

# ER VI SÅ FORBEHOLDNE?

DANMARK OVER FOR  
GLOBALISERINGEN,  
EU OG DET NÆRE



REDIGERET AF  
HANS MOURITZEN

ER VI SÅ FORBEHOLDNE? DANMARK OVER  
FOR GLOBALISERINGEN, EU OG DET NÆRE

# MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby  
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Redigeret af  
Hans Mouritzen**

**ER VI SÅ FORBEHOLDNE?  
DANMARK OVER FOR  
GLOBALISERINGEN, EU  
OG DET NÆRE**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

*Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*  
er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med foto af Karin Riggelsen

ISBN 87-7934-800-9

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

[www.unipress.dk](http://www.unipress.dk)

## FORORD

Dette er ikke en bog om dansk udenrigspolitik i traditionel forstand, men om et hermed nært beslægtet emne: *danskernes* forbindelser med omverdenen (= det transnationale) og statens eventuelle regulering heraf. Det var det, der var emnet, når man for årtier siden „ordnede verdenssituationen“ – som regel i herreværelset efter en bedre middag. Det handlede kun i beskedent omfang om dansk diplomati, men derimod om den globale, transnationale dagsorden, med særligt henblik på danskernes forhold hertil. Emnerne, der trængte igennem røgtågerne, kunne omfatte den „gule fare“ (kineserne), kronens mulige devaluering, en påstået „tyskerkurs“ i dansk kultur og politik osv. Danskernes forhold til det transnationale omfatter ved begyndelsen af det 21. århundrede alt fra diskoteksudsmiderens afvisning af arabisk udseende gæster, over tv-seerens følgen med i *Jerry Springer show* (amerikansk „talk show“) og engelske ords indtrængen i sproget (som netop illustreret), til danskernes ØMU-nej eller københavnernes lidt blaserte holdning til Øresundsregionen. Transnationale forbindelser har på nogle områder frit spil, mens de på andre reguleres af den danske stat eller EU. I visse tilfælde ved at etablere *Fort Danmark* over for omverdenen (eller gemme sig bag *Fort Europa*), i andre ved at forhandle på globalt plan om fælles forholdsregler over for udfordringerne – som i tilfældet med klimaets „drivhuseffekt“. Lykkes disse strategier på kort henholdsvis langt sigt? Hvordan går det med den p.t. vigtigste effekt af globaliseringen, den igangværende identitetskamp om Danmark som et mono- eller et multiethnisk samfund? Og helt generelt: skal danskerne – eller blot den danske stat – stå sammen og tale med én stemme vedrørende transnationale udfordringer, eller skal hvert enkelt dansk individ, hver organisation eller sågar hvert ministerium køre sit eget løb og satse på egen vinding inden for sit område, for blot at nævne yderpunkterne? Og hvilken betydning har besvarelsen af dette spørgsmål for magtforholdene mellem den lovgivende og udøvende magt i Danmark – og dermed for demokratiets vilkår? Kan EU gøres til en integreret del af dansk indenrigspolitik?

Hvordan Danmark og danskerne tackler sin omverden er, som det turde fremgå, et langt mere heterogent emne end udenrigspolitik; det føles – i hvert fald ved første berøring – som sand mellem fingrene. Det kan lyde som (for) meget for en bog af normalt omfang. På den anden side muliggør det også, tilsat en vis abstraktion, at man kan opdage ensartede mønstre på *forskellige* transnationale emneområder og niveauer – det globale, det europæiske og det nære – såvel som i danskernes reaktioner herpå. Dvs. danske strategier over for det transnationale siger måske mindre om de respektive niveauer og deres udfordringer end om Danmark og danskerne selv. Spredningen på tilsyneladende meget forskellige emneområder kan med andre ord muliggøre mere tilbunds gående og generel teoridannelse og dermed også bidrag til at blive klogere på os selv og vort forhold til omverden. Desuden muliggør det på nogle punkter egentlige reformforslag. Til gengæld må vi for dokumentationens vedkommende for størstedelen basere os på andres grundige empiriske undersøgelser eller henvise til behovet for yderligere empiriske studier. I de knappe ressourcers evige dilemma mellem det grundigt dokumenterende og det tankemæssigt perspektiverende prioriterer vi det sidstnævnte. Det er ikke bare det „dybest“ forklarende, men også det mest underholdende at skrive om – og derfor forhåbentlig også at læse om. Dette falder i tråd med bevillingsgiverens krav til os, nemlig at bogen „skal affattes i et sprog, som er tilgængeligt for den interesserede offentlighed“. Hvorvidt det er lykkedes, må vi selvsagt overlade til læseren at vurdere.

Bogen er disponeret efter transnationaliseringens niveauer, idet vi starter med det globale og gradvis nærmer os Danmark. Efter nogle nødvendige begrebsafklaringer i kapitel 1 præsenterer kapitel 1 og 2 globaliseringen; kapitel 1 generelt og kapitel 2 den økonomiske globalisering. Kapitel 3 præsenterer europæiseringen og kapitel 4 den nære (og meget nære) transnationalisering. I kapitel 5 møder Danmark det transnationale i forskellige skikkelser, som illustreret gennem seks udførlige case-studier. I kapitel 6 teoretiseres der over dette. Bogens teser om Danmarks møde med det transnationale begrundes og afprøves her. Kapitel 7 konkluderer og perspektiverer. Der fremsættes på kort sigt realiserbare reformforslag, der tager højde for dansk demokratiopfattelse og politisk kultur.

Bogen er hovedresultatet af et projekt ved *Dansk Udenrigspolitisk Institut* (DUPI), finansieret af Magtudredningen (*En analyse af demokrati og magt i Danmark*) og DUPI. Jeg vil takke vore mange interviewpersoner i Folketing, regering og administration samt i EU-institutioner mv., der har stillet

deres tid til rådighed for projektet. De fleste har ønsket at være anonyme, mens enkelte figurerer med navns nævnelse i fremstillingen.<sup>1</sup>

Ud over undertegnede projektleder består projektets forfatter-team af Anders Esmark, Kajsa Ji Noe Pettersson, Karsten Skjalm og David Zepernick. Peter Riis har leveret input til flere kapitler. Vi har modtaget kyndig studenterbistand – ofte med indslag af selvstændig analyse – fra Nis Høyrup Christensen, Line Friborg, Jakob Heltoft, Flemming Holmgaard Kristensen, Kajsa Ji Noe Pettersson og Jens Ringsmose. Jette Olsen har tjekket det sproglige i flere kapitler. Magtudredningens ledelse samt kolleger ved eller uden for DUPI har ydet værdifulde kommentarer til bestemte punkter i undersøgelsen, bl.a. Lykke Friis, Bertel Heurlin, Kristian Hvidt, Pertti Joenniemi, Ove Kaj Pedersen, Hans Kornø Rasmussen og Christian Marius Stryken. Professor Helge Hveem, Universitetet i Oslo, der var udpeget som ekstern referere på bogmanuskriptet, skylder vi en speciel tak for en uhyre grundig og konstruktiv evaluering. Ansvar for bogens indhold påhviler dog naturligvis os selv, dvs. bogens forfattere.

København, januar 2003

*Hans Mouritzen*

#### NOTER

- 1 I bogens *Appendiks* redegøres bl.a. for den anvendte interview-metode. Anonymiteten tilgodeses ved et nummersystem, som bruges fortløbende i teksten (*i* samt et nummer). I *Appendiks* indgår en liste, hvor interviewene er rubriceret efter, i hvilken egenskab interviewpersonen er blevet udspurgt (MF'er, embedsmand, minister, osv.)



# INDHOLD

## KAPITEL 1 Introduktion – med særligt henblik på globalisering 11

AF HANS MOURITZEN

TRANSNATIONALE DYNAMIKKER 11 · GLOBALISERINGEN: ER DER HOLD I RYGTERNE? 14 · GLOBALISERINGEN: FORSKELLIGE SAGOMRÅDE-KATEGORIER 16 · SPRÆNGSTOFFET I TRANSNATIONALISERINGEN: DE FORØGET MOBILE ENHEDER MØDER DE STAVNSBUNDNE 25 · STATERNES TILGANG TIL TRANSNATIONALISERINGEN: HAR DE PARADERNE OPPE? 27 · MAGTEN OVER TRANSNATIONALISERINGEN 28 · STATSSTRATEGIERNE: HVAD GÅR DE UD PÅ? 31 · DANMARKS STRATEGIER – OG DERES SUCCES 32 · KAPITELOVERSIGT 35 · NOTER · 36

## KAPITEL 2 Den økonomiske globalisering 39

AF KARSTEN SKJALM

HVAD ER ØKONOMISK GLOBALISERING? 41 · DA GLOBALISERINGEN BEGYNDTE 44 · EFTERKRIGSTIDENS GLOBALISERING 49 · WTO OG GLOBALISERINGSPROCESSEN 61 · AFSLUTNING 67 · NOTER 70

## KAPITEL 3 Europæiseringen 72

AF ANDERS ESMARK

FRA GLOBALISERING TIL EUROPÆISERING 74 · ET TRANSNATIONALT FÆLLESSKAB? 78 · FREM OG TILBAGE, FREM OG MERE FREM? EURO-PÆISERINGENS FIRE FASER 80 · EU'S SEKTORER 87 · EU'S STYRINGSFORMER 89 · AFSLUTNING – MOD DEN NATIONALE UDFORDRING 95 · NOTER 96

## KAPITEL 4 Den nære transnationalisering 100

AF HANS MOURITZEN MED KAJSA JI NOE PETTERSON

ER DER EN EGENDYNAMIK I DET NÆRE? 100 · DIFFUSION SVERIGE-DANMARK 103 · HVORDAN FOREGÅR DIFFUSIONEN? 107 · NÅR DET NÆRE KOMMER (ENDNU) NÆRMERE 111 · NOTER 122

## KAPITEL 5 Danmark møder transnationaliseringen: seks cases 124

AF HANS MOURITZEN, KAJSA JI NOE PETTERSON, KARSTEN SKJALM  
OG DAVID MUNIS ZEPERNICK

DANMARK OVER FOR MENNESKEGLOBALISERINGEN: ASYL OG IND-  
VANDRING MED SÆRLIGT HENBLIK PÅ FAMILIESAMMENFØRING 125 ·  
DANMARK/EU PÅ HANDELSOMRÅDET (WTO) 133 · DANMARK/EU  
OVER FOR MILJØGLOBALISERINGEN: EKSEMPEL KYOTO-PROCESSEN  
145 · DANMARK/EU OVER FOR KOMMUNIKATIONSGLOBALISERINGEN:  
EU'S „TV UDEN GRÆNSER“-DIREKTIV 151 · DANMARK OG VALUTA-  
GLOBALISERINGEN: ØMU'EN SOM SKJOLD OG UDFORDRING 158 ·  
NÅR DET NÆRE KOMMER (ENDNU) NÆRMERE: SAGEN OM STOR-  
CENTRE I ØRESUNDSREGIONEN 165 · NOTER 168

## KAPITEL 6 Danske strategier – og magten over transnationaliseringen 170

AF HANS MOURITZEN

DANMARK ØNSKER KLARE LINJER I FORHOLD TIL UDLANDET;  
DANMARK SKAL TALE MED ÉN STEMME 171 · PARLAMENTARISK KON-  
TROL ER BLEVET SVÆRERE 195 · DEFENSIV STRATEGI: DET KONSER-  
VATIVE DANMARK? 202 · DANMARK HAR BEGRÆNSET/UDSKUDT SIN  
TRANSNATIONALISERING 215 · DANMARK SOM  
FOREGANGSLAND? 224 · NOTER 234

## KAPITEL 7 Sammenfatning, perspektiver og reform 242

AF HANS MOURITZEN

ER VI SÅ FORBEHOLDNE? 242 · DANMARK I RELIEF: TRE ANDRE  
NORDISKE LANDE 249 · REFORMFORSLAG MED SÆRLIGT HENBLIK PÅ  
DEMOKRATI 254 · NOTER 270

## Appendiks: Logik, metode og værdifrihed 275

## Litteratur 279

## Om forfatterne 289

## Register 291

## INTRODUKTION – MED SÆRLIGT HENBLIK PÅ GLOBALISERING

HANS MOURITZEN

Da den tidligere fodboldspiller i Hvidovre IF Kim Rasmussen i 1997 vendte hjem til Hvidovre fra et ophold som professionel i en kinesisk klub, blev han udelukket fra al elitefodbold. Årsagen var, at han var rejst fra en løbende kontrakt med sin kinesiske klub. Denne havde klaget over kontraktforsømmelsen til FIFA, det internationale fodboldforbund, som herefter midlertidigt havde udelukket spilleren fra al fodbold i klubber under FIFA, dvs. al elitefodbold i verden. Dette blev for Danmarks vedkommende håndhævet af DBU, Dansk Boldspil Union. Fra sin bopæl kunne Kim Rasmussen se, hvordan kammeraterne i HIF, Hvidovre Idrætsforening, trænede fodbold. Kineserne på den anden side af jordkloden var kommet mellem ham og dem. Selv valgte han at spille firmafodbold, som ikke hører under DBU. Et eksempel som dette leder tanken til det populære begreb „globalisering“, hvis essens synes at være, at dagligdags foreteelser kan have geografisk meget fjerne årsager, fordi afstand har fået mindre betydning. Dette er i hvert fald begrebets „common sense“ betydning. Fodbolden er globaliseret – og har været det gennem det meste af det 20. århundrede – i den forstand, at man har et verdensomspændende regelsystem, som man også er i stand til at håndhæve. Noget tilsvarende gælder for visse andre velafgrænsede sektorer, der får lov til at følge deres egen logik uforstyrret af f.eks. statsinteresser.

### TRANSNATIONALE DYNAMIKKER

Globalisering betragtes her som et underbegreb til transnationalisering. Dette begreb refererer til øgede grænseoverskridende kontakter mellem individer eller grupper i de enkelte samfund.<sup>1</sup> Samfundene bliver mere gensidigt afhængige (interdependente); de bliver tættere forbundne. Vi skelner her mellem transnationalisering på fire niveauer:

- det globale, defineret som transregionalt, dvs. „over“ det regionale niveau
- det regionale, i forhold til Danmark EU
- det nære, defineret som nærmere Danmark end det regionale niveau og
- det meget nære, defineret ved kun at angå en geografisk del af Danmark.

Betegnelserne er henholdsvis „globalisering“, „regionalisering“, den „nære transnationalisering“ og den „meget nære transnationalisering“ (i praksis er de to sidste slået sammen under „det nære“ i ét kapitel). For Danmarks vedkommende er regionalisering lig med europæisering eller mere præcist „EU’isering“, da EU har været hovedkraften bag etableringen af transnationale bånd på europæisk plan.<sup>2</sup> Den nære transnationalisering har for Danmarks vedkommende traditionelt fundet sted i det skandinaviske område, og den meget nære kan i øjeblikket iagttages i Øresundsregionen og i Region Sønderjylland/Schleswig.

Det er ingen naturlov, at niveauerne netop skal være de fire beskrevet ovenfor. Men påstanden her – der vil blive underbygget i kapitel 2, 3 og 4 – er, at i forhold til Danmark er det netop på disse fire niveauer, vi kan identificere selvstændige transnationale dynamikker. Var de alle udsprunget af én og samme dynamik, ville det være overflødigt at skelne. Sådan er det imidlertid ikke. Dynamikken på det globale niveau skyldes ikke stærke globale politiske institutioner, men er båret frem teknologisk og af statslig politisk velvilje. På det europæiske niveau er dynamikken derimod i højere grad politisk-institutionel. Den blev igangsat i 1950’erne (EF 1957), lang tid før nogen talte om globalisering. Den nære transnationalisering, der startede med skandinavismen i midten af det 19. århundrede og har sin styrke i det identitets- og idémæssige, var længe verdens eneste væsentlige transnationalisering mellem selvstændige stater. Også den hviler med andre ord i sig selv. Først efter omtrent et århundrede fik den „konkurrence“ af EF’s transnationalisering. Den meget nære transnationalisering har for Øresundsregionens vedkommende forbindelse til både skandinavismen (idéen) og til EU (økonomien). Alligevel har den sin egen basale dynamik af både national og lokal art – at styrke Danmarks hovedstad henholdsvis at styrke Skånes erhvervsliv. Med selvstændige dynamikker på de fire niveauer er der naturligvis ingen garanti for, at de gensidigt støtter hinanden. Dette er empiriske spørgsmål, der netop lader sig diskutere ved at holde niveauerne analytisk adskilt.

## DYNAMIK, MEN IKKE DETERMINISME

Transnationalisering – mest globalisering, i nogen grad europæisering og i mindre grad det nære – indebærer, at afstand får mindre betydning (deteritorialisering); udtrykt med en floskel bliver verden „mindre“, hvis transnationalisering gør sig gældende. Fænomenet skyldes bl.a. transportmidlernes og (masse)kommunikationens udvikling – som igen skyldes teknologiske udviklinger og fald i brugsomkostninger. Et telegram kunne udrette det samme for 100 år siden som en e-mail i dag, men e-mailen er billigere og dermed tilgængelig for mange flere. Det er imidlertid omstridt, hvor, hvornår og i hvilket omfang transnationalisering gør sig gældende; dette gælder særligt for globaliseringen. Der er ingen teknologisk eller anden *determinisme* (forudbestemthed) i udviklingen; også f.eks. politiske valg spiller en rolle ifølge nærværende bogs opfattelse. Skønt hvert niveau beskrevet ovenfor har sin egen selvstændige dynamik, kan stater beskytte deres samfund fra at blive løbet over ende af de selv samme dynamikker – til en højere eller lavere pris, naturligvis. Dette kan ske på individuel basis eller på gruppebasis (f.eks. EU som Danmarks bolværk mod globaliseringen). Stater kan *tillade* transnationaliseringen, eller de kan lade være, afhængigt af sagområde og gældende omstændigheder.<sup>3</sup> *Deglobalisering* er derfor også en mulighed (jf. videre i kapitel 2).

## DEFINITIONER

Der er tale om processer på de fire niveauer. Globalisering er en proces, hvorimod „globalisme“ er en tilstand (Keohane & Nye, 2000). Ved „fuld globalisme“ på et område har afstand helt mistet sin betydning; det er blevet „deteritorialiseret“ (Scholte, 2000). Ved „globalisering“ er vi på vej mod fuld globalisme; dvs. afstand har aftagende betydning. Omvendt ved „deglobalisering“: her har afstand tiltagende betydning. Læg mærke til, at vi undgår determinisme: at udviklingen er forudbestemt og nødvendigvis peger mod globalisering.

Det kan diskuteres, hvordan niveauerne mest hensigtsmæssigt skal afgrænses i forhold til hinanden. Det må tilstræbes at klassificere nogenlunde ensartede fænomener i samme kategori – men samtidig sikre en logisk udtømmende opdeling. Noget kunne tale for at kræve samtlige verdensdele involveret i „globalisering“; dette er bedst i samklang med almindelig brug af ordet „global“ som noget, der omspænder hele kloden. For at gøre opdelingen udtømmende er det imidlertid praktisk „kun“ at forlange transnatio-

naliseringsniveau på interkontinentalt (transregionalt) niveau (Held et al., 1999; Østerud et al., 1999; Keohane & Nye, 2000). Transnationalisering ud over Europa – men ikke nødvendigvis verdensomspændende – bliver herved at regne for „globalisering“. Det er med andre ord ikke afgørende, om f.eks. Australien eller Afrika endnu er med i processen; dette sidste gør jo heller ikke nogen væsentlig forskel for processen som sådan eller for en aktør, der er udsat for den.

En grund til at skelne mellem regionalisering og globalisering – ud over de selvstændige dynamikker – er det faktum, at processer på tværs af regioner normalt vil omfatte afgørende kulturforskelle. De aktører, der kommer i nærkontakt eller i hvert fald intensiveret interaktion, vil normalt være langt mere forskellige end dem inden for en region – uden at det behøver være et „clash of civilizations“ (Huntington, 1996). Globaliseringen får herved typisk et eksotisk præg, som regionaliseringen normalt savner (f.eks. Held et al., 1999).<sup>4</sup> Det særlige ved Hvidovre-eksemplet er jo netop, at det er kineserne – nogen langt væk, forskellige fra os kulturelt, med et andet økonomisk-politisk system – der bestemmer, om Kim Rasmussen må træne med sine kammerater. Det er dette, der gør fænomenet fortjent til sit eget begreb.

Hermed bliver også følgende globaliseringsdefinition acceptabel: „vækst i økonomiske og sociale aktiviteter, som overskrider politisk definerede nationale og regionale grænser“ (*Den Store Danske Encyklopædi*, bd. 7, 1997). Vel at mærke hvis det sidste „og“ udlægges som „både og“ – ellers er der tale om regionalisering i stedet for globalisering som her forstået.

#### GLOBALISERINGEN: ER DER HOLD I RYGTERNE?

Mens europæiseringen og Danmarks nære transnationalisering som nævnt er relativt konkrete fænomener, er globalisering et mere luftigt begreb. Findes fænomenet overhovedet, i hvilket omfang og hvor langt går det i så fald tilbage i historien? Skal man tro de sidste ti års udbredte „globe talk“ blandt erhvervsfolk, politikere og en del forskere/journalister, er globalisering i dag en realitet med dybtgående virkninger både for folks dagligliv og samtidig en trussel mod nationalstaternes overlevelse – herunder også den danske.<sup>5</sup> Men ord, der som „globalisering“ er slidt rigeligt på, risikerer at skabe sine egne myter (Micklethwait & Wooldridge, 2000: 100-117). Politikere og andre har et incitament til selve det at tale om globalisering. Herved signaleres til befolkningen, at diagnosen er stillet; kuren er måske endnu ikke perfekt, men grundlæggende har man kontrol over situationen; ved at sætte et fælles

navn på en række nye og ukendte fænomener viser man, at man ved, hvad man er oppe imod. Og skulle det gå galt eller blot halvdårligt, har man „globaliseringen“ parat som syndebug. Der findes med andre ord et *politisk globaliseringsbehov* (Olsson, 1999: 184-185). Derfor *tales* der nok mere om globalisering end der faktisk „globaliseres“. Selve det at

... betydelige dele af menneskeheden har satset betydelige dele af deres politikker, formuer, karrierer, identiteter og overbevisninger på den forudsætning, at vores verden bliver mere og mere globaliseret (Scholte, 2000: 1; oversat).

må naturligt mane til eftertanke. Blandt forskere er der mange gange råbt „ulven kommer“. Inden for forskningsområdet „internationale relationer“ har man således siden midten af 1960'erne talt om nationalstaternes aftagende betydning, med henvisning til „den stigende internationale interdependens“, „transnationaliseringen“, „internationaliseringen“, „kompleks interdependens“, osv. Andre har talt imod, men debatten er hele tiden blevet holdt i kog. Når man derfor siden ca. 1990 har sagt det samme, blot med „globalisering“ som kautionsord, må det uundgåeligt blive mødt med en vis dejavuholdning. Det er ikke første gang, forskere eller andre mener, at vi „netop nu“ lever i en brydningstid.<sup>6</sup> Men hvem ved, måske kommer ulven nu?

Blandt historikere, økonomer, sociologer, politologer mv. har der i en omfattende litteratur udkrystalliseret sig groft sagt tre hovedopfattelser af dette spørgsmål: hyperglobalisterne, skeptikerne og transformationalisterne. For *hyperglobalisterne* – der har en deterministisk opfattelse – har nationalstaten overlevet sig selv under presset fra globaliseringen. Staterne vil være tvunget til at føre en neoliberalistisk økonomisk politik; det er slut med velfærdsstaten og socialdemokratierne (f.eks. Ohmae, 1995). Vi får på længere sigt en global amerikaniseret enhedskultur. For *skeptikerne* derimod er globaliseringen overreklameret; den indskrænker sig til hver af de tre handelsblokke Nordamerika, Europa og Japan. Først nu er den nået op på et omtrentligt 1890-niveau (den internationale handel som pct. af bruttonationalprodukterne).<sup>7</sup> I virkeligheden har globaliseringen befundet sig i en bølgedal fra første verdenskrigs udbrud til slutningen af den kolde krig. Selv efter den kolde krig har motoren ligget på nationalt plan:

Nationale udviklinger har ... drevet forandringerne i den globale økonomi, endda mere end en såkaldt „globalisering“ har drevet de nationale

udviklinger. Det er bestemte landes succes, snarere end udfoldelsen af en enkelt global markedslogik baseret på flere og hurtigere transaktioner, der har fremtvunget tilpasninger (Zysman, 1996: 164, citeret fra Olsson, 1999; oversat).

For *transformationalisterne*, som indtager en mellemposition mellem hyperglobalister og skeptikere, er vore dages globalisering noget nyt og anderledes. Nationalstaterne er imidlertid stadig verdens stærkeste aktører. Transformationalisterne fokuserer på staternes ændrede (“transformerede”) rolle under globaliseringen i forhold til tidligere (Giddens, 1990; Held et al., 1999). Sammenfatningsvis: mens hyperglobalisterne underspiller staternes magt, og skeptikerne underspiller globaliseringen, betragter transformationalisterne begge fænomener som vigtige – og dermed udfaldet af mødet mellem dem som uvist. Der er ingen determinisme på spil – tværtimod. Som det allerede turde være fremgået, ligger denne bogs forudsætninger tættest på den sidstnævnte skole.

Ikke overraskende er det blevet forsøgt at *måle* globalisme til at være så og så stor på et givet tidspunkt – eller i hvert fald registrere, om den er stigende eller faldende. Problemet ved et samlet (aggregeret) globaliseringsindeks er, at fænomenet synes at variere uhyre meget fra sagområde til sagområde; afstand – vores operationalisering af begrebet – spiller en vidt forskellig rolle på forskellige områder. Et indeks får derfor typisk et partielt præg (jf. f.eks. Kearney, 2001).<sup>8</sup> Ved en kortlægning af globaliseringen må vi nødvendigvis skelne mellem (kategorier af) sagområder.

## GLOBALISERINGEN: FORSKELLIGE SAGOMRÅDE-KATEGORIER

Vi må for hvert sagområde spørge: hvad betyder afstand på dette område, dvs. er området blevet helt eller delvist deterritorialiseret? Er deterritorialiseringen af mindst interregionalt omfang? Hvis disse spørgsmål besvares bekræftende, foregår der globalisering på området. Hvis afstand er blevet *helt* irrelevant på interregional basis, foreligger tilstanden fuld globalisme. Her følger en kort vurdering af de relevante områders „tilstand“ ved indgangen til det 21. århundrede i denne henseende; i kapitel 2 foretages en grundigere analyse vedrørende økonomisk globalisering, fordi dette område i høj grad synes at være „dynamo“ for globaliseringen i øvrigt.<sup>9</sup> I stedet for de normale områdebetegnelser (miljø, handel osv.) vil vi i første omgang skelne mellem



nogle helt basale aktivitetskategorier, i forhold til hvilke afstand kan tænkes at spille en *forskellig* rolle:

- at transportere mennesker/genstande: handel, flygtninge/indvandrere, turisme, organiseret kriminalitet, epidemier, faste udenlandske investeringer
- *force majeure*: miljøskader mv.
- at kommunikere: internet, internethandel, massekommunikation, valuta-handel, porteføljeinvesteringer
- at true med at „smide ting i hovedet på hinanden“: våbenteknologiens udvikling, storpolitikken
- at forhandle: netværk af IGO'er og INGO'er (internationale organisationer, offentlige henholdsvis private).

#### AT TRANSPORTERE GENSTANDE / MENNESKER

De her aktuelle aktiviteter er alle afgørende betinget af transportmidlernes udvikling (f.eks. Jönsson et al., 2000: 179-182). Handel er stadig grundlæggende afstands-betinget (Crafts & Venables, 2001). Handelsstatistikker viser f.eks., at nabostater handler mere med hinanden end med andre (jf. tabel 1.1). Det er ikke kun den kortere transport, der kan forklare dette, men også at naboer normalt har indbyrdes mere beslægtede markeder end andre. Her-til kommer en faktor som mulighederne for effektive sanktioner i tilfælde af kontraktbrud; sanktioner kan bedst håndhæves over korte afstande (jf. videre kapitel 2).

Med persontransportens udvikling er det blevet muligt for et større antal mennesker at flytte sig hurtigere, billigere og over større afstande (menneske-globalisering). I tilfælde, hvor incitamentet til at rejse er motiveret i social nød, krig, naturkatastrofer, politisk forfølgelse eller lignende, er det således for første gang i historien fysisk muligt for en meget væsentlig del af også den tredje verdens befolkning at søge beskyttelse og bedre levevilkår i fredeligere og mere velstående lande, uanset om disse lande måtte befinde sig på den anden side af kloden. At afstand imidlertid langt fra er elimineret som faktor fremgår af det forhold, at størstedelen af verdens flygtninge fortsat opholder sig i umiddelbar geografisk nærhed af det område, som de er flygtet fra. „Areas hosting refugees“ er således langt overvejende beliggende i den tredje verden.<sup>10</sup> Lad os tage eksemplet med Kosovo-flygtningene i 1999. Mange af disse havnede i forskellige EU-lande, andre længere væk.

TABEL 1.1.

Tre landes største handelspartnere, 1998 i pct. af den totale handel

|                    | EKSPORT TIL | EKSPORT FRA |
|--------------------|-------------|-------------|
| DANMARK            |             |             |
| Tyskland           | 21,1        | 21,9        |
| Sverige            | 11,2        | 12,7        |
| Storbritannien     | 9,6         | 7,7         |
| Norge              | 5,9         | 4,7         |
| Frankrig           | 5,3         | 5,7         |
| Holland            | 4,7         | 7,6         |
| HOLLAND            |             |             |
| Tyskland           | 26,4        | 19,7        |
| Belgien/Luxembourg | 12,5        | 10,5        |
| Frankrig           | 10,7        | 6,9         |
| Storbritannien     | 10,2        | 9,7         |
| Italien            | 5,8         | 3,4         |
| USA                | 3,9         | 9,3         |
| SCHWEIZ            |             |             |
| Tyskland           | 23,0        | 30,5        |
| USA                | 10,8        | 6,9         |
| Frankrig           | 9,5         | 10,9        |
| Italien            | 7,7         | 9,7         |
| Storbritannien     | 5,9         | 6,2         |
| Holland            | 2,9         | 5,0         |

Kilde: *Statistical Yearbook of the United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE, 2001).

Men flygtningene udgjorde kun marginelle belastninger i disse lande; det afgørende var, at nabolandene til Kosovo – Makedonien og Albanien – var de lande, der truedes af overbelastning, indtil flygtningene kunne vende hjem igen. Flygtningestrømme er altså i højeste grad afstandsbetingede.

En lignende dynamik gør sig gældende for personer, hvis incitament til at rejse udelukkende består i ønsket om at skabe bedre sociale og økonomiske vilkår for sig selv og deres familie. Uanset motivet er vejen til et bedre liv på den anden side af kloden blevet hurtigere og billigere og dermed nemmere – i hvert fald i teorien. De rige landes restriktioner mod indvandring har

imidlertid bevirket, at migration – arbejdskraftens vandring – er en faktor, der er forholdsvis begrænset sammenlignet med glansperioden i slutningen af det 19. århundrede (udvandringen til Amerika, håndværkere på „valsen“ i Europa osv.) Mellem 1870 og 1910 emigrerede ca. ti pct. af verdens befolkning på permanent basis; for de sidste 25 år er det tilsvarende tal ca. to pct. (Lindert & Williamson, 2001). Staternes restriktioner har med andre ord ført til en *degloberisering* på dette område.

Selvom fjerne rejsemål efterhånden er blevet hverdagskost, er turismen fortsat afstandsbetings (og betydningen i øvrigt diskutabel, jf. Held et al., 1999: 360); som det fremgår af turismestatistikker, turister man stadig mest hos sine naboer. De fleste turister i Danmark kommer således fra henholdsvis Tyskland, Sverige og Norge (2000). Nærhed er også vigtigt for den organiserede kriminalitet: den har forøget sin mobilitet, men vælger dog fortsat de „nærmeste“ objekter, alt andet lige.

Afstand i sig selv kan næppe længere betragtes som et beskyttende lag mod epidemier; på grund af menneskers, dyrs og varers forøgede mobilitet kan f.eks. HIV/AIDS eller BSE (kogalskab) forekomme, hvor de beskyttende forholdsregler er utilstrækkelige. Alligevel klamrer vi os til afstandsfaktoren, når en epidemi faktisk bryder ud: jo større afstand til smittekilden, desto mindre risiko for smitte, alt andet lige. Epidemier som f.eks. BSE eller mund- og klovsyge fører stadig til høj grad af *nationale* beskyttelsesforanstaltninger: stop for levnedsmiddel- eller øvrig import fra berørte lande (eller lande i nærheden af de berørte), desinfektion af passagerer, rejserestriktioner osv. Europas befolkninger foretrækker kød/levnedsmidler fra deres eget land. Virkeligheden anno 2001 var langt fra EU-idealene om den frie bevægelighed af mennesker, varer osv.

Faste investeringer er afstandsbetings (Crafts & Venables, 2001). Der er for det første faste omkostninger ved at afhænde en virksomhed. En række traditions- og trægheds-faktorer favoriserer status quo, dvs. at beholde den eksisterende virksomhed. EU's toldbarriere taler også imod at flytte produktionen ud til et uland med billig arbejdskraft (Micklethwait & Wooldridge, 2000: 114-117). Kontrolmulighederne samt psykologiske mekanismer – at investere i noget „kendt“ – kan forklare, at faste investeringer alt andet lige normalt foretages på nærmeste hold (jf. videre kapitel 2).

Samlet må det konstateres, at den fulde globalisme næppe er realiseret inden for det her aktuelle område. Med migration er der faktisk sket en *degloberisering* siden slutningen af det 19. århundrede. Alle øvrige områder er kendetegnet ved en *trend* i retning af deterritorialisering (globalise-

ring) i kraft af transportmidlernes udvikling. Med andre ord (ibid.: 117), „... selvom geografien langt fra er afgang ved døden, betyder den mindre“ (oversat).

#### FORCE MAJEURE: MILJØSKADER MV.

Miljøskader er menneskeskabte; de kan uintenderet bevæge sig og genere sagesløse. Trenden i retning af globale miljøproblemer er blevet fremhævet som et aspekt ved globalisering (Held et al., 1999: 376-413). Problemerne afledt af ozonlagets udtynding er et eksempel på et sådant „fælles“ miljøproblem. Det er også oplagt, at den globale opvarmning som følge af – formentlig – øget CO<sub>2</sub>-indhold i atmosfæren er en trussel, der er fælles for alle stater (om end konsekvenserne ligesom i ozoneksemplet kan ramme skævt). FN's klimakonferencer udgør forsøg på at finde globale løsninger på problemet.

Stadig er de fleste typer af miljøskader dog afstandsbetingsede. Industrielle affaldsprodukter udledes i floder og flyder med et stykke vej. Risikoen for nukleare udslip fra atomreaktorer kommer for Danmarks vedkommende hovedsageligt fra Barsebäck på den anden side af Øresund og Ignalina i Litauen. Forsuringen af svenske søer og skove skyldes i stor udstrækning sur regn stammende fra svovludslip fra skorstenene i relativt nærliggende områder: Ruhr-distriktet, England og Danmark. Det vil sige, at tilskyndelsen til konflikt eller samarbejde om disse forureningskilder er betydende i nabolaget – men aftager med afstanden. Måske betyder de noget i en større region, måske ikke. Området er med andre ord langt fra blevet deterritorialiseret. Trenden mod større produktionsenheder betyder naturligt nok også risiko for miljøskader over større afstande. Dette i kombination med de globale miljøproblemer gør det rimeligt samlet at tale om en (svag) globalisering, men *langt fra* fuld globalisme.

#### AT KOMMUNIKERE

På kommunikationsområdet er det ubestrideligt, at der løbende er sket en transnationalisering det seneste halvandet århundrede. Et kvantespring skete med telegrafien i 1870'erne, især etableringen af de interkontinentale søkabler („det victorianske internet“). Hermed var det muligt at sende budskaber fra Californien i vest via Europa til Vladivostok og herfra videre til Kina og Japan. Mens det tidligere havde taget måneder at få bragt informa-

tion om priser og markedsforhold verden rundt, tog det nu få timer; verden havde forudsætninger for at blive ét stort marked. Med vore dages internet er „signaltykkelsen“ på tværs af landegrænser steget eksponentielt. Den fulde globalisme er for længst en realitet.

Dette har revolutionerende betydning for den handel eller investering, der *ikke* kræver fysisk transport – men kun kommunikation (internet). I så fald kan den ske på få øjeblikke, praktisk taget rum-uafhængigt. Valutahandel er ét eksempel; et andet er porteføljeinvesteringer, dvs. aktier og obligationer (modsat faste investeringer). Internettet er et redskab til kommunikation og eventuel underholdning; men det kan ikke bringe mennesker eller varer fysisk sammen. Til dette vigtige formål er de under „transport“ nævnte begrænsninger stadig uomgængelige.

Det bør også fremhæves, at ca. et dusin lande i verden i 2002 udøver en eller anden form for censur vedrørende nettet, bl.a. Saudi-Arabien, Irak, Singapore og Kina. Typisk drejer det sig om sider med pornografisk eller religiøst indhold, ligesom vestlig popkultur og stof om kvinders rettigheder tilsyneladende er kontroversielt.

Også massekommunikation, film mv. trodser interregionale afstande og har dermed realiseret fuld globalisme. Men det er værd at bemærke, at det er en asymmetrisk globalisme i form af *anglificering* – dvs. domineret af USA og England. Sproget engelsk

... er det absolutte midtpunkt i det globale sprogsystem. Det er blevet *lingua franca par excellence* og fortsætter med at befæste sin dominans i en selvforstærkende proces (Held et al., 1999: 346; oversat).

Anglificeringen er ikke nogen ny foreteelse, men den er blevet forstærket af bl.a. satellitkanalerne og det angelsaksisk prægede internet (ibid.) På filmområdet foreligger et asymmetrisk forhold mellem USA og Europa: mens over halvdelen af de nye film i Europa (1997) kom fra USA, stammede under fem pct. af de nye film i USA fra Europa (1995).

Den fulde kommunikationsglobalisme ufortalt er det imidlertid diskutabelt, hvor meget den betyder. Folk har stadig et behov for „ansigt til ansigt“ samtaler, ikke mindst når vigtige sager skal afhandles – personligt eller forretningsmæssigt (Jönsson et al., 2000: 185). Selvom en bestemt type kommunikation er *teknisk* mulig, er det ikke sikkert, at folks „mentale interessesfære“ udvides tilsvarende:

(menneskelig) rækkevidde er betinget af menneskets biologiske og intellektuelle kapacitet, evnen til at inkludere den omkringliggende verden i en mental interessesfære (ibid.: 183). ... Baseret på overlappende generationers erfaringer fostrer den menneskelige rækkevidde lokal forankring og regional identitet. Vore daglige bevægelsesmønstre og tætte sociale netværk forstærker vigtigheden af vores nærmeste omgivelser (ibid.: 185; oversat).

Da man kun kan se én tv-kanal/film eller besøge én hjemmeside ad gangen, og da tid er et knapt gode, må den enkelte hele tiden *vælge* – dvs. prioritere. Et sæt valg er imidlertid allerede truffet: den pågældendes tids-/rumlige omgivelser. Disse kan ikke bortvælges for mere end afgrænsede perioder (og kun undtagelsesvis ændres fundamentalt). De kommer herved til at fungere som parameter, det faste holdepunkt for tilværelsen (valgene) i øvrigt. Da de fleste vælger interesse- og nyttemæssigt i lys af sådanne parametre, er der en tendens til at prioritere det nære – dvs. det der har relevans for de tids-/rumlige omgivelser (eskapisme ufortalt). Det ses måske tydeligst på massemedieområdet. I perioden 1993-99 – parabolanskaftens gyldne periode – steg de danske tv-seeres gennemsnitlige tidsforbrug på udenlandske kanaler kun yderst marginelt, nemlig fra ca. 12 til ca. 14 pct.<sup>11</sup> Og ser vi på ugens, månedens eller årets top-10 seertal, er der ikke én eneste udenlandsk produceret udsendelse på nogen af disse lister.<sup>12</sup> „Formidlerne“, dvs. journalister og redaktører mv., anticiperer naturligvis denne præference for det nære (Grantham, 2000: 162) – også i nyhedsstoffet. Det gennemgående træk i 1990'erne har været, at det internationale stof procentvis har udgjort en faldende del af det samlede nyhedsstof (Holm et al., 2000); på visse amerikanske tv-kanaler er det næsten forsvundet. Danske tv-kanaler har en i international sammenligning *høj* andel internationalt nyhedsstof (1997: ca. 30 pct.). Men den har alligevel været *faldende* gennem 1990'erne (Hjarvard, 1999: 114). Der er endvidere en tendens til, at internationale nyheder skal præsenteres med en national eller lokal vinkel. „Det paradoksale er, at nærhed – i en globaliseret tid – bliver et stadigt vigtigere nyhedskriterium ...“<sup>13</sup>

Nærhedshensynet spiller øjensynligt også en rolle *inden for* udlandsstoffet. Ser man på danske udlandsnyheders landefordeling (ibid.), er de suveræne topscorere USA (12 pct.), Sverige (seks pct.), Storbritannien (seks pct.) og Tyskland (seks pct.). Ud over den internationale magtstruktur (hvem er stærke og rige?) er det tydeligt, at Danmarks *nære* omgivelser er særdeles godt repræsenteret.<sup>14</sup>

Ud fra en samlet betragtning er det derfor oplagt, at den fulde globalisme på massemedie-området betyder mindre, end man rent „teknisk“ skulle formode. Det sørger samspillet mellem forbrugerne og formidlerne for.

#### AT TRUE OG AT FORHANDLE<sup>15</sup>

De to sidste kategorier på s. 17 er stort set kun relevante for stater (regeringer), fordi stater har noget nær monopol på international voldsanvendelse og storpolitik (*pace* 11. september, naturligvis). Bortset fra INGO'er falder punkterne uden for den her anvendte definition af transnationale relationer: „regelmæssigt samkvem på tværs af nationale grænser, hvor mindst én af parterne er en ikke-regerings aktør eller i hvert fald *optræder* regeringsuafhængigt“. Punkterne hører til international politik/udenrigspolitik og vil derfor blive stedmoderligt behandlet her. For at fuldføre komparationen af afstands betydning på forskellige områder skal dog kort anføres et par kommentarer (Mouritzen, 1999: kapitel 2).

Under den kolde krig forelå fuld globalisme i forholdet mellem supermagterne. Afstand var uden praktisk betydning, fordi de var hinandens væsentlige omgivelser og forholdet var kendetegnet ved meget høj interdependens i kraft af den gensidige nukleare ødelæggelsessevne. Dette var vel at mærke interdependens på regeringsplan, ikke på samfundsplan. Når supermagtslederne holdt topmøde, fulgtes det af øvrige magter, allierede såvel som neutrale, med stor spænding; supermagternes agenda prægede også øvrige magters agenda. Da bipolariteten og den kolde krig havde sluppet sit greb om staterne, kunne disse „genopdage“ deres respektive territorielle omgivelser og heraf følgende forskellige agendaer („agenda-differentiering“). Staternes forøgede handlefrihed forårsagede flere mindre konflikter med konventionelle våben. Krigene i f.eks. Eks-Jugoslavien og Tjetjenien i 1990'erne illustrerer en forøget brug af forholdsvis primitive, korttrækkende våben. Afstand har fået forøget betydning i krigsførelse og dermed storpolitisk magtudøvelse. Sammen med agenda-„differentieringen“ har det betydet, at storpolitikken er blevet territorialiseret, dvs. deglobaliseret, siden den kolde krig.

Hvad angår området *At forhandle*... havde staterne med dannelsen af FN fået et multilateralt kontaktapparat, der efterhånden blev universelt. I dette netværk var geopolitiske kategorier som fysisk magt og afstand formelt elimineret; man skelner ikke mellem „stormagter“ og „småstater“ eller mellem interessesfære og gråzone. Herved har netværket også i nogen grad for-

mået at *mildne* den grundlæggende geopolitik. Netværket af IGO'er udgør en forskel mellem vore dages globalisering og den økonomiske globalisering før første verdenskrig. Ud over i sig selv at repræsentere en globalisering („IGO-globalisering“) har netværket været staterne behjælpeligt med at administrere fælles interesser vedrørende globaliseringer på de forskellige *sagområder*. Her havde staterne, sideløbende med deres interesser modsætninger i storpolitikken, en række mindste *fællesinteresser* affødt af udviklingerne beskrevet ovenfor: at regulere/deregulere handel mv., at undgå grænseoverskridende miljø-ødelæggelser, at regulere/deregulere valutahandlen mv. og at undgå fælles udslettelse. Staterne kunne søge at realisere målsætninger, der var lidt højere end medlemmernes laveste fællesnævner (om end man som oftest måtte nøjes med denne). Med IGO-globaliseringen fik staterne forbedrede *muligheder* for at regulere globaliseringer på de forskellige sagområder.

#### GLOBALISERING: SYNTSE

Samlet synes trenden ved indgangen til det 21. århundrede at pege i forskellige retninger på forskellige sagområder. Migration er blevet deglobaliseret. På en lang række områder spiller afstand stadig en, om end aftagende, rolle. Man handler stadig mest med sine nabolande, alt andet lige, og flygtninge bevæger sig, i hvert fald i første omgang, til nabolande, om end trenden siger „globalisering“. De fleste miljøproblemer er i højeste grad afstandsbedingede, men trenden er også her globalisering. Kun for så vidt angår pengemarkederne og (masse)kommunikation er afstandsfaktoren stort set elimineret. Her kan man med rimelighed tale om fuld globalisme.

Er der et hierarki mellem de forskellige områder, eller hvad? Storpolitikken har principielt primat i forhold til de øvrige. Den – dvs. staterne – kan tillade udfoldelserne på de øvrige områder, men den kan også lægge bånd på dem. De fungerer med andre ord med statstilladelse (jf. note 3). I storpolitiske krisesituationer – globalt eller i en bestemt region – er der en tendens til, at storpolitikken, baseret på fysisk magt, bestemmer, hvem man handler med, hvilke flygtninge man tager imod, hvem man vil slutte miljøaftaler med, og måske endog hvem man vil have diplomatisk kontakt med. I så fald kommer den storpolitiske deglobalisering til at styre også de øvrige områder. Det er ikke længere deres egen iboende logik, der bestemmer deres globalisme.

En sådan situation foreligger imidlertid langt fra i Danmarks væsentlige omgivelser ved begyndelsen af det 21. århundrede. Den storpolitiske deglo-



balisering er helt central for forståelse af dynamikken i international politik og udenrigspolitik, men mindre vigtig i nærværende bogs sammenhæng.

#### SPRÆNGSTOFFET I TRANSNATIONALISERINGEN: DE FORØGET MOBILE ENHEDER MØDER DE STAVNSBUNDNE

Hvis afstand betyder mindre, kommer flere individer, grupper, virksomheder, stater eller endog civilisationer i nærkontakt. Herved skærpes konkurrencen mellem dem; afstand som beskyttende lag forsvinder eller reduceres. Ikke alle aktører påvirkes dog ens af en transnationalisering. Nogle aktører – kapitalen og dele af arbejdskraften – bliver *mere* mobile, mens nationerne og staterne forbliver stavnsbundne; de ligger hvor de ligger (Mouritzen, 1999). Med nomader som mulig undtagelse er en nation – via tradition, kultur og litteratur – knyttet til et bestemt geografisk område, et „fædreland“ eller „folkehjem“. Danskhed er knyttet til „Sund og Bælt“, som ikke lader sig udskifte med f.eks. Sortehavet. Det samme gælder det dertil hørende statsapparat med navnet „Danmark“. Sådan er det uanset transnationaliseringen. Sprængstoffet i transnationaliseringen befinder sig i *spændingsfeltet mellem de stavnsbundne og de forøget mobile enheder*. Hvis det lykkes den mobile arbejdskraft eller flygtninge at slå sig ned i et „folkehjem“, er den ofte „inviteret med albuen“ af staten og betragtes som gæster af de fastboende – med deraf følgende begrænset opholdstid, begrænsede rettigheder og måske endog med forpligtelse til at opføre sig „bedre“ end de hjemmevante.

Udviklingen har dog en „skill bias“ til fordel for den mest eftertragtede og mobile arbejdskraft; personer med særlige talenter (kunstnere, professionelle sportsudøvere, IT-specialister m.fl.) har et globalt arbejdsmarked, hvis de selv ønsker det. Eliterne såvel som kapitalen opnår nogle relative fordele (Baumann, 1998); de kan bevæge sig derhen, hvor de finder det bedst at være (f.eks. hvor der er lavest virksomhedsbeskatning; herved forringes staternes skattegrundlag). De immobile enheder, dvs. primært staterne, kan så forsøge at kompensere for dette relative tab ved at stå sammen om nogle fælles regler (f.eks. minimumssatser for virksomhedsbeskatning), der skal begrænse de mobile enheders udfoldelser. I bedste fald vedtages de i det universelle FN, staternes „fagforening“. Det er imidlertid langt fra sikkert, at en sådan stats-solidaritet er stærk nok til at overgå de individuelle fordele, som enkelte stater kan opnå som „skruebrækkere“ ved f.eks. at agere skattely.

Dette eksempel er udtryk for en almen dynamik i relation til transnationaliseringen. Når konkurrencen skærpes, fristes de enkelte aktører til at underbyde hinanden. For at hindre at et sådant muligt „race to the bottom“ går ud over sagesløse, kan staterne forsøge at enes om fælles standarder, der skal respekteres. Det kan f.eks. være forbud mod børnearbejde eller vedtagelse af generelle lønmodtagerrettigheder på EU-plan eller globalt plan. „Politisk korrekthed“, hvad enten den er formaliseret af staterne eller ej, kan også undertiden anskues som globaliseringskompensation: globaliseringen indebærer f.eks. strømme af flygtninge og indvandrere fra fremmede kulturer, som igen giver grobund for fremmedfjendske reaktioner i visse lande. Disse forsøges tøjlet via øget politisk korrekthed, f.eks. vedrørende hvilke betegnelser de tilflyttede må omtales med.

Øresundsbroen har ikke formindsket afstanden mellem København og Skåne; den er stadig ca. 25 km. Den har derimod formindsket afstandens *betydning*, idet man nu kan krydse Sundet nemmere og hurtigere (fra 40 min. til ti min.) Konkurrencen skærpes herved mellem f.eks. forretningsdrivende i København og Malmø til gavn for forbrugerne. I en sådan skærpet konkurrence kommer den danske lukkelov under pres (såvel som f.eks. de danske restriktioner over for etablering af storvarehuse), fordi de danske forretningsdrivende opfatter den som en hæmsko i kampen om kunderne (Sverige har ingen lukkelov eller restriktioner for etablering af storvarehuse). Eftersom en ensartet lukkelov i de to lande er urealistisk, er det sandsynlige en liberalisering eller afskaffelse af lukkeloven i Danmark for at tilnærme sig svenske tilstande. Reglerne tilnærmer sig med andre ord hinanden på de to sider af Sundet, undertiden gennem fælles beslutninger, men hyppigst – som i eksemplet – i kraft af konkurrencen. Dette er delvis analogt med tilsvarende processer på de to højere niveauer: Gennemførelsen af de fælles standarder i EU's indre marked sker både for at øge konkurrencen (hindre national beskyttelse) og samtidig sikre, at konkurrencen ikke fører til uønskede konsekvenser i form af f.eks. øgede miljøskader. Tilsvarende på globalt plan: I verdenshandelsorganisationen WTO søger man at gennemføre globale regler, om end med et mindre avanceret beslutningssystem end i EU – og derfor også med mindre effektivitet.

Som eksemplerne viser, kan transnationalisering være mere eller mindre avanceret. Det kan være problemerne og dermed formentlig også samfundene, der er transnationaliseret (f.eks. drivhuseffekten); men på et mere fremskredent stade er det også *beslutningerne*, der er transnationaliseret. Det kan dels ske ved, at parterne sætter sig sammen og bliver enige, dvs. hvor alle

har vetoret (FN's klimakonferencer, f.eks.), det være sig stater i IGO'er eller substatslige aktører i INGO'er. Et trin mere avanceret er det ved overnationale beslutninger som i EU; her træffes autoritative beslutninger hyppigt ved kvalificeret flertal, som dernæst gælder for og håndhæves i hele EU.

#### STATERNES TILGANG TIL TRANSNATIONALISERINGEN: HAR DE PARADERNE OPPE?

Der er to væsensforskellige sæt af udfordringer til staterne, de aktørale og de strukturelle. De førstnævnte kommer fra en aktør eller aktørblok (typisk en anden stat) og er tilsigtede. De sidstnævnte er utilsigtede og stammer fra en struktur eller proces, herunder samspillet mellem aktører. Eksempler kan være en international økonomisk krise, en natur- eller miljøkatastrofe eller den internationale mediestrøm – kort sagt hvad der ofte rubriceres under „globalisering“. Denne er med andre ord en *strukturel* udfordring til staterne.

Forskellige slags udfordringer opmuntrer forskellige slags nationale reaktioner. En stat kan vælge at tilvejebringe en *samlet* reaktion over for en transnationalisering. Dette udelukker ikke, at staten fører forskellige politikker på forskellige områder; politikkerne skal blot være indbyrdes afstemt, så de ikke modsiger hinanden ved f.eks. at basere sig på indbyrdes uforenelige principper.

Transnationaliseringen opfattes næsten som international politik og statens holdning til den derfor som en art udenrigspolitik. Nationale subaktører skal stå sammen over for den ydre udfordring, spontant og/eller gennem statslig koordinering (Mouritzen, 1997: 101). Staten taler naturligvis med én stemme og optræder velkoordineret. Ydre udfordringer skal ikke kunne spille forskellige partier, ministerier, regioner, organisationer eller befolkningsgrupper ud mod hinanden. Forholdet mellem disse tilhører landets „indre anliggender“, som ingen udenforstående må blande sig i. Det vigtige er, at nationen/staten besidder en rimelig grad af selvkontrol, dvs. kontrol over de nævnte subaktører.<sup>16</sup>

Staten kan imidlertid også forholde sig anderledes afslappet til en udfordring. Hver subaktør gives lov til at disponere på egen hånd i forhold til den ydre udfordring; der er ikke én koordineret national strategi. Transnationalisering behandlet efter denne recept kommer til at ligne traditionel indenrigspolitik – om end ifølge sagens natur tæt forbundet med omverdenen.

Ved en aktøral udfordring (f.eks. en krigstrussel) er den koordinerede tilgang næsten en naturlov i form af nationalt sammenhold og centralisering.

Ved en strukturel udfordring – som netop en transnationalisering – er tilgangen langt mere varieret, ligesom ved en udfordring som EU, der både rummer aktørale og strukturelle aspekter i sig (Mouritzen 1997: 96-106). En stats tilgang har på sin side betydning for magtforholdene i det pågældende land – specielt forholdet mellem de centrale statsorganer.

## MAGTEN OVER TRANSNATIONALISERINGEN

Transnationaliseringen, såvel den fjerne som den nære og den „mellemste“, har konsekvenser for den interne magtfordeling i Danmark. Mellemregningen er, om den danske stat har valgt en koordineret eller en ikke-koordineret tilgang til transnationaliseringen (jf. tabel 1.2).

TABEL 1.2.

To nationale tilgange til europæisering

|                | KOORDINERET TILGANG  | IKKE-KOORDINERET TILGANG   |
|----------------|--|--|
| Forudsætninger | Det kan betale sig at tale med én stemme udadtil<br><br>Det er især nødvendigt for småstater at koordinere   | National selvkontrol undermineres alligevel af EU<br><br>Koordinering er spild af tid og ressourcer<br><br>Også EU har lav selvkontrol   |
| Mål            | Højt niveau af national selvkontrol<br>Konsensus blandt nationale aktører  | Offensiv brug af ressourcer til at udnytte den lave EU-selvkontrol   |
| Midler         | Højt niveau af intern konsultation og koordination<br><br>Relativt lukkede beslutningsprocesser<br><br>UM koordinerer fagministerierne<br>Europaudvalget mandaterer dansk EU-politik | Direkte adgang for nationale sub-interesser til EU-arena<br><br>Relativt åbne beslutningsprocesser<br><br>Fagudvalgene mandaterer hver sit politikområde                       |
| Konsekvenser   | Parlamentarisk niveau:<br>Et stærkt Europaudvalg<br>Svage fagudvalg<br><br>Regeringsniveau:<br>Et stærkt udenrigsministerium<br>Svage fagministerier                                 | Parlamentarisk niveau:<br>Europaudvalget i baggrunden<br>Stærke fagudvalg<br><br>Regeringsniveau:<br>Udenrigsministeriet helliger sig udenrigspolitik<br>Stærke fagministerier |
| Genereltendens | EU-politikken som semi-udenrigspolitik   | EU-politikken som almindelig politik   |

Hvordan påvirkes henholdsvis den lovgivende og den udøvende magt – og deres indbyrdes styrkeforhold – af en nationalt koordineret resp. en ikke-koordineret tilgang?<sup>17</sup> Ved den koordinerede tilgang får vi en „udenrigspolitiserings“ af transnationaliseringen. Typisk vil Udenrigsministeriet tiltage sig en koordinerende rolle i forhold til relevante fagministerier, og på den lovgivende side spiller Europa-udvalget en dominerende rolle i forhold til fagudvalgene. På denne måde sikres det, at den danske stat taler med én stemme udadtil, og at denne stemme er godkendt af Folketinget. Herved bliver traditionelt indenrigspolitiske områder, som nu er blevet transnationaliseret, delvis behandlet efter den udenrigspolitiske recept – med de demokratiske ofre, dette medfører (jf. senere). Ved den ikke-koordinerede tilgang, derimod, (for)bliver det transnationaliserede politikområde indenrigspolitik, men med markante transnationale indslag: partier eller ministerier danner forpligtende forbindelser med „opposite numbers“ i andre lande. Ved „transgovernmentale relationer“ forstås, at embedsmænd er i regelmæssig kontakt med deres kolleger i andre lande; hvis de ikke ligefrem bygger alliancer indbyrdes, holder de i hvert fald hinanden regelmæssigt informeret til gensidig nytte. Ifølge den her aktuelle tankegang er det kunstigt at operere med én samlet dansk interesse; „grønne“ i Danmark har større interessefællesskab med „grønne“ i andre lande end f.eks. med danske landbrugsinteresser. Eftersom dansk selvkontrol vis-a-vis transnationaliseringen alligevel antages at være illusorisk, er det mere rationelt, at hver enkelt dansk subaktor – ministerium eller parti – anvender sine ressourcer – tid og mandskab – på at udnytte transnationaliseringen på regionalt eller globalt niveau. F.eks. anser man den tidskrævende afstemning (koordination) af en samlet dansk holdning i EU-sager for overflødig; i stedet bør ressourcerne bruges til at være på forkant med og påvirke udviklingen i EU på et tidligt stadium – en art lobbyvirksomhed. EU har med sine mange institutioner og subaktører selv en lav selvkontrol, som kan udnyttes ved sådan virksomhed. Selvom der ikke er nogen national dansk strategi på spil ifølge denne tankegang, kan resultatet meget vel blive en større samlet indflydelse til de danske subaktører.

Det er imidlertid en grundlæggende tese i denne bog, at

*Danmark som stat tilstræber klare linjer i forhold til udlandet og en stramt koordineret tilgang til transnationaliseringen (tese 1).*

Tesen er, i lighed med de øvrige teser, møntet på denne bogs samtid, dvs. overgangen fra det 20. til det 21. århundrede (om end formentlig gældende

for en meget længere periode). Det dominerende normsystem i befolkningen, historisk overleveret, ønsker at holde udlandet på betryggende „armslængde“; der skal fortsat sikres klare linjer mellem Danmark og udlandet. En virkning/bivirkning af sådanne klare linjer har historisk været overskuelige og dermed letforståelige legitimitetsforhold i Danmark: den danske regering har legitimitet, fordi den er udgået af Folketinget, som igen er sanktioneret af de danske vælgere (den enstrengede såkaldte „parlamentariske styringskæde“). Danmarks stærke parlamentariske demokrati er historisk fremvokset i denne nationale sammenhæng, stort set uforstyrret af indre og ydre omvæltninger.

Givet denne stærke demokratiske tradition må politikerne prøve at efterkomme ønsket om fortsat klare linjer i befolkningens dominerende normsystem. De politiske gråzoner, som nødvendigvis følger med transnationaliseringen – bureaukratiske, parlamentariske m.fl. – udgør alvorlige udfordringer til de klare linjer. Der røbes næppe en hemmelighed ved at afsløre, at de største udfordringer af denne art kommer fra det „midterste“ niveau, dvs. EU-systemet. Det er det mest institutionaliserede niveau og det eneste, der rummer overnationalitet. På trods af europæiseringens fragmentering af forskellige politikområder skal den danske regering kunne tale med én stemme udadtil. Og Folketinget skal godkende denne ene stemme. Dette kræver stram koordinering. Analysen fokuserer derfor på EU-niveauets udfordringer.

Disse udviklinger har forbindelser videre til emnet for tese 2. Transnationaliseringen har nemlig styrket den udøvende magt *mere* end den lovgivende (i kraft af bl.a. de omfattende implementeringsopgaver, som globaliseringen og især europæiseringen overlader til nationale administrationer). Og *måden* den udøvende magt kontrolleres på – den stramt nationalt koordinerede tilgang – har svækket den lovgivende magt. Dette er ikke sket i absolut forstand, men i *forhold* til dens rolle i „almindelig“ politik, dvs. politik der ikke er transnationaliseret. Tese 2 kan derfor formuleres som følger:

*Transnationaliseringen har relativt styrket den udøvende magt i forhold til den lovgivende magt i Danmark (tese 2).*

I lighed med tese 1 diskuteres og vurderes denne tese med udgangspunkt i kvalitative dybde-interview og tidligere forskning.

## STATSSTRATEGIERNE: HVAD GÅR DE UD PÅ?

Ved en koordineret tilgang til transnationaliseringen er forskellige politikker og sagområder indbyrdes afstemt. *Strategien*<sup>18</sup> kan naturligvis variere med omstændighederne fra sagområde til sagområde; men der må ikke være modsigelser, hverken inden for et område eller mellem forskellige områder. De mulige strategier kan formuleres i en typologi. Populært udtrykt skal staten vælge mellem, om den vil bygge læhegn over for transnationaliseringen (defensiv strategi), bygge vindmøller (offensiv strategi), bygge både og (total strategi) eller ingen af delene (passiv strategi, *laissez faire*). Især den sidste strategi suppleres ofte med en tilpasningsstrategi indadtil for at afbøde uønskede samfundsmæssige effekter af transnationaliseringen. Lidt mere udførligt kan strategierne præsenteres således:

- en *defensiv* strategi: staten vælger at leve med transnationaliseringen som sådan, men søger ved individuelle forholdsregler at beskytte *sig selv* mod den (subs. sammen med andre, her: EU). Det dybere formål er at bevare den samfundsmæssige status quo på et område mod transnationale udfordringer. At sikre statens autonomi over for transnationaliseringen – evne til at undgå dens påvirkning – gives højere prioritet end statens egen indflydelse på den samlede transnationalisering.
- en *offensiv* strategi: staten forsøger at tøjle/lede den *samlede* transnationalisering i ønsket retning; indflydelse prioriteres højere end autonomi. For at det skal være realistisk, må det ske sammen med andre, typisk på EU- eller FN-plan. I heldige tilfælde kan staten endog ride på transnationaliseringsbølgen med henblik på styrkelse af egen indflydelse og status.<sup>19</sup>
- en *passiv* strategi: hverken offensiv eller defensiv. Transnationaliseringen på det givne område anses for ønskværdig/uskadelig eller blot statsmagten uvedkommende. Typisk vil staten i de fleste pluralistiske lande indtage en passiv holdning i forhold til den internationale mediestrøm; folk må benytte sig af de nyhedskilder, de selv finder formålstjenlige. Af ideologiske grunde er dette ikke noget, staten skal blande sig i. Den afslappede holdning har også det fortrin, at den er ressourcebesparende.
- en *total* strategi: både offensiv og defensiv. Ressourcestærke stater kan have overskud til at være både offensive og defensive samtidig, ligesom et godt fodboldhold mestrer begge dele. Frankrig dyrker f.eks. både kulturimperialismen ude i verden og kulturforsvaret på hjemmebane (f.eks. beskyttelse af det franske sprog mod anglicismer). Med andre ord: vi skal

påvirke andre, men de må ikke påvirke os. Dvs. både indflydelse og autonomi har højprioritet.

- en *tilpasningsstrategi*: indadrettede indgreb i lys af transnationaliseringen. Ofte vil en af de foregående strategier – især den passive – blive suppleret med indgreb/tilpasninger indad. Typisk er der tale om foranstaltninger for at afbøde skadelige effekter af transnationaliseringen, f.eks. kompensation til marginaliserede grupper. Sociale trykordsordninger kan absorbere de stød og påvirkninger, der bliver påført udefra og herved forebygge store udsving i befolkningsgrupperes levevilkår.

#### DANMARKS STRATEGIER – OG DERES SUCCES

Hvilke strategier har den danske stat/regering valgt på forskellige sagområder? Der tænkes ikke på, hvilke strategier politikerne *siger*, de har valgt, men på hvilke handlingsprogrammer der *faktisk* synes at have styret deres politik. De to ting kan naturligvis godt være sammenfaldende. Men i praksis er der blandt de ansvarlige politikere en forkærlighed for betegnelsen en „offensiv strategi“ og en uvilje mod betegnelsen en „defensiv strategi“ om den førte politik (mens oppositionens karakteristik ofte er stik modsat). Vi ønsker her at undgå en sådan værdiladning af betegnelserne; såvel en offensiv som en defensiv strategi kan være rationel under bestemte omstændigheder og forudsætninger. Det søges påvist, at

*Danmark som stat har, presset af det historiske aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for transnationaliseringen (tese 3).*

Et kvalitativt merværd kombineret med et kvantitativt – styrkemæssigt – mindreværd har historisk aflejret sig i befolkningens dominerende normsystem. Denne kombination gør i befolkningens øjne en konservativ, defensiv strategi til det rationelle valg: det gælder om at *bevare* det danske samfunds kvalitative landvindinger i forhold til transnationaliseringens udfordringer ved at „bygge læhegn“ om Danmark; en defensiv, fredelig nationalisme bliver resultatet. Transnationaliseringen erkendes som et vilkår, som netop Danmark imidlertid kan beskytte sig mod ved hjælp af en individuel løsning – læhegnet – dog på visse områder sammen med andre. Danmarks stærke demokratiske tradition bevirker, at regeringspolitikere i deres strategi over for transnationaliseringen lader sig påvirke af disse dominerende holdninger i befolkningen.



Tesen splittes op på transnationaliseringens tre niveauer:

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for globaliseringen, på egen hånd eller EU-plan (tese 3a), og*

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for europæiseringen (tese 3b), og*

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for den nære transnationalisering (tese 3c).*

Over for globaliseringen kan Danmark på visse områder bruge EU som et større og stærkere læhegn (tese 3a); EU – europæiseringen – ses imidlertid *samtidig* som en udfordring, som Danmark må forholde sig defensivt til (tese 3b).

Teserne afprøves på nogle af transnationaliseringsprocessens sagområder. På hvert delområde diskuteres et illustrativt case vedrørende regulering på det pågældende område:

- Vedrørende *menneskeglobaliseringen*: regulering af flygtninge/indvandrerstrømme i forhold til Danmark, med særligt henblik på familiesammenføring (tese 3a + 3b)
- Vedrørende *handelsområdet*: Danmark/EU i WTO (tese 3a)
- Vedrørende *miljøglobaliseringen* („force majeure“): Danmarks og EU's bidrag til Kyoto-processen vedrørende den globale opvarmning, drivhuseffekten (tese 3a)
- Vedrørende *kommunikationsglobaliseringen*:
  - dels massekommunikation: sikring af „nationale sportsudsendelsers“ tilgængelighed for flertallet af befolkningen (tese 3a)
  - dels valutaspekulation: ØMU'en som skjold og som udfordring (tese 3a + 3b).

Sagområderne er udvalgt med henblik på at få en rimelig spredning på de globaliseringskategorier, der er identificeret og analyseret ovenfor: menneskeglobaliseringen samt handel vedrører „at transportere mennesker/varer“; miljøglobaliseringen vedrører „force majeure“; og massekommunikation og valutaspekulation kan begge rubriceres under „at kommunikere“.

Ved hvert case spørges, hvilken strategi der er valgt på hvilket reguleringsniveau i disse år. I nogle af de her formulerede cases søges reguleringen foretaget på globalt niveau (Kyoto-processen, valutaspekulation), om end den vigtigste regulering ligger på EU- eller tilsvarende niveau. I andre cases søges reguleringen foretaget på EU-niveau (flygtninge/indvandrerstrømme og „nationale sportsudsendelser“), om end den reelle regulering ligger på nationalt dansk niveau.

I forbindelse med den nære transnationalisering (tese 3c) står transmissionen af nye politik-idéer til Danmark centralt. Er vi overhovedet modtagelige for idéer udefra, og i givet fald fra hvem? Øresundsintegrationen og integrationen i region Sønderjylland/Schleswig (det meget nære) relateres også til tese 3c. I relation til Øresundsintegrationen præsenteres sagen om storcentre i regionen som case.

Spørgsmålet i tese 4 vedrører, om strategierne i tese 1 og 3 er lykkedes efter hensigten. Med andre ord: har Danmark „styr“ på transnationaliseringen, eller har den taget magten fra de nationale politikere? Tesen siger, at det har den langt fra:

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, i videst mulig udstrækning begrænset /udskudt transnationaliseringens virkninger på det danske samfund. De langsigtede konsekvenser heraf vil dog sandsynligvis blive negative (tese 4).*

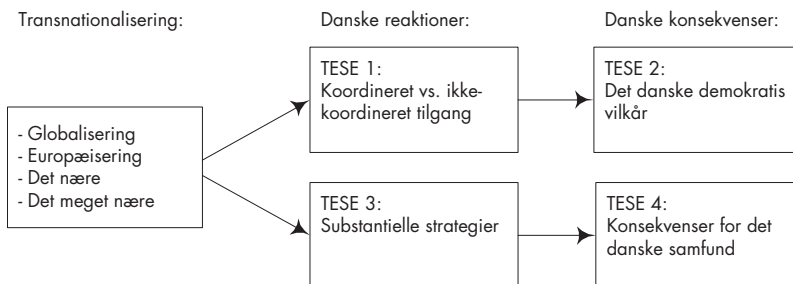
Det danske samfund er blevet betydeligt mindre påvirket af menneskeglobaliseringen end vore nabolande. For blot at nævne et meget specifikt, men til gengæld håndgribeligt, eksempel er Danmark et af de få europæiske lande, som ikke har muslimske gravpladser. Dette har statslige såvel som kommunale og administrative myndigheder deres aktier i.

Kun på områder, hvor det anses for ønskeligt (handel inden for EU) eller mindre væsentligt (f.eks. den mediemæssige anglicisering, internettet), har danske myndigheder sluppet kontrollen. Men den kan i princippet generobres.

Styrken ved en defensiv, konservativ strategi er – hvis den lykkes – det korte sigt: der er „rart“ at være bag læhegnet. Svagheden er imidlertid, at nytænkning og innovation kommer i baggrunden. At det „går godt“ kan være med til at fastholde én i forældede strukturer på længere sigt. Bl.a. på grund af det danske samfunds fremtidige behov for udenlandsk arbejdskraft vil den igangværende opslidende identitetskamp – mellem tilhængere af et

FIGUR 1.1.

Bogens tese-struktur



mono- og et multietnisk samfund – formodentlig blot blive forstærket. Endvidere kan man frygte, at de konservative/„selvtilstrækkelige“ momenter i den danske strategi – på dette såvel som beslægtede områder – vil skade Danmarks renommé internationalt. Tese 4 diskuteres med basis i en sammenstilling og samlet vurdering af eksisterende empiriske indsigter opdelt på de ovenfor skitserede sagområder.

I figur 1.1 er vist emnerne for hver af de fire teser såvel som forholdet mellem selv samme teser. Herved er også denne bogs tese-struktur anskueliggjort.

## KAPITELOVERSIGT

I kapitel 2, 3 og 4 søges det påvist, at der findes selvstændige transnationale dynamikker på de tre niveauer: det globale, det regionale (europæiseringen) og det (for Danmark) nære. Hovedvægten i kapitel 2 og 3 er naturligt nok på „motoren“ på hvert niveau – det vil for globaliseringens vedkommende sige teknologien og de politiske rammebetingelser og for europæiseringen de politiske institutioner. Den nære transnationalisering (kapitel 4) udgøres for en stor del af skandinavisk idéudveksling, mens den „meget nære“ i praksis er Øresundsintegrationen samt regionsdannelsen i Sønderjylland/Schleswig. Vort tidsperspektiv for præsentationerne af de forskellige dynamikker i kapitel 2, 3 og 4 afgøres til dels af dynamikkerne selv; vi går så langt tilbage, som de synes at have gjort sig gældende, men vægten ligger på deres betydning for danske strategier i denne bogs samtid.

I kapitel 5 „møder“ Danmark transnationaliseringen i dens forskellige afskygninger: vi præsenterer de seks udførlige cases, udvalgt som angivet

ovenfor. I kapitel 6 behandles mødet teoretisk. De ovenfor formulerede teser begrundes og afprøves på forskellige typer empirisk materiale. Først undersøges det, hvor koordineret en tilgang Danmark har til transnationaliseringen (tese 1), og hvad dette på sin side betyder for styrkeforholdet mellem regering og Folketing (tese 2). Hvordan er demokratiets vilkår blevet påvirket? Dernæst er emnet strategierne på transnationaliseringens forskellige niveauer/sagområder (tese 3) og strategiernes virkninger/bivirkninger. Strategiernes kort- og langsigtede virkninger vurderes (tese 4). Er det på denne baggrund realistisk at tale om Danmark som „foregangsland“? Kapitel 7 konkluderer og perspektiverer. Danmark sættes i relief i forhold til tre lande, vi normalt sammenligner os med. Der fremsættes konkrete reformforslag, der tager højde for afgørende træk ved den danske politiske kultur. I et appendiks om „logik, metode og værdifrihed“ reflekteres over denne bogs metode på forskellige niveauer: dens erkendelsesteori, dens tese-test og dens empiriske materiale, herunder tolkning af interview. Særlig eftertanke vies til spørgsmålet om bogens forhold til værdifrihedsidealet.

## NOTER

- 1 Risse-Kappen (1995: 1) definerer „transnationale relationer“ som „regelmæssigt samkvem på tværs af nationale grænser, hvor mindst én af parterne er en ikke-regerings aktør (INGO) eller i hvert fald *optræder* regeringsuafhængigt“ (oversat og lettere tillempet). Transnationalisering er så en *forøgelse* af dette samkvem. Mange forskere bruger ordet „internationalisering“ næsten synonymt med „transnationalisering“. I virkeligheden er det mest hensigtsmæssigt – som Hveem (2000: 73) – at reservere „internationalisering“ for forøgelse af samkvem, hvor *begge* parter er regeringsaktører, dvs. stigende interaktion mellem suveræne politiske enheder.
- 2 Vi bruger dog i denne fremstilling ordet „europæisering“, fordi det har vundet hævd i debatten.
- 3 Om *statstilladelses-princippet* se Mouritzen (1999: 57-60, 73-77). Princippet går ud på, at staten bestemmer, hvad andre aktører må bestemme, det være sig kommuner, internationale organisationer eller substatslige aktører, herunder statens egen forvaltning. Staten kan „slappe af“ og derved reelt uddelegere beslutninger. Men den

- kan også „spænde an“ (= paraderne hæves) og derved tage beslutningsmagten tilbage. Staten har under alle omstændigheder *primat* ifølge denne opfattelse. Princippet gælder også for andre fænomener end transnationale dynamikker, f.eks. det nationale embedsværks selvstændighed i forhold til dets politiske chefer eller – med forbehold – indenrigspolitiske forholds betydning for udenrigspolitik.
- 4 Der findes naturligvis undtagelser: der er f.eks. en større kulturbarriere mellem Nord- og Sydeuropa end mellem Nordeuropa og de amerikanske nordstater samt Canada.
  - 5 Internettet giver et vidnesbyrd om, at der er gået inflation i brugen af begrebet globalisering. En simpel søgning (oktober 2002, *Karsten Skjalm*) blandt engelsksprogede hjemmesider på altavista.com giver over en million træffere på „globalization/globalisation“. Til sammenligning giver „transnationalization/transnationalisation“, der anvendes som overbegreb i denne bog, blot 2.000 træffere, mens „regionalization/regionalisation“, som mange forskere mener er en vigtigere international økonomisk og politisk drivkraft end globalisering, kun giver ca. 35.000 træffere. Søgninger på ordene „internationalization/internationalisation“ og „interdependence“ giver dog også mange træffere, nemlig henholdsvis ca. 250.000 og 130.000.
  - 6 Jf. f.eks. undertitlen på et af standardværkerne, Keohane & Nye (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. I *Det Radikale Venstres* partiprogram fra 1955 hedder det: „Fremskridtene i videnskab og teknik har gjort verden til en enhed og skabt hidtil ukendte muligheder for højnelse af livsvilkårene – men samtidig også muligheder for altomfattende ødelæggelse. Folkene er herigennem blevet forbundet i et fællesskab på godt og ondt ...“. Blot var ordet „globalisering“ ikke opfundet endnu.
  - 7 Hyppigt opererer skeptikerne i stedet med termen „internationalisering“, jf. f.eks. Weiss (1998) eller Hirst & Thompson (1999). Weiss påviser *forskellene* mellem staters økonomiske strategier. Også Waltz (2000) hører til skeptikerne.
  - 8 Globalisering forstås som „stigende interdependens over store afstande“ (oversat). Indekset er sammenvejet på basis af handel, direkte udenlandske investeringer, internationale telefonsamtaler og internet-servere. Ifølge dette er globalismen ud fra en samlet betragtning stagnerende – om end svagt stigende. De økonomiske kriser i Asien, Rusland og Latinamerika de sidste år af det 20. århundrede spillede ind her, om end den teknologiske „motor“ i globaliseringen fortsatte med uformindsket kraft.
  - 9 Økonomisk globalisering (kapitel 2) vedrører mindst to af de nedenfor stipulerede områder: at transportere (handel, udenlandske investeringer) og at kommunikere (valutahandel, porteføljeinvesteringer).
  - 10 Ifølge Udlændingestyrelsens årsberetning fordeler antallet af personer med behov for international beskyttelse – i alt ca. 21,5 mio. – sig således med Asien 35 pct., Afrika 29 pct., Europa 29 pct. og øvrige syv pct. (Udlændingestyrelsen, 1999: 17).
  - 11 Dvs. nabolandes tv, satellit-tv (ekskl. TV3) og andet tv. Jf. *Statistisk Årbog* (1994; 2000).
  - 12 Undersøgt af Gallup, november 2001, for TV2, TV3, DR og TvDanmark. Listerne toppes af udsendelser med et royalt eller nationalt-kompetitivt præg (fodboldlandskampe). Danske film eller serier (helst med kendte skuespillere) ligger generelt højt

- ligesom danske nyhedsudsendelser. Interessen for nationalt tv er ingenlunde unik for Danmark, jf. Grantham (2000: 162).
- 13 Interview med Stig Hjarvard i *Mandag Morgen* 5.11.2001.
  - 14 De samme lande er i øvrigt Danmarks største handelspartnere: Tyskland 19 pct., Sverige 13 pct., Storbritannien ti pct. og USA seks pct. (bemærk igen nærhedens betydning!).
  - 15 Betydningen af INGO'er vil af praktiske grunde blive behandlet i demokratidiskussionen i kapitel 7.
  - 16 Ud over sikkerhedspolitiske krisesituationer finder vi en tendens til denne strategiske reaktion under betegnelsen „demokratisk korporativisme“ i den økonomiske tilpasning hos en række mindre frihandelsorienterede lande i efterkrigstiden (Katzenstein, 1985), f.eks. de skandinaviske lande, Beneluxlandene samt Schweiz og Østrig. Regeringen samordner politikken med centraliserede arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer.
  - 17 Ved den udøvende magt forstås regering og centraladministration; ved den lovgivende magt forstås Folketinget. Det kunne have været teoretisk frugtbart også at inddrage interesseorganisationerne, som jo netop i korporative arrangementer står sammen med de centrale statsorganer, jf. note 16. Domstolene er irrelevante i forhold til bogens teser (om end europæiseringen formodentlig har styrket den dømmende magt i Danmark).
  - 18 *Strategi* defineres som et bevidst overvejet handlingsprogram. Vi har her at gøre med strategier over for *transnationaliseringen*, ikke f.eks. udenrigspolitiske strategier. De bør heller ikke misforstås som „modes of adaptation“, adaptationsformer, jf. Mouritzen, Wæver & Wiberg (1996).
  - 19 Offensiv/defensiv bør ikke sammenblandes med proaktiv/reaktiv. Sidstnævnte skelnen angår det tidspunkt, strategien sættes ind på: om udfordringen forebygges (proaktiv) eller der blot reageres på den, når den viser sig som en realitet (reaktiv). Eftersom der ofte er et tidsforløb mellem en udfordrings globale tilsynkomst og dens aktualitet for det pågældende land, vil der dog være en tendens til, at offensive indsatser er proaktive set ud fra landets synsvinkel.

## DEN ØKONOMISKE GLOBALISERING

KARSTEN SKJALM

Som beskrevet i kapitel 1 er globalisering et mangesidigt begreb, som dækker over økonomiske, politiske, sociale, kulturelle og miljømæssige fænomener. Økonomisk globalisering, som vi skal gå i dybden med i dette kapitel, indtager dog en central plads i debatten. Det skyldes, at mange ikke-økonomiske aspekter af globaliseringsprocessen ofte antages at være en konsekvens af den økonomiske globalisering. Det er derfor ikke tilfældigt, at de senere års globaliseringskritiske bevægelser netop har rettet deres krav eller vrede mod de tre globale økonomiske institutioner: Den Internationale Valutafond (IMF), Verdensbanken og Verdenshandelsorganisationen (WTO). Kapitlet vil hovedsageligt fokusere på den økonomiske globalisering samt belyse de teknologiske og politiske faktorer, som ligger til grund for den. Globaliseringens politiske, sociale, kulturelle og miljømæssige konsekvenser, herunder konsekvenserne for staternes styringsmuligheder, vil kun blive perifert berørt.<sup>1</sup>

Økonomisk globalisering defineres almindeligvis som voksende integration af territorielt afgrænsede vare- og faktormarkeder overalt i verden. Som der vil blive gjort rede for i det næste afsnit, kan økonomisk globalisering belyses på flere måder. Konvergens i vare- og faktorpriser overalt i verden udgør dog det strengeste og mest præcise mål på økonomisk globalisering. Dette mål udmærker sig endvidere ved, at det kaster lys over den økonomiske globaliserings vigtigste drivkræfter, nemlig teknologiske fremskridt og politiske liberaliseringer. Teknologiske fremskridt giver sig blandt andet udslag i en reduktion af transportomkostningerne (og transporttiderne), hvilket bidrager til at skærpe den økonomiske konkurrence på tværs af nationale markeder. Dette trækker i retning af konvergens i relative priser. Toldreduktioner og afvikling af andre handelshindringer har den samme effekt. „Loven om én pris“ holder imidlertid kun for standardiserede varer (f. eks. krydderier, korn og visse andre landbrugsprodukter samt en række råstoffer). I modsætning til det 19. århundrede har varehandelen i efterkrigs-

tiden ikke været domineret af standardiserede produkter, hvilket har gjort det vanskeligere at sammenligne priser på tværs af markeder. Alene af denne grund er der endnu ikke blevet foretaget omfattende studier af konvergens i varepriser i efterkrigstiden. Analysen i det følgende vil derfor blive komplementeret med andre mål for økonomisk globalisering, herunder handels- og faktorstrømme og økonomisk åbenhed. Endelig vil analysen blive udbygget med en beskrivelse af de mere kvalitative forandringer i den globaliseringsproces, som har fundet sted i de seneste 10-15 år.

Kapitlet indledes med en diskussion af begrebet økonomisk globalisering samt måder at måle fænomenet på. Med henblik på at sætte analysen af den nyere globalisering i perspektiv følger herefter et historisk tilbageblik på tidligere tiders globalisering. På baggrund af priskonvergensindikatoren har en række økonomer i de senere år givet et klart svar på, hvornår den økonomiske globalisering begyndte. Den startede i årene efter Napoleonskrigene i begyndelsen af det 19. århundrede. Da begyndte vare- og faktorpriserne så småt at konvergere på tværs af nationale og kontinentale markeder. Den virkeligt markante konvergens i vare- og faktorpriser skete imidlertid først i perioden mellem 1870 og 1913. Denne periode betegnes da også som globaliseringens første æra. Nyere økonomiske studier viser endvidere, at teknologiske fremskridt (nedbringelse af transportomkostninger) forklarer ca. tre fjerdedele af det 19. århundredes økonomiske globalisering. Resten tilskrives politiske faktorer. Omvendt forholder det sig for den globalisering, som har fundet sted i efterkrigstiden. Her har politiske faktorer (toldnedsættelser og andre politiske liberaliseringer) haft primat. Det meste af det 19. århundredes globalisering blev imidlertid rullet tilbage under de to verdenskrige og den økonomiske og politiske ustabilitet i efterkrigstiden. Den nyere økonomiske globalisering er derfor ikke markant mere fremskreden end den, der fandt sted i det 19. århundrede. Det gælder ikke mindst de internationale kapitalmarkeder, som på en række punkter synes at have været mindst lige så integrerede i det 19. århundrede som i dag. På den anden side synes den nyere økonomiske globalisering i det mindste på det kvalitative plan at være væsentligt forskellig fra det 19. århundredes. Et af de væsentligste særtræk ved den informationsteknologiske revolution er, at den har gjort det muligt at sprede informationer og gennemføre transaktioner langt hurtigere, billigere og mere effektivt i dag, end det var muligt for blot 20 år siden. Dette har ikke blot haft store konsekvenser for udviklingen af de internationale kapitalmarkeder, men også for virksomheders firmastrategier. Efter en kortfattet indramning af efterkrigstidens globalisering følger en analyse af de moderne



internationale kapitalmarkeder og den globalisering af produktion og salg, som kommer til udtryk gennem den massive vækst i direkte udenlandske investeringer. Det sidste er måske det væsentligste nye træk i den nyere globalisering. Til slut belyses aspekter af de politiske drivkræfter i efterkrigstidens globalisering. Fokus vil her blive lagt på det multilaterale handelssystemets rolle i globaliseringsprocessen samt ikke mindst den transformation af det multilaterale handelssystem, som har fundet sted med etableringen af Verdenshandelsorganisationen i midten af 1990'erne.

### HVAD ER ØKONOMISK GLOBALISERING?

Økonomisk globalisering defineres almindeligvis som voksende integration eller sammenvævning af territorialt afgrænsede vare- og faktormarkeder over alt i verden. På basis af denne definition kan økonomisk globalisering måles på flere måder. Ofte måles graden af globalisering ved forskellige indikatorer på, hvor åbne de enkelte landes økonomier er i forhold til omverdenen. Disse indikatorer omfatter bl.a. eksport-, import- eller handelskvoter (eksport + import),<sup>2</sup> kortsigtede udenlandske kapitalbevægelser i forhold til BNP/pengemængde, langsigtede udenlandske kapitalbevægelser<sup>3</sup> i forhold til et lands samlede investeringer/BNP og migration i forhold til arbejdskraftsreserven/ befolkningens størrelse. Sådanne indikatorer udgør på trods af deres udbredte anvendelse dog temmelig upræcise mål for globalisering. De fortæller nemlig intet om, hvor perfekt integrerede de *globale* markeder er. Voksende handelskvoter er således ikke et udtryk for globalisering, hvis den voksende samhandel kun finder sted mellem lande i regionale nærområder. Det er udtryk for regionalisering eller den nære transnationalisering.

Det strengeste og mest præcise mål på økonomisk globalisering er som nævnt konvergens i vare- og faktorpriser overalt i verden (Schultze & Ursprung, 1999; O'Rourke & Williamson, 2001). Hvis den økonomiske globalisering var fuldkommen, ville alle landes vare- og faktormarkeder være perfekt integrerede. I så fald ville der ikke eksistere nogen politiske eller teknologiske barrierer – dvs. handelsbarrierer (herunder told og ikke-toldmæssige handelshindringer) eller transaktionsbarrierer (transport-, tids- og informationsomkostninger) for den internationale vare- og faktormobilitet, og det ville resultere i ensartede relative priser på tværs af landegrænser. Det kaldes for „loven om én pris“. Hvis f.eks. de globale hvedemarkeder var perfekt integrerede, ville prisen på argentinsk hvede være identisk med prisen på canadisk eller russisk hvede. Hvis prisen på argentinsk hvede af en

eller anden grund kom under verdensmarkedsprisen, ville den globale efterspørgsel massivt rette sig mod det argentinske marked, og det ville hurtigt presse prisen på argentinsk hvede op på verdensmarkedsprisen igen. Hvis prisen på argentinsk hvede omvendt lå over verdensmarkedsprisen, ville den hverken kunne afsættes på det argentinske marked eller på verdensmarkedet, og dette ville tvinge de argentinske hvedeproducenter til at nedsætte deres priser eller omlægge deres produktion til andre produkter.

Ud over at være et mere præcist mål for økonomisk globalisering udmærker priskonvergensindikatoren sig ved, at den kaster lys over den økonomiske globaliserings drivkræfter. Først og fremmest gør indikatoren det muligt kvantitativt at belyse de to vigtigste drivkræfter i globaliseringsprocessen, nemlig teknologiske fremskridt og politiske liberaliseringer. Teknologiske fremskridt inden for transport og kommunikation nedbringer henholdsvis transportomkostningerne (fragtpriser og -tider) og omkostningerne ved at indhente information om fremmede markeder, herunder om priser. Dette trækker i retning af konvergerende vare- og faktorpriser på tværs af landegrænser. Hvis indenlandsk producerede varer er relativt dyre, vil efterspørgslen i højere grad rette sig mod relativt billigere og substituerbare udenlandske varer, jo lavere transportomkostningerne er, og dette vil presse de indenlandske varer ned i pris. Lavere transportomkostninger er derfor alt andet lige forbundet med konvergens i markedspriser. I praksis er det imidlertid vanskeligt at måle, hvor stor effekt nedbringelse af transporttider og forbedret information (prisgennemsigtighed) har for konvergens i vare- og faktorpriser. Kvantitative studier, som der refereres til nedenfor, fokuserer derfor primært på fragtomkostninger. Med hensyn til politiske faktorer fokuserer de kvantitative studier på told, som har den mest synlige effekt på de relative varepriser. Effekter af ikke-toldmæssige handelshindringer og ikke mindst politiske faktorer såsom fred og politisk stabilitet på de relative priser er vanskeligere at måle. Der er dog bred enighed om, at andre politiske faktorer end toldliberaliseringer har stor betydning for den globale markedsintegration, og derfor berører den følgende analyse også andre politiske faktorer end told.

„Loven om én pris“ holder imidlertid kun for fuldkommen standardiserede varer – f.eks. råstoffer og visse former for landbrugsvarer, tekstiler og lignende. Sådanne varer udgør i dag en meget beskedent andel af såvel produktionen som den internationale handel. Endvidere holder „loven“ kun for markeder, der er karakteriseret ved fuldkommen konkurrence. Sådanne markeder er foruden ved standardiserede varer også karakteriseret ved perfekt infor-

mation, atomistiske markedsaktører (dvs. ingen producenter eller forbrugere er store eller stærke nok til at påvirke markedsprisen) og fri adgang til markedet. Alle disse forudsætninger holder kun undtagelsesvis i virkelighedens verden. Moderne markeder er karakteriseret ved en lang række imperfektioner, som i mange tilfælde er en konsekvens af de underliggende faktorer, der driver markedsudviklingen såsom producenternes profitmotiver, den teknologiske udvikling og efterspørgselsforhold (herunder sammenhængen mellem indkomst, livsstile og forbrugsmønstre) eller en konsekvens af politiske, kulturelle og samfundsmæssige faktorer. F.eks. afspejler producenters profitmotiv sig i ønsket om at vinde markedsandele og kontrollere priserne på de produkter, de producerer. Dette ansporer dem til at forfølge forskellige virksomhedsstrategier, som enten kan tage sigte på at reducere omkostningerne eller opnå større kontrol med efterspørgselssiden. Blandt omkostningsreducerende strategier kan f.eks. nævnes indførelse af ny teknologi, fusioner, overtagelser af/strategiske alliancer med andre virksomheder med henblik på at opnå stordriftsfordele eller udflytning af produktionen til geografiske områder, hvor produktionsfaktorpriserne er lavere. Blandt efterspørgselskontrollerende strategier kan nævnes produktdifferentiering (design, funktion, emballage, udvikling af varemærker som søges indprentet for brugerne gennem marketing) eller etablering af salgfilialer på forskellige markeder for at opnå større føling med lokale forbrugsmønstre og markedsvilkår.

Virksomheders muligheder for at forfølge omkostningsreducerende og produktdifferentierende strategier er i høj grad betinget af teknologiske faktorer. Særligt de moderne industrialiserede økonomier er i stigende grad karakteriseret ved markeder med sofistikerede og differentierede produkter, hvor der i produktudviklingen lægges megen vægt på opfindelser, teknisk know-how, design og anden kreativ menneskelig udfoldelse. Som det vil fremgå er den økonomiske udvikling i de seneste tiår gået i retning af stadigt hårdere konkurrence om stadigt mere omskiftelige og segmenterede markeder. Dette, som har gjort det nødvendigt permanent at være til stede på de enkelte nationale markeder, forklarer sammen med den informationsteknologiske revolution, hvorfor direkte udenlandske investeringer har været en af de væsentligste drivkræfter i den nyere globalisering.

I sidste ende er økonomisk globalisering et spørgsmål om mere eller mindre. Det er nemlig vanskeligt at forestille sig, at globaliseringsprocessen på et tidspunkt skulle nå så vidt, at (alle) vare- og faktormarkeder blev perfekt integreret overalt i verden. Uanset hvor store teknologiske fremskridt der bliver gjort, vil det fortsat koste tid og penge at transportere varer over længere

afstande. Selv hvis varer fra de fjerneste egne af verden kunne leveres øjeblikkeligt og omkostningsfrit – det kan i visse tilfælde (f.eks. computersoftware, visse serviceydelser og handel med værdipapirer) lade sig gøre med den moderne informationsteknologi – vil manglende kendskab til fremmede produkters kvalitet og måske pris (informationsbarrierer)<sup>4</sup> fortsat hæmme globaliseringsprocessen i at nå et fuldkomment stade. At der stadig eksisterer betydelige transaktionsmæssige eller politiske barrierer i den økonomiske globaliseringsproces viser sig bl.a. ved, at lande fortsat primært handler med deres nabolande (pga. kortere transportafstande og ofte bedre lokalkendskab, jf. tabel 1.1). Amerikanere, som lever tæt på grænsen til Canada, foretager fortsat næsten alle deres indkøb i lokale amerikanske indkøbscentre frem for at køre over på den anden side af grænsen til ofte geografisk lige så nære canadiske indkøbscentre, hvor de i mange tilfælde kunne købe varerne lige så billigt eller billigere. I dette eksempel er det folks mentale interesse-sfære (jf. s. 21–22), der udgør barrieren (jf. også Øresundsintegrationen, s. 112–117).

Det er derfor vigtigt at opfatte den økonomiske globalisering som en *proces*, hvis væsenstræk bedst kan forstås i et historisk perspektiv. Før blikket vendes mod den nyere globalisering, er et historisk tilbageblik derfor nødvendigt.

## DA GLOBALISERINGEN BEGYNDTE

Det har været omdiskuteret, hvornår globaliseringen begyndte. Historikere har været tilbøjelige til at pege på tiden omkring år 1500, hvor Columbus „opdagede“ Amerika og Vasco da Gama fandt søvejen til Indien rundt om Afrika (Bentley, 1996; Frank, 1998). De nye opdagelser førte i de næste 300 år til en betydelig vækst i handelen med eksotiske varer (krydderier, sølv og siden sukker, kaffe, te mv.) Samlet steg samhandelen mellem 1500 og 1800 dog kun med højest 1,1 pct. pr. år, hvilket ligger langt under niveauet siden 1800. Nok så vigtigt konvergerede varepriserne ikke på tværs af landene og kontinenterne. Det skyldtes dels, at søfragtsomkostningerne som følge af de mange krige faktisk steg over tid, dels at mange toneangivende lande forfulgte en merkantilistisk og protektionistisk politik med høje toldsatsler, import- og eksportforbud, monopolrettigheder osv. (Findlay & O'Rourke, 2001: 10). På baggrund af omfattende målinger af konvergens i vare- og faktorpriser konkluderer økonomerne O'Rourke & Williamson (2001: 28) entydigt: „globaliseringen begyndte ikke for 5000 år siden eller for 500 år

siden. Den begyndte i det tidlige 19. århundrede. På den måde er globaliseringen et meget moderne fænomen“.

Globaliseringen indtraf i årene efter Wiener-freden (1815). Da begyndte vare- og faktorpriserne så småt at konvergere på tværs af lande og kontinenter. De vigtigste årsager til „globaliseringschokket“ var den gryende industrialisering og de teknologiske landvindinger, der bl.a. blev foretaget med opfindelsen af dampskibet (1807) og jernbanen (1826).<sup>5</sup> Disse opfindelser førte sammen med anlæggelsen af kanaler til en væsentlig nedbringelse af transportomkostningerne og transporttiderne.<sup>6</sup> Først efter 1860 begyndte dampskibene dog at sejle med luksusvarer, ligesom udbygningen af jernbanenettet tog fart mellem 1850 og 1870.<sup>7</sup> Hermed være også antydning, at vare- og faktorpriserne først for alvor begyndte at konvergere i tiden efter 1870. Perioden mellem 1870 og 1913 betegnes da også som globaliseringens første æra.

Med hensyn til den betydelige varemarkedsintegration, der fandt sted i perioden 1820-1913 som helhed, har O'Rourke & Williamson (2001) og Lindert & Williamson (2001) beregnet, at 72 pct. (dvs. ca. tre fjerdedele) kunne henføres til faldende transportomkostninger, mens 28 pct. (dvs. ca. en fjerdedel) skyldtes handelsliberaliseringer. Globaliseringen i det 19. århundrede kan således primært forklares med teknologiske faktorer, men det er væsentligt at understrege, at globaliseringen næppe havde fundet sted uden gunstige politiske rammebetingelser. Den politiske fred og stabilitet, der blev skabt efter Wiener-kongressen, og afviklingen af krigenes omfattende handelshindringer (embargoer, eksport- og importforbud og kvotaordninger) spillede altså en vigtig komplementerende rolle i globaliseringsprocessen.

Men den teknologiske revolution, som muliggjorde en nedbringelse af transportomkostningerne og transporttiderne, var altså den vigtigste kilde til varemarkedsintegrationen i det 19. århundrede. Langt hovedparten af varehandelen blev fragtet til vands. Det er blevet beregnet, at søfragtsomkostningerne mellem 1840 og 1913 faldt med næsten 70 pct. i reale termer. I de foregående hundrede år mellem 1740 og 1840 holdt søfragtsomkostningerne i reale priser sig nogenlunde konstant (Findlay & O'Rourke, 2001: 20; O'Rourke & Williamson, 2001: 35f.). Den største reduktion af transportomkostningerne (44 pct.) faldt netop mellem 1870 og 1913. Mellem 1870 og 1910 faldt fragtomkostningerne på f.eks. hvede over Atlanterhavet fra 41 pct. af hvedeprisen til 22,6 pct., mens fragtomkostningerne på ris fra Indien til Europa faldt fra 74 pct. af prisen på ris til blot 18 pct.<sup>8</sup>

Nedbringelsen af fragtomkostningerne og fragttiderne havde dramatiske konsekvenser for de relative varepriser mellem markederne: i 1870 var prisen

på f.eks. hvede ca. 60 pct. højere i Liverpool, end den var i Chicago. I 1912 var prisforskellen blevet reduceret til 16 pct. Mellem Liverpool og Odessa (Rusland) blev prisforskellen på hvede reduceret fra 40 pct. i 1870 til blot to pct. i 1906. Mellem Liverpool og Alexandria blev prisforskellen på bomuld reduceret fra 63 pct. omkring 1840 til blot fem pct. i 1890'erne. Opfindelsen af kølevogne bevirkede i øvrigt, at dampskibene og jernbanerne nu også kunne transportere letfordærlige varer som f.eks. kød. Det førte bl.a. til, at prisforskellen mellem Liverpool og Cincinnati på bacon faldt fra 93 pct. i 1870 til 18 pct. i 1913.

Den industrielle og teknologiske revolution og den liberale markedsekonomis fremkomst i det 19. århundrede skabte det største vækstboom i historien. Mellem 1820 og 1870 var den gennemsnitlige globale økonomiske vækst ca. 0,5 pct. pr. år. Dette kan synes beskedent sammenlignet med senere tiders økonomiske vækst, men ikke når sammenligningsgrundlaget er perioden før 1820. Mellem 1700 og 1820 var den globale økonomiske vækst således kun 0,07 pct. pr. år (Madison, 2001: 100). Det 19. århundredes vækstboom førte sammen med den teknologiske transportrevolution og politiske liberaliseringer til en rivende vækst i den internationale samhandel. Mellem 1820 og 1870 voksede den globale vareeksport med 4,5 pct. pr. år og dermed betydeligt hurtigere end produktionen. Dette gjorde landenes økonomier mere åbne. Selvom væksten i den globale vareeksport aftog en smule mellem 1870 og 1913 (3,9 pct. pr. år), betegnes denne periode dog som nævnt som globaliseringens første æra. Det skyldes bl.a. netop, at de relative vare- og faktorpriser først for alvor begyndte at konvergere i denne periode. Endvidere accelererede den globale økonomiske vækst i denne periode (til gns. 1,3 pct. pr. år), som foruden fred og stabilitet i øvrigt var præget af stadige menneskelige fremskridt.<sup>9</sup>

Politiske faktorer spillede dog en vigtig komplementerende rolle i globaliseringsprocessen i forhold til de teknologiske faktorer. Ved siden af fred og politisk stabilitet tænkes der her først og fremmest på den liberale markedsekonomis fremkomst og dermed ophævelsen af de mange *indre* handelsbarrierer, som var blevet skabt under de feudale samfund (lavretsrettigheder, købstadsrettigheder osv.). Afviklingen af disse barrierer var en væsentlig forudsætning for, at industrialiseringen kunne få lov til at udfolde sig.

Derimod spillede liberaliseringerne af landenes *eksterne* handelspolitikker en mere tvetydig rolle, end det hidtil er blevet antaget. Den eksterne liberaliseringsproces startede for alvor i 1860, hvor Storbritannien og Frankrig underskrev den såkaldte Cobden-Chavalier-traktat, som liberaliserede han-

delen mellem de to lande. I årene forinden havde særligt Storbritannien dog gået foran med unilaterale handelsliberaliseringer, som blev kronet med afskaffelsen af de såkaldte Kornlove fra Napoleonstiden i 1846. Efter undertegnelsen af Cobden-Chavalier-traktaten bredte frihandelsliberalismen sig hurtigt til andre lande. Dette hang sammen med, at andre lande ikke kunne få adgang til de lavere toldsatsler og gunstigere handelsvilkår uden at indgå i netværket af frihandelsaftaler. I 1861 indgik Frankrig og Belgien en bilateral frihandelsaftale. Herefter indgik Frankrig i 1862 en bilateral frihandelsaftale med Preussen. Frihandelsaftalerne byggede på det såkaldte mestbegunstigelsesprincip (MFN), der går ud på, at hvis et land tilbyder et andet land lavere toldsatsler, skal disse lavere toldsatsler også gælde for de andre lande, som det pågældende land har indgået aftaler med. Det betød, at de toldreduktioner, som Frankrig gennemførte i sine bilaterale aftaler med henholdsvis Preussen og Belgien, også kom til at gælde for Storbritannien. Omvendt opnåede Preussen den ekstra belønning ved at indgå en bilateral aftale med Frankrig, at det også kunne nyde godt af Storbritanniens og Belgiens lavere toldsatsler. MFN-princippet bevirkede derfor, at frihandelsliberalismen bredte sig som ringe i vandene. I 1863 indtrådte Italien i netværket af „Cobden-Chavalier“-traktaten, mens Schweiz, Norge, Sverige, Spanien, Holland og Østrig indtrådte mellem 1864 og 1867. I 1877 havde stort set alle lande bevæget sig i retning af frihandelspolitik. På det europæiske kontinent var den gennemsnitlige varetold faldet til 9–12 pct., hvilket lå langt under toldsatslerne på 50 pct. eller mere og de utallige importforbud og mængderestriktioner, som prægede tiden umiddelbart efter Wiener-freden i 1815 (O'Rourke & Williamson, 2001: 39).

Fra slutningen af 1870'erne begyndte toldsatslerne imidlertid at krybe opad igen i mange lande (især Tyskland og Frankrig). Dette skete netop i den periode, hvor konvergensen i vare- og faktorpriser var stærkest. Heri ligger det tvetydige. Der er næppe tvivl om, at handelsliberaliseringerne før 1870 bidrog til den økonomiske globalisering mellem 1870 og 1913. Men i selve globaliseringsperioden modarbejdede politiske faktorer – især toldforhøjelser og siden indførelse af immigrationsrestriktioner – faktisk de globaliseringsfremmende effekter, som blev skabt af de teknologiske fremskridt.

Globaliseringens første æra indeholdt altså både selvforstærkende og fragmenterende dynamikker. At globaliseringen også indeholdt fragmenterende dynamikker hang netop sammen med, at den også skabte tabere i de enkelte lande. Selvom alle lande, som hoppede på globaliseringen, opnåede en betydelig velstandsfremgang (Lindert & Williamson, 2001), bidrog globaliserin-

gen også til betydelige indkomstforskydninger (men dog kun i få tilfælde større økonomisk ulighed) i de enkelte lande.

Nyprotektionismen blev i første omgang udløst af „den store korninvasion“ i slutningen af 1870'erne, hvor det europæiske marked blev oversvømmet af billigt amerikansk og russisk korn. Den dramatiske forøgelse af udbuddet pressede prisen på korn i bund med efterfølgende markante fald i jordpriserne og de nominelle lønninger (og reallønsfald) i landbrugssektoren. Kun Storbritannien, som var langt fremme i industrialiseringsprocessen, og Danmark og Holland, der i høj grad havde omlagt deres landbrug til animalsk produktion, forblev mindre berørt af korninvasionen. I andre lande – særligt Tyskland og Frankrig – krævede de politisk magtfulde godsejere og storbønder, som ellers hørte til de rigeste lag i samfundet, en forhøjelse af toldsatserne. Et *globaliseringsbacklash* var under udfoldelse. Dette kulminerede med første verdenskrigs udbrud i 1914. Selvom der ikke er plads til at uddybe det her, giver historien fra 1800-tallet skræmmende illustrationer af, at globaliseringen selv bærer kimen til sin egen ødelæggelse. Nutidens krav om „fair handel“ og frygt for „ræs mod bunden“ er i den historiske kontekst på ingen måde nye, hvilket den politiske debat i slutningen af det 19. århundrede og op til ragnarokket i 1914 med al tydelighed giver eksempler på. Argumentet om, at globaliseringen ikke længere kan rulles tilbage, og at storkrig ikke længere er muligt var også almindeligt før første verdenskrig. Synspunktet blev bl.a. fremsat så sent som 1908 af Norman Angell i en bog, der bar den paradoksale titel: „The Great Illusion“.

Mellem 1914 og 1945 blev den globalisering, der havde fundet sted i tiden mellem 1870 og 1913 rullet tilbage af de to verdenskrige og mellemkrigstidens økonomiske og politiske ustabilitet, som kulminerede med den dybe økonomiske krise i begyndelsen af 1930'erne. Toldsatserne begyndte allerede at eskalere under den globale deflation, som fulgte i kølvandet på afslutningen af første verdenskrig. Dette skyldtes, at told på daværende tidspunkt typisk havde form af faste afgifter. Faldende varepriser førte derfor til effektivt højere told. Under den verdensomspændende økonomiske depression, som fulgte efter børskrakket i New York i 1929, engagerede landene sig imidlertid mere aktivt i en eskalerende told- og kvotakrig. I 1930 indførte USA den berygtede Smoot-Hawley-lov, som medførte en forhøjelse af de effektive amerikanske toldsatser til ikke mindre end 60 pct. Andre lande fulgte snart efter ved at hæve deres toldsatser eller indføre kvotaordninger. I 1931 opløste Storbritannien pundets gulddindløselighed. Konkurrerende devalueringer mellem landene og eskalerende valutarestriktioner bidrog således også til at ned-



smelte den internationale handel. Da krisen kulminerede i 1933 var verdenshandelen skrumpet ind til en tredjedel af, hvad den havde været før krigen (Kindleberger, 1973).

Mellemligstidens globaliseringsbacklash havde udelukkende politiske årsager. Den teknologiske revolution, som var blevet indledt i det 19. århundrede, fortsatte nemlig uanfægtet i mellemkrigsårene. Uden verdenskrigene og den økonomiske og politiske ustabilitet havde mellemkrigstidens opfindelser af hurtigere og større biler (herunder lastvogne), fly og skibe samt den forbedrede infrastruktur (bl.a. asfalteringen af veje) utvivlsomt bidraget til en acceleration af den globaliseringsproces, som fandt sted før første verdenskrig.

## EFTERKRIGSTIDENS GLOBALISERING

Det internationale system i efterkrigstiden kan siges at have bevæget sig igennem tre faser, hvoraf den seneste, der blev påbegyndt i starten af 1980'erne, klart har medført de største kvalitative ændringer.

Første fase mellem 1947 og 1973 var præget af en dramatisk vækst i samhandelen med råvarer og industrivarer. Den enorme vækst i samhandelen, som altovervejende fandt sted mellem OECD<sup>10</sup>-landene, blev især drevet frem af de teknologiske og produktmæssige innovationer, som havde ophobet sig i mellemkrigstiden, og ikke mindst afviklingen af de betydelige handelsbarrierer i form af told og kvotaer fra samme periode. De internationale kapitalmarkeder oplevede også en betydelig vækst, der dog især i 1950'erne blev hæmmet af kapitalkontrol og kapitalmangel (dollarknaphed). Den stramme kapitalkontrol førte i 1960'erne til etableringen af det såkaldte *Eurodollar-marked* og skatte- og kapitalparadiser i bl.a. Caribien (de såkaldte „caribiske branch-shells“), og dermed kom kapitalmarkederne for første gang i historien i stigende grad uden for myndighedernes kontrol.

Anden fase, der fandt sted fra ca. 1973 til 1983, var præget af en vis afmatning af såvel den økonomiske vækst som væksten i varehandelen. Til en vis grad hang dette sammen med, at mange af de varer, der var nye i den tidlige efterkrigstid, og som havde en forholdsvis lang levetid (f.eks. tv, køleskabe og andre hårde hvidevarer og biler) var kommet et pænt stykke ned ad deres produktcyklus. Men de væsentligste årsager til afmatningen var politiske: opløsningen af det globale valutasamarbejde (Bretton-Woods) og overgangen til flydende valutakurser i 1971, energikriserne i 1973/74 og 1979/80 og de efterfølgende økonomiske recessioner samt den nyprotektionistiske bølge (herunder væksten i brugen af protektionistiske instrumenter som antidump-

ing og anden særtold og frivillige eksportbegrænsninger). Bølgen blev forstærket af voksende statsinterventionisme (industripolitik, renationaliseringer, statsstøtte og ikke mindst den eksplosive vækst i tekniske reguleringer, som fulgte med den stadigt mere gennemgribende regulering af samfundene i de industrialiserede lande). Væksten i ikke-toldmæssige handelsbarrierer, som er vanskelige at kvantificere, blev dog modvirket af de betydelige toldnedsættelser, som blev opnået under Kennedy-runden og Tokyo-runden. Overgangen til flydende valutakurser i 1970'erne anfægtede ikke væksten i de internationale kapitalmarkeder. Tværtimod ansporede det mere ustabile valutasytem kapitalmarkederne til at udvikle nye finansielle instrumenter, som forøgede transaktionsvoluminet på kapitalmarkederne.

Første fase og anden fase i efterkrigstidens økonomiske system var karakteriseret ved henholdsvis voksende og stagnerende transnationalisering (og regionalisering) af især de vestlige økonomier. I 1970'erne koblede en række asiatiske lande (Japan, Sydkorea, Taiwan, Hong Kong og Singapore) sig dog til det liberale internationale system og tiltvang sig hurtigt betydelige andele af den globale eksport. De latinamerikanske lande, andre asiatiske lande, det kommunistiske Øst samt de tilbagestående afrikanske lande var mere eller mindre afsondrede fra det internationale økonomiske system. Efter etableringen af Det Europæiske Fællesskab (EF) i 1958 er samhandelen mellem de europæiske lande (særligt dem, der har været medlem af EF/EU) vokset relativt kraftigere end de europæiske landes eksterne samhandel med omverdenen. Set fra europæisk side har efterkrigstidens voksende samhandel derfor primært haft form af regionalisme, hvilket støtter skeptikernes synspunkt. På trods af gennemførelsen af det indre marked er den intra-europæiske samhandel i 1990'erne dog faldet relativt (især til fordel for europæisk-asiatisk og transatlantisk handel), hvilket understøtter tesen om, at det seneste tiår har været præget af voksende globalisering. Ligeledes er den relative intra-regionale handel mellem de nordamerikanske lande (USA, Canada og Mexico) faldet støt siden 1960'erne. Gennemførelsen af det nordamerikanske frihandelsområde, NAFTA, i midten af 1990'erne synes ikke at have påvirket denne trend. De asiatiske landes intra-regionale handel har igennem hele perioden været relativt begrænset i forhold til handelen med Nordamerika og Europa. I det seneste tiår er udviklingen derfor ikke gået i retning af en regionalisering af den globale økonomi. Den er gået i retning af globalisering.

Sammenlignet med den dramatiske nedbringelse af transportomkostningerne, som det 19. århundredes teknologiske fremskridt medførte, har

teknologiske faktorer på det kvantitative plan spillet en underordnet rolle i efterkrigstidens globalisering – i hvert fald frem til slutningen af 1980'erne.

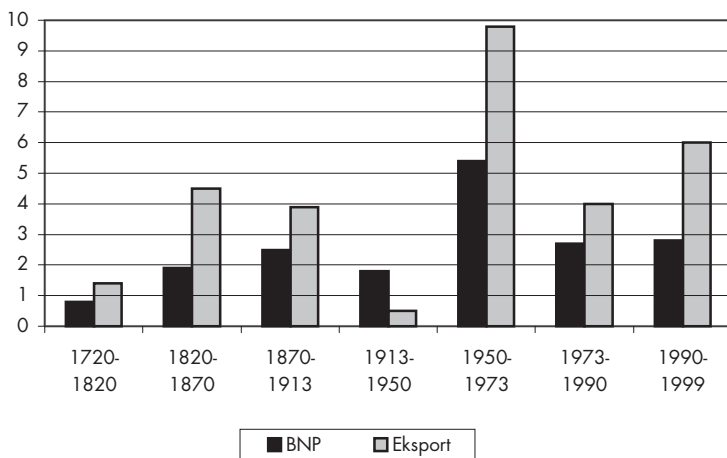
Som det var tilfældet med dampskibene frem til efter 1860, har luftfarten frem til midten af 1980'erne hovedsageligt kun transporteret højværdivarer og derfor ikke stimuleret samhandelen så meget, som man skulle tro. Som i det 19. århundrede er den internationale kontinentale handel i efterkrigstiden primært blevet fragtet over verdenshavene. Og her viser det sig, at transportomkostningerne på verdenshavene faktisk ikke faldt i den „gyldne periode“ mellem 1945 og 1970. Fra 1970'erne begyndte transportomkostningerne realt set faktisk at stige. Disse prisstigninger fortsatte frem til omkring 1985, hvorefter fragtpriiserne – især som følge af containeriseringen og indførelse af informationsteknologi – er faldet lige så meget som i det 19. århundrede, men på langt kortere tid (Findlay & O'Rourke, 2001).

Det betyder, at politiske faktorer samlet set har haft primat i efterkrigstidens globaliseringsproces. O'Rourke & Williamson (2001) og Lindert & Williamson (2001) har anslået, at forskellene i interkontinentale varepriser i efterkrigstiden (1950-2000) er blevet reduceret med 76 pct., og at prisforskellene nu er lavere, end de var i 1914. Reduktionen i prisforskelle svarer nogenlunde til den, der fandt sted mellem 1820 og 1914 (81 pct.), men altså på den halve tid. De økonomiske forskere vurderer endvidere, at handelsliberaliseringer forklarer 74 pct. (dvs. tre fjerdedele) af konvergensen i varemarkedspriserne i efterkrigstiden, mens 26 pct. skyldes billigere transport (primært flytransport). En meget interessant forskel mellem det 19. århundredes globalisering og efterkrigstidens globaliseringer er altså, at teknologiske faktorer havde primat som globaliseringsmotor i det 19. århundrede, mens politiske faktorer har haft primat i efterkrigstiden.

Særligt etableringen af GATT, det multilaterale handels- og toldsystem, i slutningen af 1940'erne (men også dannelsen af EF i slutningen af 50'erne) kan tildeles en væsentlig del af æren for den enorme vækst i samhandelen, der fandt sted frem til 1973. Gennem otte handelsrunder, der fandt sted mellem 1947 og 1994, lykkedes det inden for dette samarbejde at nedbringe industrilandenenes toldsats med 90 pct. (fra gennemsnitlig 40 pct. til fire pct.), ligesom mange kvotaordninger – en anden plageånd fra 1930'erne – blev afviklet. De største toldreduktioner blev netop gennemført frem til og med Kennedy-runden (1964-67). Inden for rammerne af GATT, den Internationale Valutafond (IMF), som frem til 1971 understøttede GATT med et stabilt, multilateralt valutasystem baseret på faste kurser, og som siden primært har haft til opgave at give „konditionelle lån“ til lande med

**FIGUR 2.1.**

Årlig realvækst i BNP og eksport af rå- og fremstillingsvarer på verdensplan (pct.)

Kilder: WTO's *Annual Report 1998* og *International Trade Statistics 2001*.

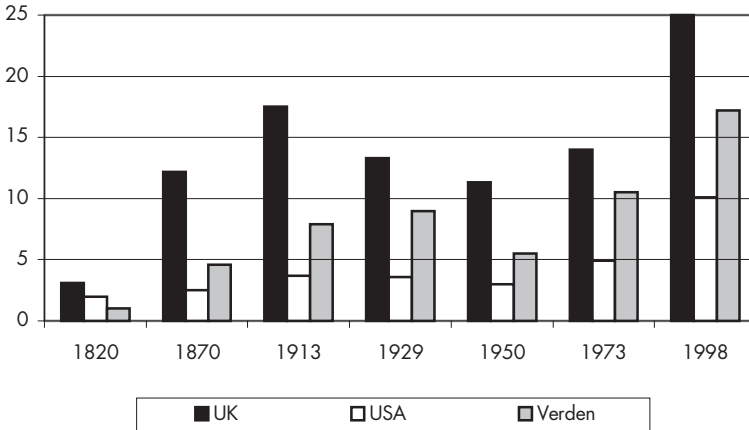
betalingsbalance- eller valutaproblemer, og Verdensbanken, som oprindeligt havde til formål at yde lån til genopbygning af de krigshærgede økonomier, men siden blev omdannet til udviklingsbank for den tredje verden, opstod det største og længste opsving i den internationale samhandel i historien (se figur 2.1).

Målt i reale priser (1990-priser) steg varehandlen fra 1948 til 1997 fra US\$ 304 mia. til ikke mindre end US\$ 5.223 mia., hvilket svarer til en 16-dobling (årlig vækstrate på 6,0 pct.). Til sammenligning steg den globale produktion målt i reale priser (1990-priser) fra 1950 til 1997 fra US\$ 5.372 mia. til US\$ 30.800 mia., hvilket svarer til ca. en 6-dobling (årlig vækstrate på 3,8 pct.). Den stærkere vækst i den internationale samhandel betød, at landenes økonomier gradvist blev mere åbne og gensidigt afhængige (interdependente). Fra 1950 til 1998 steg varehandelens andel af BNP fra blot 5,5 pct. til 17 pct. Til sammenligning lå varehandelens andel af BNP ved den første globaliseringsæras afslutning på ni pct. (se figur 2.2).

Når man betragter varehandelens andel i forhold til BNP, kan forskellen mellem den moderne og det 19. århundredes globalisering måske ikke synes så stor, men tallene tager ikke højde for, at økonomierne sektormæssigt har forskudt sig fra landbrugs-/industri-samfund til industri-/servicesamfund i de seneste 100 år. Varehandelens andel i forhold til landbrugs- og industriproduktionen giver derfor en mere præcis indikator på globaliseringen end

FIGUR 2.2.

Vareeksportens andel af BNP (pct.)



Kilde: Madison (2001).

varehandelens andel i forhold til BNP. Bordo, Eichengreen & Irwin (1999: 7) finder, at hvor eksportkvotaen for landbrugs- og fremstillingsvarer målt i forhold til sektorproduktionen i det 19. århundrede aldrig var større end 20 pct., er den nu mere end 40 pct. og dermed dobbelt så høj. Endvidere bemærkes det, at „selv for de mest traditionelle nødvendighedsvarer, såsom majs, hvede, kul og tobak, er den internationale handel i dag langt større målt i forhold til produktionsandelen“.

Siden midten af 1980'erne har der fundet en rivende teknologisk udvikling sted. Denne teknologiske udvikling, især inden for informationsteknologi, har i kombination med betydelige *indenlandske* liberaliseringer i både industri- og udviklingslandene for alvor sat gang i den økonomiske globalisering. Et af de vigtigste særtræk er, at den ny teknologi har gjort det muligt at sprede informationer og gennemføre transaktioner langt *hurtigere, billigere* og mere *effektivt* i dag, end det var muligt for blot 20 år siden.

Dette gælder ikke mindst på kapitalmarkederne, hvor negative politiske og økonomiske nyheder kan udløse lavineagtige skred i aktie-, obligations- og valutakurserne. Men den informationsteknologiske udvikling har også haft gennemgribende virkninger på vare- og produktmarkederne. Den har således bidraget til en kraftig reduktion af transport-, tids- og informationsomkostningerne i forbindelse med indkøb, produktion og salg, ligesom den har skabt grundlag for nye markeder, hvor der lægges vægt på viden, information og andre immaterielle aktiver. Udviklingen er dermed gået i retning

af teknologisk sofistikerede og differentierede produkter på meget omskiftelige markeder (eftersom forbrugernes smag og præferencer også ændrer sig stadigt hurtigere, især som følge af den hastigere informations- og nyhedsstrøm), hvilket i langt højere grad stiller krav om fleksibel produktion og lokalkendskab til markedet. Alt sammen fænomener, man forbinder med den *ny økonomi*. I det følgende belyses de to hovedmotorer i den ny globalisering: de globale kapitalmarkeder og den eksplosive vækst i FDI (direkte udenlandske investeringer). Herefter diskuteres det, hvad det var, der udløste den nyliberalistiske bølge i industri- og udviklingslandene.

#### KAPITALMARKEDERNE

Selvom man på det overordnede plan kan pege på en række vigtige lighedspunkter mellem globaliseringen af kapitalmarkederne i det 19. århundrede og under den moderne globalisering – globaliseringen i det 19. århundrede var også karakteriseret ved frie kapitalbevægelser og tilbagevendende finansielle kriser – så har globaliseringen også på det punkt ændret karakter – ikke mindst på det kvalitative plan.

Kapitalbevægelserne før første verdenskrig havde langt overvejende form af *langsigtede* porteføljeinvesteringer (obligationer og aktier), hvor der blev investeret i nogle få, meget transparente værdipapirer (primært obligationer, men også aktier i jernbane- og minedrift og havneanlæg) (Bordo, Eichengreen & Kim, 1998). Dette hang især sammen med de enorme informationsbarrierer, der prægede kapitalmarkederne i det 19. århundrede. Investeringer i udenlandske værdipapirer var risikable, da det skortede på informationer om forretningsmiljøet i andre lande.<sup>11</sup>

På trods af informationsbarriererne var kapitalmarkederne meget velintegrerede i det 19. århundrede. Dette kunne i høj grad forklares med politiske faktorer, nemlig gulfodssystemet og etableringen af frie kapitalbevægelser. Gennem gulfodssystemet sørgede Storbritannien for, at der var rigeligt med likviditet på de internationale markeder, og afviklingen af kapital- og valutakontrol sikrede, at der var adgang til denne likviditet. En række nye studier viser faktisk, at kapitalmarkederne i det 19. århundrede var mere integrerede, end de moderne kapitalmarkeder har været, i hvert fald frem til begyndelsen af 1990'erne (Taylor, 1996; Obstfeld & Taylor, 1998; Jones & Obstfeld, 2001).

Den moderne informationsteknologi har i hvert fald på kvalitativ vis ændret de internationale kapitalmarkeder. I dag kan valuta- og værdipapir-

handlere (såvel private hjemme i dagligstuen som institutionelle) gennemføre transaktioner i løbet af sekunder overalt i verden. Og markedet har på grund af tidsforskellene i praksis åbent 24 timer i døgnet. Ved hjælp af nyhedsskærme, der med internettets udbredelse i 1990'erne nu også er blevet tilgængelige for private, kan man løbende holde sig ajour med alle relevante (og mindre relevante) økonomiske og politiske nyheder, efterhånden som de indløber. Kapitalbevægelserne er i dag langt overvejende *kortsigtede*, ligesom den ny informationsteknologi har skabt grundlag for et langt bredere og mere komplekst udbud af værdipapirer.

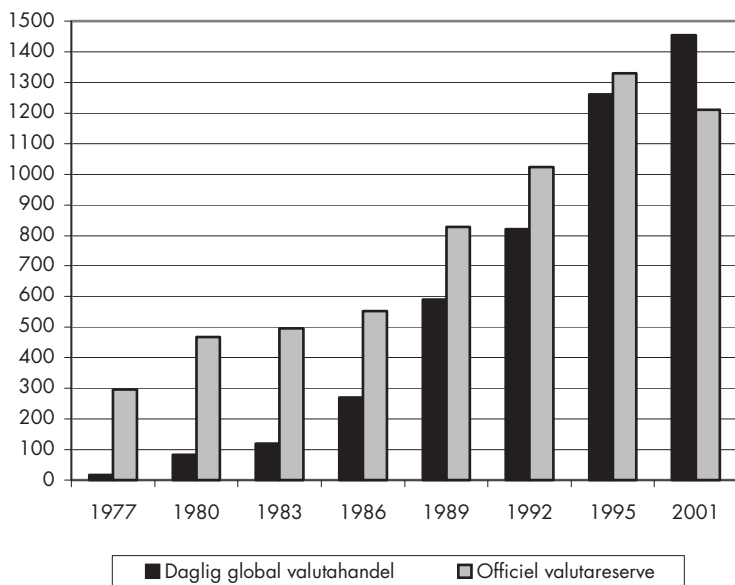
Globaliseringen af de finansielle markeder tog for alvor fart fra midten af 1980'erne. Siden 1977 er den *daglige* globale valutahandel vokset fra US\$ 18 mia. til ikke mindre end US\$ 1.210 mia. (Bank of International Settlement). Dette svarer faktisk til en femtedel af den globale varehandel *pr. år*. I 1998 nåede den daglige globale valutahandel faktisk op på næsten US\$ 1.500, men med indførelsen af euroen i 1999 blev grundlaget for valutahandel med elleve europæiske valutaer fjernet, og det har reduceret den globale valutahandel markant – i hvert fald for en stund. De globale valutamarkeders vækst siden midten af 1980'erne kan både henføres til den informationsteknologiske revolution og til den liberalisering af kapitalmarkederne, som industrilandene og senere mange udviklingslande gennemførte i 1980'erne.

Figur 2.3 viser også, at centralbankernes valutaeserver er reduceret markant i forhold til den globale valutahandel. I 1977 var der reserver til 16,2 dages handel; i 2001 til 1,2 dage. Denne iagttagelse har bidraget til opfattelsen af, at valutamarkederne har vokset sig så store, at centralbankerne ikke længere kan styre dem. Fremkomsten af meget volatile valutainstrumenter (såkaldte derivater som „futures“ og „options“) og en ny type meget risikovillige investorer (de såkaldte „hedge funds“, som bl.a. ejes af den navnkundige George Soros) har givet yderligere næring til denne opfattelse.

1990'ernes globale finansielle markeder var da også præget af adskillige episoder med alvorlige finansielle rystelser, f.eks. den langvarige europæiske valutakrise i 1992–93, der resulterede i hyppige og store valutakursjusteringer, den mexicanske valutakrise i 1994–95 (peso-krisen), som endte med en stor nedskrivning af pesoen, pesokrisens afsmittende effekter på Argentina og Brasilien (den såkaldte „Tequila-effekt“) og ikke mindst Asien-krisen i 1997–98. Denne krise startede ellers med et noget uskyldigt pres på den thailandske baht, men snart bredte krisen sig til andre regionale valutaer, herunder især den indonesiske rupiah, den malaysiske ringgit, den filippinske peso og den koreanske won (den såkaldte „Tom-Yam“-effekt). I august

FIGUR 2.3.

Valutareserver og daglig global valutahandel 1977-2001 (US\$ mia.)



Kilder: Bank of International Settlements (BIS), *Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity* (div. numre); IMF, *International Financial Statistics* (div. numre).

1998 blev den russiske rubel ramt, hvilket også havde (dog mindre) afsmittende effekter på den danske krone (se kapitel 5).

De mange valutakriser havde forskellige årsager: i Europa kunne valutakriserne først og fremmest henføres til det tyske „genforeningschok“, som fik Tyskland til at føre en restriktiv pengepolitik og ekspansiv finanspolitik, hvilket førte til en kraftig stigning i det europæiske renteniveau. Eftersom de andre europæiske landes valutaer var bundet til den tyske D-mark, blev de nødt til at følge den høje tyske rente, og det på et tidspunkt hvor arbejdsløsheden i forvejen steg markant. Valutakriserne opstod derfor, fordi der på valutamarkedene opstod tvivl om centralbankernes villighed til at fortsætte med at føre fastkurspolitik. Denne tvivl fik for alvor næring, efter det danske „nej“ til Maastricht-traktaten i juni 1992 og op til den franske folkeafstemning i september 1992. Da der først var gået hul på bylden med devalueringen af den italienske lira i begyndelsen af september 1992, opstod der for alvor tvivl, og det europæiske valutasystem blev herefter ramt af den ene krise efter den anden, indtil man i august 1993 besluttede at udvide udsvingsbåndet.



dene fra  $\pm 2,25$  pct. til  $\pm 15$  pct. for at gøre det mere risikabelt at spekulere. Dette havde den ønskede effekt. Bortset fra lidt uro omkring den svenske krone og den finske mark i 1995, var det europæiske valutasystem stabilt frem til euroens indførelse i 1999. I Mexicos tilfælde havde valutakrisen den mere klassiske årsag, at den mexicanske inflation var for høj i forhold til den amerikanske, hvilket såede tvivl om Mexicos fastkurspolitik over for dollaren. Asien-krisen skyldtes derimod primært svagheder i det finansielle system.

Det vil være forkert at hævde, at centralbankerne ikke længere kan styre valutamarkedene, men udviklingen af det globale finansielle system har givetvis lagt stærkere begrænsninger på staternes økonomisk-politiske optioner. Det er f.eks. blevet vanskeligere at opretholde kapitalkontrol, ligesom et usammenhængende samspil mellem valutapolitik og den øvrige økonomiske politik i dag bliver straffet hårdere og hurtigere af den såkaldte „elektroniske flok“, som Thomas Friedman (1999) har kaldt valutamarke-derne. Som antydnet har dette fået staterne til at ændre økonomiske strategier. Til forskel fra for 20 år siden lægger de fleste lande i dag langt mere vægt på en stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik. Denne indebærer en kombination af en pengepolitik, der tager sigte på lav inflation, og en finanspolitik, som er i balance hen over konjunkturcyklussen. Endvidere er mange lande gået over til flydende valutakurser, mens andre (de europæiske) har gjort sig mere immune over for valutaspekulation ved at danne en møntunion eller ved simpelthen at indføre den amerikanske dollar som betalingsmiddel i deres lande (dollarisering).

#### DEN NY INTERNATIONALE ARBEJDSDELING

Et af de klareste tegn på, at der siden midten af 1980'erne er sket noget kvalitativt nyt i den globale økonomi, er den eksplosive vækst i FDI (direkte udenlandske investeringer). Frem for at eksportere vælger udenlandske virksomheder i stigende grad at slå sig ned med filialer på eksportmarkederne (eller lave joint ventures eller strategiske alliancer med virksomheder på disse markeder).

Ifølge UNCTAD, FN's konference for handel og udvikling, lå de globale FDI op gennem 1970'erne og frem til midten af 1980'erne i et stabilt leje på omkring US\$ 25-50 mia. om året. Siden 1985 er FDI med eksplosiv fart vokset til ikke mindre end US\$ 1.271 i 2000 og dermed lige så hurtigt som de kortsigtede kapitalbevægelser (UNCTAD, 2001a). I 2001 forventes FDI dog at falde til ca. US\$ 775 mia., hvilket dog stadig er over gennemsnittet for

1996-2000 (UNCTAD, 2001b). Faldet i FDI må tilskrives den markante afmatning i verdensøkonomien og en pause i de internationale fusioner og virksomhedsovertagelser (M&A: „mergers and acquisitions“), som har været en af de drivende kræfter i FDI i de senere år. Endvidere viser tallene, at udviklingslandene er kommet særdeles godt med i placeringen af FDI i 1990'erne. I en række år har udviklingslandene, hovedsageligt de asiatiske, faktisk stået for 40-50 pct. af FDI. I 2001 stod de for 30 pct. af FDI.

De udenlandske investeringer foretages af 63.000 multinationale selskaber og deres 800.000 filialer fordelt over hele kloden (ibid.). I 1997 stod de multinationale selskaber for mere end 20 pct. af den globale produktion, og heraf tegnede de udenlandske filialer sig for en tredjedel. Mest imponerende er handelstallene, som viser, at de multinationale selskaber er involveret i ikke mindre end to tredjedele af den globale handel. Handelen inden for de multinationale selskaber – mellem moderselskabet og de udenlandske filialer, og mellem de udenlandske filialer indbyrdes – har i de senere år udgjort en tredjedel af verdenshandelen, og tendensen er stigende. På dette punkt adskiller den moderne globalisering sig altså fundamentalt fra det 19. århundredes globalisering. I slutningen af det 19. århundrede eksisterede der ganske vist multinationale selskaber, men der var forholdsvis få af dem. Næsten alle virksomheder, der opererede i andre lande, var nationale.

Ved *vertikale* investeringer forstås, at virksomhederne splitter produktionsprocessen op i forskellige led for økonomisk at udnytte forskelle i faktorpriser rundt om i verden. Ved at henlægge dele af produktionen til lande, hvor faktoromkostningerne er lave, kan virksomhederne altså udnytte geografiske komparative fordele og dermed styrke deres konkurrenceevne.<sup>12</sup>

Den teknologiske udvikling har i høj grad ansporet til en vertikaliserings af produktionsprocessen, både fordi den har reduceret transport-, tids- og kommunikationsomkostningerne, og fordi den har gjort det muligt at udvikle produktionsapparater, som lettere kan skilles ad uden for store omkostninger. Opfindelsen af intra- og internetsystemet har i de senere år skabt grundlag for en hastigt voksende global produktion af informations- og tidsintensive produkter og serviceydelser med et højt indhold af „human capital“. Som eksempler kan nævnes elektroniske komponenter til „just-in-time“-produktion eller design og mode i tøjindustrien, som via e-mail og lignende kan transporteres globalt i løbet af sekunder. Den informationsteknologiske revolution har altså ført til en markant forbedring af mulighederne for at styre og koordinere produktionen og distributionen til fjerne lokaliteter.

Den informationsteknologiske revolution har på samme vis været en væsentlig drivkraft i den eksplosive vækst i *horisontale* direkte udenlandske investeringer. Ved horisontale FDI forstås oprettelsen af udenlandske filialer, som stort set producerer og/eller sælger det samme. Traditionelt har denne type FDI været ansporet af høje transportomkostninger eller betydelige handelsbarrierer, som skal forceres, når en virksomhed skal eksportere til bestemte nationale markeder. Hvis der samtidigt eksisterer et stort marked i det land eller i den region, som investeringen placeres i, kan dette mere end opveje stordrifts- og koncentrationsfordelene ved at fastholde produktionen i hjemlandet. I 1980'erne og 1990'erne er den økonomiske udvikling gået i retning af stadigt hårdere konkurrence om stadigt mere omskiftelige og segmenterede markeder. Det sidste har delvist været en konsekvens af den teknologiske udvikling, idet denne har skabt grundlag for et mere sofistikeret og varieret vareudbud, som imødekommer forbrugernes stadigt mere forskelligartede forbrugsmønstre og livsstile. Dette har netop udhulet fordelene ved at koncentrere produktion og salg. Ved at placere sine aktiviteter på andre nationale markeder opnår den enkelte virksomhed bl.a. større føling med lokal forbrugeradfærd og med lokale og udenlandske konkurrenter. Herved bliver det nemmere at justere produkterne til nationale kulturer og traditioner. Det er derfor en af globaliseringsdebattens store myter, at globaliseringen fører til universelle vare- og forbrugsmønstre og dermed til kulturel harmonisering (Micklethwait & Wooldridge, 2000: 104ff.).

Den hårdere konkurrence og behovet for permanent at være til stede på de lokale markeder (for at fastholde markedspositioner) har i de senere år presset virksomheder til fusioner eller overtagelse af andre virksomheder (M&A) eller strategiske alliancer, joint ventures og outsourcing. Siden midten af 1990'erne har den eksplosive vækst i FDI især været drevet af virksomhedsfusioner – eller overtagelser på tværs af Atlanterhavet (EU og USA). Den hastige vækst i M&A trækker ganske vist i retning af større markedsconcentration, men på den anden side presses de store virksomheder konstant af konkurrencen fra mindre producenter – både eksisterende og potentielle. De mere differentierede og omskiftelige markeder har nemlig reduceret adgangsbarriererne til markederne og dermed givet plads til potentielt flere producenter. Omstillingspresset på de store selskaber er endvidere blevet væsentligt forstærket af aktiemarkedernes ubønhørlige krav om voksende indtjening og soliditet. En af globaliseringsdebattens andre store myter er således, at „big is better“. Store virksomheder kan ganske vist drage nytte af stordriftsfordele, men de har ofte vanskeligt ved at omstille sig

fleksibelt (Mickletwaith & Wooldridge, 2000: 100ff.). Og fleksibilitet og omstillingsevne er blevet nøgleord i den ny globalisering. Under den ny globalisering gælder Charles Darwins vise ord om, at „det *ikke* er de stærkeste arter, der overlever, heller ikke de mest intelligente, men de som er mest omstillingsdygtige“.

#### POLITISKE FAKTORER I DEN NYERE GLOBALISERING

Den omstændighed, at direkte investeringer er blevet en væsentligere drivkraft end varehandelen i den globale økonomi, har givetvis også forstærket omstillingspresset på staterne. Det drejer sig nu kort sagt ikke længere bare om at være konkurrencedygtig i den internationale handel, men også om at være i stand til at tiltrække de mest vækstskebnende og attraktive udenlandske investeringer.

I bestræbelserne på at tilbyde førsteklasses investeringsforhold har faktorer som infrastruktur, en veluddannet og fleksibel arbejdskraft, en velfungerende konkurrencepolitik, afbureaukratisering, bekæmpelse af korrupsion og politisk stabilitet fået større betydning. Som konsekvens er der i de sidste 10-15 år blevet lagt mere vægt på aktive sektorpolitikker, herunder især struktur-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik, mens staternes makroøkonomiske politik er blevet mindre aktivt blandt andet i lyset af presset fra kapitalmarkederne. Endvidere er det karakteristisk, at såvel industri- som udviklingslande i 1990'erne i stigende grad har liberaliseret servicesektorer som f.eks. telekommunikation, finansielle tjenesteydelser (bank- og forsikringsvirksomhed), dele af transportsektorerne og sågar sundheds- og uddannelsesvæsenet. Dette skal ses i lyset af dels ønsket om at fremme konkurrencen med henblik på at opnå større økonomisk vækst, dels hensynet til de offentlige finanser. I modsætning til tidligere udsættes mange servicesektorer i dag for stigende international konkurrence og udenlandske virksomheders tilstedeværelse. De økonomiske dereguleringer og liberaliseringer af især servicesektorerne har således utvivlsomt bidraget til globaliseringsprocessen. Omvendt er reguleringerne af mere bløde politikområder, herunder fødevarereguleringer og miljøreguleringer i samme periode blevet betydeligt mere omfattende. Selvom det er vanskeligt at måle de handelsmæssige effekter af disse reguleringer, er der bred enighed om, at de har en dæmpende effekt på den internationale handel.

Sammenfatningsvis er der meget, der tyder på, at globaliseringen ikke så meget har ført til mindre stat, men derimod at globaliseringen har bidraget

til udviklingen af nye statsstrategier (jf. kapitel 1 og 6). Hvorvidt globaliseringen har presset staterne til at omlægge deres økonomier til mere åbne og frie markedsøkonomier, eller om staterne af egen drift har medvirket til at udløse den ny globalisering, er vanskeligt at svare på. Noget tyder dog på, at den ny globalisering fra midten af 1980'erne delvist var en konsekvens af ideologiske skift og ændrede præferencer blandt såvel industri- som udviklingslandene. Det er således interessant at konstatere, at markedsliberalismens udbredelse overalt i verden (med undtagelse af Afrika) fra 1980'erne og fremefter hang sammen med en utilfredshed med, eller decideret sammenbrud af de økonomiske strategier, som de tre verdener hidtil havde forfulgt: den statsdirigerede markedsøkonomi i de industrialiserede lande, det planøkonomiske system i de kommunistiske lande og den importsubstituerende strategi i Latinamerika og dele af Asien.

#### W T O O G G L O B A L I S E R I N G S P R O C E S S E N

Som nævnt har de handelsliberaliseringer, der har fundet sted i GATT-regi i efterkrigstiden, primært i form af toldnedsættelser og afskaffelse af kvantitative restriktioner, været en af de vigtigste (måske den vigtigste) årsag til efterkrigstidens globalisering. I 1995 blev GATT som et centralt element i omfattende Uruguay-runde-aftaler afløst af en regulær verdenshandelsorganisation, WTO. Hvor GATT sjældent havde offentlighedens bevågenhed, er WTO i de senere år blevet en vigtig skydeskive for globaliseringskritiske bevægelser. Selvom disse bevægelser langt fra er homogene, har et fælles omdrejningspunkt i bevægelsernes kritik været, at WTO fremmer en hæmningsløs markedsliberalisme (og dermed globalisering), de multinationale selskabers interesser, et „ræs mod bunden“ i arbejdstagerrettigheder og miljøstandarder og voksende global ulighed mellem de rige industrilande og de fattige udviklingslande.

Mange af påstandene dækker over meget komplekse sammenhænge, og derfor skal de empiriske undersøgelser tages med visse forbehold. Desuden er det i stigende grad blevet vanskeligt at sondre mellem deciderede internationale effekter og effekter, som stammer fra teknologiske og økonomiske forandringer inden for de enkelte lande. Dette hænger ikke mindst sammen med, at det i stigende grad er blevet vanskeligt at sondre mellem handel, investeringer og produktion. De fleste af globaliseringskritikernes påstande finder imidlertid ikke støtte på det forhåndenværende empiriske grundlag. Det gælder ikke mindst den måske mest alvorlige anklage, at de handelslibe-

raliseringer, som finder sted inden for det multilaterale handelssystem, bidrager til at øge den globale ulighed. Selvom det er vanskeligt at påvise en direkte sammenhæng mellem handelsliberaliseringer og økonomisk vækst – markedsliberaliseringer har almindeligvis form af en mere omfattende pakke – har ingen af de empiriske undersøgelser, der er blevet foretaget til dato (det være sig case-studier eller mere sofistikerede økonometriske studier), påvist en negativ sammenhæng mellem handelsliberaliseringer og økonomisk vækst. Samtlige studier har derimod vist, at der eksisterer en positiv sammenhæng mellem handelsliberaliseringer og økonomisk vækst, om end dette ikke er ensbetydende med en kausalsammenhæng. Med hensyn til den seneste store handelsrunde, Uruguay-runden (1986-93), har en række nyere økonomiske studier vist, at de lande, der engagerede sig i forhandlingerne, og som gennemførte de største liberaliseringer, i 1990'erne er blevet belønnet i form af markant højere økonomisk vækst (primært lande i Latinamerika og Asien), mens de lande, der forholdt sig på sidelinjen, og som ikke gennemførte nævneværdige liberaliseringer (primært afrikanske lande syd for Sahara), oplevede lav økonomisk vækst og voksende marginalisering i det internationale handelssystem. Endelig viser en række nyere studier (bl.a. Lindert & Williamson, 2001), at der i efterkrigstiden har været en voksende indkomstkongvergens mellem lande, som har ført en markedsliberal økonomisk politik. Alt andet lige har globaliseringen derfor snarere ført til mindre økonomisk ulighed blandt lande, der vel at mærke har taget globaliseringen til sig. Men det er væsentligt at understrege, at den hastige globalisering udmærket har kunnet gøre det vanskeligere for de fattigste lande at koble sig fuldt på globaliseringsprocessen. De fleste udviklingslande finder det både økonomisk, teknisk og politisk vanskeligt at forsyne deres økonomiske systemer med alle de „udvidelser“ i form af ikke blot åbne og liberale markedsøkonomier, men også velfungerende social-, uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikker, et velfungerende retssystem og gennemsigtige love, professionel management i virksomhederne osv., som skal til for at opnå det fulde udbytte af globaliseringsprocessen.

Mere graduale reformer kan vel også gøre det. Problemet er blot, at medlemskabet af WTO stiller langt større krav til udviklingslandene, end GATT gjorde. Og på det punkt rammer globaliseringskritikken noget centralt.

WTO adskiller sig på flere punkter fundamentalt fra GATT. For det første har WTO-aftalerne karakter af en såkaldt „single undertaking“, dvs. en pakke, som medlemslandene (i hvert fald på det generelle plan) ikke kan fravælge dele af. I de fleste af aftalerne indrømmes udviklingslandene mere lempelige

vilkår, men bortset fra længere overgangsperioder til at gennemføre aftalerne konkretiseres disse vilkår ikke i aftalerne. I GATT kunne udviklingslandene selv vælge, om de ville deltage i toldliberaliseringerne (hvis de ikke gjorde, kunne de dog ikke forvente toldindrømmelser fra industrilandene) og i de særaftaler (såkaldte „koder“), som blev indgået i Tokyo-runden (1973-79).

„Single undertaking“-princippet har stor betydning for en anden ændring, som utvivlsomt er den mest fundamentale i det multilaterale handelssystem: hvor GATT udelukkende fokuserede på afvikling af handelsbarrierer på grænsen – dvs. told og kvantitative restriktioner – har den handelspolitiske dagsorden med Uruguay-aftalerne og etableringen af WTO flyttet sig „bag om“ grænsen til at omfatte nationale reguleringspolitikker. Den ny handelspolitiske dagsorden hænger især sammen med den handelspolitiske udvikling i 1970'erne og dele af globaliseringsprocessen i 1980'erne. Som nævnt blev afskaffelsen af ydre handelsbarrierer (told og kvantitative restriktioner) fra og med 1970'erne i nogen grad rullet tilbage af „indre“ handelsbarrierer (tekniske reguleringer og administrative handelstiltag). Siden begyndelsen af 1970'erne er reguleringer, der dækker miljø, fødevarer og produktstandarder, steget med 3-400 pct. i de industrialiserede lande – så meget, at OECD har kaldt fænomenet for „reguleringsinflation“. Studier af bl.a. Verdensbanken har endvidere vist, at NTB-dækningen (dvs. varer, der er omfattet af nationale reguleringer) har været størst inden for de sektorer, som har været udsat for størst importpenetrering (udenlandsk konkurrence). Ud over at tjene helt legitime sociale og politiske hensyn kan nationale reguleringer altså også dække over skjulte handelsbarrierer. Dette har bevirket, at store reguleringsforskelle mellem lande i stigende grad er blevet en kilde til handelskonflikter, og det forklarer, hvorfor især industrilandene har fundet det nødvendigt at udarbejde handelspolitiske spilleregler for nationale regulatoriske politikker. Derfor førte Uruguay-runden (1986-93) til en omfattende udvidelse af den handelspolitiske dagsorden, som ved forhandlingernes afslutning udmøntede sig i en lang række aftaler. Mange af aftalerne har været en stor administrativ belastning for fattige udviklingslande. Det gælder f.eks. den kontroversielle TRIPS-aftale (*Trade Related Intellectual Property Rights*), som forpligter medlemslandene til at indføre lovgivning og retssystemer, som beskytter intellektuel ejendomsret (herunder patenter og copyrights). En række af WTO-aftalerne har således gjort det vanskeligere for de fattigste udviklingslande selv at vælge rækkefølgen og hastigheden af politisk-økonomiske reformer.

Men flere af WTO-aftalerne har også skabt politiske problemer i industri-landene. Udfordringen i den ny handelspolitik består i at skabe ensartede vilkår for såvel indenlandske som udenlandske producenter. Dette indebærer nødvendigvis en vis form for harmonisering af reguleringspolitikker, men dog på en måde som tager hensyn til landenes store forskelligartethed med hensyn til såvel økonomisk udviklingstrin, kultur, politiske præferencer som regulerings- og politiktraditioner. Dette er i sandhed ikke en let øvelse, hvilket en række af WTO-aftalerne da også viser.

Ikke desto mindre er visse WTO-aftaler meget vidtgående. Det gælder f.eks. landbrugsaftalen, som sigter mod „en fundamental reform“ af medlemslandenes landbrugsstøtteordninger. På sigt skal alle former for produktions- og handelsforvridende støtteordninger totalt afvikles. Dette vil bl.a. indebære en afvikling af EU's landbrugspolitik i sin nuværende form med pris- og eksportstøtte og delvis produktionsafhængige kompensationsordninger. Spørgsmålet er imidlertid, hvor mange handelsrunder man skal igennem, før målsætningen er nået. Uruguay-runden resulterede ikke i nævneværdige liberaliseringer, snarere tværtimod (Skjalm, under udgivelse). Ikke desto mindre er mange europæiske landbrugsorganisationer mere bekymrede for den igangværende WTO-runde end for den forestående øst-udvidelse. Og med god grund.

Den såkaldte SPS-aftale (*Sanitary and Phytosanitary*), der bl.a. vedrører fødevarerstandarder, er mindst lige så kontroversiel. Aftalens artikel 3.1. stipulerer, at WTO-medlemmerne i „videst mulige udstrækning“ skal sigte på at harmonisere deres SPS-foranstaltninger på grundlag af internationale standarder (sådan som de bl.a. fastlægges af Codex Alimentarius i FN). Ifølge artikel 3.3. og 5 har de dog ret til at opretholde højere standarder, hvis disse er videnskabeligt underbygget eller „fundet nødvendige“, efter at der er foretaget en risikovurdering. I denne er der også taget hensyn til økonomiske faktorer, herunder mulige handels- og produktionsforvridende effekter af den enkelte SPS-regulering. Hvis det enkelte medlem vurderer det eksisterende videnskabelige materiale som utilstrækkeligt, har det endvidere ret til at indføre SPS-reguleringer på „midlertidig basis“, indtil der er foretaget en „mere objektiv risikovurdering“ (artikel 5.7). Det siger sig selv, at et sådant regelsæt er åbent for fortolkning. Hvor meget højere standarder kan et medlem vælge, når standarden trods alt skal være videnskabeligt underbygget, og når de internationale standarder bygger på et videnskabeligt materiale, som der er international konsensus om? Kan et medlem uden videre afskrive det videnskabelige materiale, som der er international konsensus om, som util-



strækkeligt? Hvad forstås ved „midlertidig basis“, „mere objektiv risikovurdering“ og „rimelig tidsperiode“? Disse spørgsmål kom i høj grad til at præge den såkaldte hormonsag mellem EU og USA. I EU-kredse skabte hormonsagen frygt for, at SPS-aftalen vil undergrave det såkaldte „forsigtighedsprincip“, som EU bl.a. forfølger i sin fødevarer- og miljøpolitik. Endvidere har europæiske miljøorganisationer og forbrugerorganisationer udtrykt bekymring for, at USA via SPS-aftalen kunne tvinge EU til at åbne for import af genmodificerede fødevarer.

En af de vigtigste konsekvenser af den ny handelspolitiske dagsorden er således, at den har aktiveret indenlandske politiske grupper, som førhen ikke engagerede sig i handelspolitik (f.eks. miljø- og forbrugergrupper), ligesom den ny dagsorden også har ført til indenlandske politiske alliancekonstellationer, som førhen nærmest var utænkelige (f.eks. koalitioner af landmænd, forbruger- og miljøgrupper).

Nogle af WTO-aftalerne er imidlertid mindre vidtgående, end det er blevet hævdet af WTO-kritikerne. Det gælder f.eks. den såkaldte GATS-aftale (*General Agreement on Trade and Services*) vedrørende liberalisering af handel med tjenesteydelser. Aftalen åbner ganske vist for en liberalisering af handel med alle former for tjenesteydelser, herunder også serviceydelser inden for sensitive områder såsom sundheds- og uddannelsesvæsen. Men GATS-aftalen omfatter ikke offentlige tjenesteydelser, ligesom det i princippet står medlemmerne frit for at vælge, hvilke servicesektorer de ønsker at liberalisere. I øvrigt førte Uruguay-runden heller ikke på dette vigtige område til nævneværdige liberaliseringer, men indkapslede hovedsageligt de liberaliseringer, som landene frivilligt havde gennemført i årene før og under Uruguay-runden. Disse liberaliseringer kan i øvrigt ophæves, så længe landene yder kompensation i form af at åbne andre servicesektorer.

WTO's aftalekompleks rummer ikke deciderede kapitler om miljøpolitik, men dog nogle miljørelaterede handelsregler. Udgangspunktet er, at landene ikke må diskriminere mellem indenlandske og udenlandske produkter, men at udenlandske produkter skal opfylde de miljøstandarder, der gælder i de enkelte lande. Endvidere har landene ifølge GATT-aftalen (ligesom den såkaldte SPS-aftale om sundhedsmæssige og plantesundhedsmæssige tiltag) ret til at indføre reguleringer, der beskytter planters, dyrs og menneskers sundhed. Imidlertid kan miljøregler have karakter af fordækt protektionisme („grøn protektionisme“), og derfor kan miljøregler indbringes for WTO's tvistbilæggelsesorgan. I næsten alle sager, der har drejet sig om miljøpolitik (f.eks. den såkaldte skildpaddesag og asbestsag), har det indklagede

land vundet sagen, og WTO's regler er derfor indtil videre ikke kommet på kant med landenes miljøstandarder. Dette kan naturligvis komme på tale i fremtiden, men der skal givetvis være tale om meget åbenlyse protektionistisk-inspirerede tiltag, før det indklagede land taber en sag. Ikke desto mindre udtrykker mange miljøgrupper, delvis med rette, bekymring for miljøets stilling i WTO-aftalerne.

WTO-aftalen omfatter ikke regler for konkurrence- og investeringspolitik, lønmodtagerrettigheder, bioteknologi og en række andre aktuelle globaliseringsemner. Dette forbliver nationale anliggender eller anliggender for det omfattende kompleks af bilaterale og regionale handelsaftaler, som det ligger uden for dette kapitel at belyse.

Med hensyn til WTO's institutionelle opbygning er organisationen en strengt medlemsdrevet, mellemstatslig organisation. Kun lande kan deltage i samarbejdet, og virksomheder og interessegrupper kan altså ikke lægge sag an ved WTO's tvistbilægelsesorgan eller deltage i beslutningssystemet. Endvidere træffes alle beslutninger ved konsensus, hvilket i princippet gør det muligt for et hvilket som helst land at blokere for aftaler. På den anden side er samarbejdet så fleksibelt indrettet, at ingen lande er optaget på samme vilkår. Alle lande skal naturligvis overholde nogle grundlæggende spilleregler (principperne om ikke-diskrimination og, på de fleste områder, mestbegunstigelsesprincippet, notifikation af handelspolitiske love); men systemet bygger i vid udstrækning på gensidige handelsindrømmelser. Disse handelsindrømmelser er på mange områder multilaterale, men dog på en måde så der tages højde for landenes udviklingsstrin. Som nævnt har de mange aftaler dog indebåret en administrativ belastning for de fattigste udviklingslande, ligesom aftalerne ofte ikke klart specificerer de særvilkår, som skal gælde for udviklingslandene.

Endelig skal nævnes WTO's tvistbilægningssystem, som anses for at være det mest vidtgående på globalt plan. Ingen medlemmer kan blokere for, at sager indbringes for tvistbilægningssystemet, om end de involverede parter skal have konsulteret hinanden om en mindelig ordning om deres tvister forinden. Når et medlem taber en sag, som f.eks. EU gjorde det i den følsomme sag om hormonbehandlet oksekød, er det imidlertid ikke tvunget til at ændre sine indenlandske reguleringer. Det kan alternativt kompensere modparten (i det nævnte tilfælde USA og Canada) med øget markedsadgang på andre områder eller acceptere, at denne gennemfører handelsrestriktioner svarende til modpartens tabte eksportværdi.

Det kan diskuteres, hvor vidtgående WTO's handelsregler er. Nogle lande, der i modsætning til f.eks. EU-landene ikke er vant til vidtgående suveræni-

tetsafgivelse til internationale institutioner (f.eks. USA; jf. holdningen i dele af den amerikanske kongres), eller som har haft betydelige økonomiske og administrative problemer med at gennemføre aftalerne (mange udviklingslande), opfatter dem som meget vidtgående. Men man kan ikke hævde, at WTO ensidigt og blindt fremmer frihandel på bekostning af andre hensyn. Det er vanskeligt at vurdere, i hvor høj grad WTO har bidraget til globaliseringsprocessen. På visse nøgleområder – landbruget og tjenesteydelser – medførte Uruguay-aftalen ikke signifikante liberaliseringer. På den anden side har WTO i endnu højere grad end GATT skabt rammerne for et regelorienteret og stabilt multilateralt handelssystem, inden for hvilket globaliseringen har haft bedre vilkår for at udfolde sig.

Noget andet er, om samarbejdet er tilstrækkeligt fleksibelt til at tage hensyn til den voksende og økonomisk, politisk og kulturelt mere forskelligartede medlemskare. Det er der meget, der ikke tyder på, at WTO er. Dette hænger ikke mindst sammen med, at samarbejdet nu primært er koncentreret om at regulere indre handelsbarrierer. Så længe GATT/WTO kun fokuserede på afviklingen af ydre handelsbarrierer, kunne det multilaterale handelssystem leve med en betydelig økonomisk, politisk og kulturel divergens.

Den ny handelspolitiske dagsorden og den voksende medlemskreds har i kombination med WTO's institutionelle opbygning (herunder især konsensusprincippet, som det ikke er hensigtsmæssigt at ændre på) i høj grad fået det politiske forhandlingsur til at tikke langsommere. Og det på et tidspunkt hvor det økonomisk-teknologiske ur er kommet til at tikke betydeligt hurtigere. Dette betyder, at WTO har svært ved at følge med globaliseringen.

## A F S L U T N I N G

Den økonomiske globalisering forstået som voksende integration af territorialt afgrænsede varer- og faktormarkeder har historisk set bevæget sig cyklisk og ujævnt. Historien har vist, at globaliseringsprocessen har været mest dynamisk i perioder, hvor rivende teknologiske fremskridt er gået hånd i hånd med gunstige politiske rammebetingelser som fred, politisk stabilitet og markedsliberalisme. De seneste 10-15 år har konstitueret en sådan epoke.

Det har været omdiskuteret, i hvor høj grad de senere årtiers globalisering adskiller sig fra den, der fandt sted i det 19. århundrede. Meget tyder imidlertid på, at det seneste tiårs globalisering både er mere fremskreden og ikke mindst kvalitativt forskellig fra det 19. århundredes. I efterkrigstiden har der

givetvis fundet en konvergens i varepriser sted på tværs af nationale markeder, som mere end opvejer den konvergens, der blev rullet tilbage i mellemkrigstiden. De fleste landes økonomier er endvidere i dag signifikant mere åbne end i det 19. århundrede. Nærværende analyse har også bidraget til at punktere nogle myter omkring globaliseringen. F.eks. er det en almindelig opfattelse, at globaliseringen af kapitalmarkederne er et af de vigtigste nye træk i globaliseringen. Økonomiske studier viser imidlertid, at kapitalmarkederne i dag ikke er væsentligt stærkere integreret, end de var i det 19. århundrede. På det kvalitative plan har de dog ændret sig markant. Det vigtigste nye træk i globaliseringen er dog den globalisering af produktionen, som finder sted gennem den eksplosive vækst i direkte udenlandske investeringer.

Med hensyn til konvergens i varepriser, som er den stærkeste og mest præcise test på økonomisk globalisering, anslår nyere studier, at globaliseringen i det 19. århundrede (1820-1914) førte til en reduktion af de interkontinentale forskelle i relative varepriser på ikke mindre end 81 pct. Knap tre fjerdedele af priskonvergens skyldtes teknologiske faktorer (billigere transport), mens en fjerdedel kunne henføres til politiske faktorer (afvikling af handelsbarrierer før 1870). I mellemkrigstiden voksede prisforskellene på ny og vendte tilbage til niveauet omkring 1870, hvor den første globalisering for alvor begyndte. Selvom tallet skal tages med forsigtighed, har nævnte studier anslået, at de relative interkontinentale prisforskelle i efterkrigstiden (1950-2000) er blevet reduceret med 76 pct., og at de i dag er mindre end i 1914. I modsætning til det 19. århundrede kan tre fjerdedele af efterkrigstidens globalisering forklares med politiske faktorer (handelsliberaliseringer), mens teknologiske faktorer (billigere transport) har stået for en fjerdedel (se figur 2.4 for en sammenfattende oversigt).

På trods af det stærke fokus på fænomenet har globaliseringen langt fra nået et stadie, hvor man kan tale om den grænseløse verdensøkonomi – dvs. perfekt integrerede markeder. Økonomiske og ikke mindst tidsmæssige omkostninger i forbindelse med transport af varer vil også i fremtiden forhindre verdensøkonomien i at nå dette punkt.

Desuden eksisterer der på mange vigtige områder stadig betydelige politiske handelsbarrierer, ikke blot på nøgleområder som tjenesteydelser og landbrugsvarer, men også på mange andre områder – handelsbarrierer, som det i fremtiden vil blive vanskeligt at afskaffe, medmindre det tvivlsomme skulle ske, at WTO-landene bliver enige om at danne et globalt „indre“ marked i stil med det europæiske.

FIGUR 2.4.

Økonomisk globalisering 1820-2000

| EPOKE     | ÆNDRING I RELATIVE PRISFORSKELLE MELLEM KONTINENTER      | ÅRSAGER   | KAPITALMARKEDER  |
|-----------|--|---|--|
| 1820-1914 | Prisforskelle reduceret med 81 pct.                      | 72 pct.: billigere transport<br>28 pct.: toldreduktioner før 1870 | 60 pct. fremskridt fra komplet markedssegmentering til markedsintegration      |
| 1914-1950 | Prisforskelle fordoblet. Tilbage til 1870-niveau         | 100 pct. nye handelsrestriktioner                                 | Tilbagevenden til komplet segmentering   |
| 1950-2000 | Prisforskelle reduceret med 76 pct. Nu mindre end i 1914 | 74 pct.: handelsliberaliseringer<br>26 pct.: billigere transport  | Igen 60 pct. fremskridt fra komplet markedssegmentering til markedsintegration |
| 1820-2000 | Prisforskelle reduceret med 92 pct.                      | 18 pct.: handelsliberaliseringer<br>82 pct.: billigere transport  | 60 pct. fremskridt fra komplet segmentering til markedsintegration             |

I øvrigt tyder meget på, at WTO som den eneste globale politisk-institutionelle ramme for verdenshandelen har vanskeligt ved at følge med globaliseringen. Hvad konsekvensen af dette kan blive, kan man kun gisne om. Erfaringerne fra GATT-tiden viser, at vi i de kommende år vil blive vidne til en vækst i bilaterale og regionale handelsaftaler, som er nemmere at lave, fordi de involverer en mindre kreds af lande. Dette indebærer ikke nødvendigvis en delvis tilbagerulning af globaliseringen. Bilaterale og regionale aftaler kan også fremme globaliseringen, da de fremmer den økonomiske integration mellem de lande, der deltager. Og hvis handelsaftalerne ikke fører til større handelsbarrierer over for tredjelande, vil aftalerne faktisk fremme globaliseringen. Problemet med regionale og bilaterale handelsaftaler er, at de ofte komplicerer og svækker sammenholdskraften i det multilaterale handelssystem. Nok så vigtigt yder de ikke de svage lande nær den samme beskyttelse mod magtpolitik fra de stærke lande, som et multilateralt system som WTO yder. Taberne vil derfor nok en gang blive udviklingslandene.

Endvidere vil den fremtidige udvikling afhænge af, hvordan de industrialiserede lande formår at tackle globaliseringsbacklashet. Lykkes det ikke, vil protektionistiske kræfter få overtaget, og dette vil føre til et mere fragmenteret, ustabil og konfliktuelt globalt handelssystem. Eftersom globaliseringen er et menneskeskabt fænomen, kan den også rulles tilbage. Det viser historien

med al tydelighed. Hvordan det kommer til at gå i fremtiden afhænger derfor både af større sikkerhedspolitiske begivenheder og af, hvilke politiske kræfter der kommer til at dominere de enkelte større landes handelspolitik. Terrorangrebet 11. september 2001 kunne faktisk have markeret afslutningen på den moderne globalisering på samme måde, som snigmordet på den østrigske ærkehertug førte til den endegyldige afslutning på den første globaliseringsbølge for hundrede år siden.

#### NOTER

- 1 Om skolerne i globaliseringsdebatten, dvs. hyperglobalisterne, skeptikerne og transformationalisterne se s. 15-16. Som i bogen i øvrigt hører nærværende kapitels opfattelse til hos transformationalisterne.
- 2 Som måler, hvor stor en andel udenrigshandelen udgør af et lands samlede produktion (bruttonationalprodukt, BNP) eller sektorproduktion.
- 3 Dvs. direkte udenlandske investeringer.
- 4 Det tager tid at indhente information om fjernere markeder, selvom denne ellers er tilgængelig.
- 5 De første dampskibe sejlede på Hudson-floden i 1807. I Europa sejlede de første dampskibe (på Seinen) i 1816. Den første jernbane blev anlagt mellem Liverpool og Manchester i 1825. Den første transatlantiske dampskibsroute blev åbnet i 1838.
- 6 Ifølge O'Rourke & Williamson (2001: 33) førte anlæggelsen af Erie-kanalen mellem 1817 og 1825 til en reduktion af transportomkostningerne mellem Buffalo og New York på intet mindre end 85 pct., ligesom rejsetiden faldt fra 21 dage til 8 dage. I 1817 tog det 52 dage at tilbagelægge afstanden mellem Cincinnati og New York med hestevogn og flodbåd. I 1852 var rejsetiden blevet nedbragt til 6 dage.
- 7 I Storbritannien steg jernbanernes længde fra ca. 10.000 km i 1850 til 25.000 km i 1870 og 37.000 km i 1910. I USA steg længden fra 14.000 km i 1850 til 84.000 km i 1870 (en seksdobling) og ikke mindre end 400.000 km i 1910 (ca. en femdobling i forhold til 1870).
- 8 Se O'Rourke og Williamson (2000) for en detaljeret oversigt over reduktioner i fragtomkostninger i den omtalte periode.
- 9 Tiden mellem 1870 og 1913 er i Storbritannien blevet betegnet med nostalgi som „det store victorianske vækstboom“, i USA som „den gyldne tid“ (*the gilded age*) og Frankrig som „den skønne tid“ (*belle époque*).

- 10 Organisationen for økonomisk samarbejde og udvikling.
- 11 Det skal dog påpeges, at etableringen af det transatlantiske kabelnet i 1866 førte til en betydelig konvergens i obligationspriserne mellem London og New York. Dette skyldtes, at kabelnettet medførte en dramatisk nedbringelse af informationsbarriererne. Før etableringen af kabelnettet tog det tre uger at bringe informationer over Atlanten. Kabelnettet nedbragte øjeblikkeligt informationstiden til en dag. I 1914 var den teknologiske udvikling nået så vidt, at informationstiden var nede på et minut. Dette førte til en stor reduktion i de relative obligationspriser mellem London og New York.
- 12 Et godt eksempel på vertikale FDI er den danske tekstilindustri, som har flyttet store dele af den arbejdsintensive del af produktionsprocessen til Sydeuropa (bl.a. Portugal) og Fjernøsten, hvor lønningerne er lavere end i Danmark. Afdelingerne for udvikling af nyt design mv., som kræver specialiserede og højtuddannede medarbejdere, er forblevet i Danmark. Inden for møbelindustrien har den svenske IKEA-koncern valgt samme strategi.

## EUROPÆISERINGEN

ANDERS ESMARK

Mens kapitel 2 omhandlede transnationale relationer med global udstrækning, handler dette kapitel om dannelsen af transnationale – og overnationale – relationer med *regional* udstrækning, også kaldet regionalisering.<sup>1</sup> Kapitellet handler om én bestemt form for regionalisering, nemlig europæisering. Mellestationen mellem det globale på den ene side og Danmark (og omegn) på den anden er, som et geografisk vilkår, Europa. Danmark ligger, hvor det ligger, på det europæiske kontinent og indgår derved, lidt højstemt, i et „skæbnefællesskab“ med dette Europa. Udgangspunktet for dette kapitel er således, at europæiseringen er langt den *vigtigste* regionale dynamik for Danmark, selvom det givet ikke er den eneste.

Europæiseringen har en lang historie, men kapitlet omhandler kun årene efter anden verdenskrig: forhistorien til, fødslen af og de senere op- og nedture for det europæiske projekt, vi aktuelt kender som EU. I denne periode er europæisering blevet synonymt med „EF’isering“ og siden „EU’isering“. Dannelsen af trans- og overnationale relationer mellem de europæiske nationer er veldokumenteret og anfægtes sjældent. Med EF’s og EU’s tilkomst forekommer dette da også at være halsløs gerning.

Men det er ikke desto mindre værd at bemærke, at der utvetydigt eksisterer en højere grad af opmærksomhed over for europæiseringens *overnationale* (eller internationale) aspekter end over for de *transnationale* aspekter i den hidtidige EU-forskning og -debat. Analysen og diskussionen af europæisering samler sig typisk om to forhold. For det første muligheden for at „gennemskue“ medlemsstaternes – først og fremmest stormagternes – nationale interesser og deres kapacitet til at realisere disse interesser. For det andet den kompetencefordeling mellem medlemsstater og EU-institutioner, der er indeholdt i udformningen af de *formelle beslutningsprocedurer*, jævnfør de talrige diskussioner om stemmevægte i Rådet, antallet af kommissærer i Kommissionen, Europa-parlamentets rolle som et „Mickey Mouse-parlament“, forskellene mellem høringsprocedure, budgetprocedu-



re osv. Det handler her om det europæiske samarbejdes „dybde“, dvs. graden af suverænitet- eller kompetenceafgivelse fra det nationale til det europæiske niveau og om samarbejdets „bredde“, dvs. antallet af ressortområder underlagt de forskellige procedurer.

I ingeni af disse tilfælde er transnationale relationer sædvanligvis særlig interessante. I forhold til analysen af nationale interesser fordi transnationale relationer antages at falde uden for eller gå direkte imod disse interesser. I forhold til analysen af den formelle kompetencefordeling spiller transnationale relationer en tilbagetrukket rolle, fordi disse udspiller sig i de mindre formaliserede initiativ- og implementeringsprocedurer, der falder før og efter den egentlige beslutningsprocedure.

Det er en væsentlig målsætning med dette kapitel at trække europæiseringens transnationale aspekt mere frem i lyset, end det normalt er tilfældet. Dette forfølges ved at se på både den historiske udvikling og Unionens aktuelle udformning. Den historiske dimension behandles i de første tre afsnit. Pointen er her, at europæiseringens historiske logik grundlæggende kan siges at være realiseringen af et transnationalt fællesskab – ikke blot et inter- eller overnationalt samarbejde. I de følgende afsnit lægges vægt på Unionens aktuelle status. Det sker ud fra henholdsvis en *sektoriel* og en *procedural* vinkel. Disse to vinkler svarer nogenlunde til det europæiske samarbejdes *bredde* og *dybde*, og kapitlet slutter således op om denne efterhånden vel-etablerede måde at diskutere EU på. Men i tråd med ovenstående betones samtidig det transnationale aspekt ved at rette fokus mod de mindre formaliserede initiativ- og implementeringsprocedurer, der sædvanligvis står svagt i billedet i forhold til de formelle beslutningsprocedurer.

Denne betoning af det transnationale aspekt er ikke mindst væsentlig, fordi danske myndigheder stilles over for en ganske anden udfordring, når det handler om transnationale relationer, end når det handler om overnationale relationer. Hvor reaktionen på det europæiske samarbejdes overnationale aspekt i de nationale myndigheder i mangt og meget har ligget i forlængelse af tidligere tiders reaktive organisering af den nationale interessevaretagelse – ikke uden en vis succes – så kræver det transnationale samarbejde i højere grad en proaktiv tilrettelæggelse af den nationale interessevaretagelse.

Som det fremgår af bogens indledning, skal karakteren af den nationale omstilling imidlertid først diskuteres i kapitel 5. Formålet med dette kapitel er først og fremmest at tegne et billede af den udfordring, europæiseringen udgør for de nationale myndigheder – og her kan europæiseringens overnationale og transnationale aspekt altså siges at udgøre to forbundne, men gan-

ske forskellige udfordringer. Selvom europæiseringen uomtvisteligt udgør en udfordring, *determinerer* den ikke dispositioner og beslutninger i det danske politisk-administrative system. Europæisering er i efterkrigstiden blevet gjort til grundlag for flere omstillinger og tilpasninger af de politiske og administrative institutioner i Danmark, men i dette ligger ikke, at institutionernes selvstændighed er blevet ophævet. Selvom europæisering givet medfører et vist omstillingspres på de nationale politiske og administrative institutioner, varetages denne omstilling ikke desto mindre med en høj grad af autonomi.<sup>2</sup>

### FRA GLOBALISERING TIL EUROPÆISERING

Ligesom globaliseringen er europæiseringen uløseligt knyttet til modernitetens historie.<sup>3</sup> Europæiseringen kommer imidlertid før globaliseringen. Det hænger på den ene side sammen med spørgsmålet om geografisk inklusivitet. Europæisering kræver kun dannelse og stabilisering af transnationale eller overnationale relationer inden for verdensdelen Europa, hvilket alt andet lige kræver færre ressourcer og mindre teknologisk kapacitet end global udstrækning. Dertil kommer, at moderniteten geografisk set „fødes“ i Europa og her flettes intimt sammen med den moderne nationalstats historie. Europæisering er et iboende element i den moderne nationalstats dannelse. Lidt paradoksalt kan man sige, at konstitutionen af den moderne nationalstat starter som et regionalt projekt i Europa.

Med nationalstatens dannelse følger transnationale og overnationale relationer. Disse opstår, efterhånden som nationalstaterne indfører en „eksklusiv national territorialitet“ i det eksisterende landskab af både større og mindre regioner. Med introduktionen af nationale grænser bliver de tidligere relationer inden for og mellem disse regioner gradvist transformeret til transnationale relationer. Dette sker, samtidig med at de nyfødte nationalstater så småt opbygger inter- og overnationale relationer (f.eks. Sassen, 1996: 2-3).

Opbygningen af ressourcer til *kontrol med* transnationale relationer er således et iboende aspekt ved nationalstaten. Det skyldes, at kontrollen er nødvendig for at hævde nationalstatens grænser og dermed dens suverænitet. Det betyder dog langt fra, at transnationale relationer pr. definition byder nationalstater imod. Det er evident, at transnationalisering både i form af europæisering og globalisering har nationalstater som en af sine væsentlige drivkræfter.<sup>4</sup> Det er med andre ord også en national politisk strategi at *fremme* transnationalisering. På dette punkt er der imidlertid også en væsentlig for-

skel mellem europæisering og globalisering. Nationale strategier til fremme af transnationalisering har historisk først og fremmest vedrørt fremme af transnationalisering *inden for* regioner og ikke på tværs af dem. Et af de mest markante eksempler på dette er selvfølgelig europæisering i tiden efter anden verdenskrig.

For de fleste nationale strategier er globalisering stadig en „trussel“ eller en „udfordring“, der må imødegås. Faktisk er denne udlægning af globaliseringen i løbet af de seneste ti år blevet gjort til udgangspunkt for en kobling af europæisering og globalisering. Fremme af transnationalisering inden for regionen Europa fremføres som et svar på globaliseringen, netop fordi transnationalisering i Europa er under politisk kontrol, mens globalisering i megen „globe talk“ fremstilles som en økonomisk-teknologisk dynamik uden for politisk kontrol.

Det gælder både den økonomiske globalisering og de kategori-områder, hvor globaliseringen som beskrevet i kapitel 1 slår igennem: kommunikation, transport og *force majeure*. En kort sondering af forholdet mellem europæisering og globalisering inden for disse områder kan passende fuldende skridtet fra globalisering til europæisering. Som det vil fremgå, kunne en passende titel for det aktuelle forhold være „et spøgelse går gennem Europa“. Dette spøgelse er globalisering.

Det gælder for det første den *økonomiske globalisering*, der er beskrevet nøjere i kapitel 2. Den økonomiske globalisering kan i sidste instans forstås som en bevægelse mod ét sammenhængende transnationalt marked. Den økonomiske globalisering er drevet af pengenes bevægelighed – det første og mest præcise globale kommunikationsmedium. Men selvom penge forstået som kommunikationsmedium er nøglen til den økonomiske globalisering, indebærer denne også, at kapital i videre forstand (mennesker, materialer, maskiner) bliver mere og mere bevægelige. Det betyder, at den økonomiske globalisering er afhængig af udviklingen af to former for teknologi – transport- og kommunikationsteknologi sådan som disse findes beskrevet i kapitel 1.

Den økonomiske globalisering kan i mangt og meget betragtes som en større udgave af de økonomiske projekter i det europæiske samarbejde: den økonomiske og monetære union og det indre markedes frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital. Den altafgørende forskel er blot, at det indre marked og ØMU'en<sup>5</sup> er *politiske-institutionelle* projekter. Det indre marked – og senere den økonomiske og monetære union – er drevet frem som politiske projekter og etableret både ved omfattende deregulering og genregulering. Hovedkraften i efterkrigstidens økonomiske

globalisering (jf. kapitel 2) har for ca. tre fjerdedele vedkommende ligget i de politiske rammebetingelser (f.eks. handelsliberaliseringer) tilvejebragt af staterne, mens kun ca. en fjerdedel skyldes teknologiske faktorer (billigere transport). Dvs. at nok har politik været det centrale – statstilladelse – men ikke med samme systematik som EU's projekter og *ikke* i kraft af stærke fælles institutioner svarende til EU's.

Ud fra denne logik er beslutninger om EU's økonomiske politik siden starten af 1990'erne blevet fremstillet som et *sva*r på globaliseringens udfordringer. Logikken bag dette er kort sagt, at det europæiske samarbejde har formuleret en grænseoverskridende økonomisk *politik*, der matcher en grænseoverskridende økonomi og de problemer, denne producerer, ikke mindst de multinationale virksomheder og globale valutaspekulanter.<sup>6</sup>

Men europæiseringen omfatter også forsøg på politisk regulering af andre områder, herunder *kommunikationsteknologien* bredt set. Som beskrevet i kapitel 1 er den fulde globalisme på dette område mere eller mindre en realitet. Også på dette område gennemføres der imidlertid en væsentlig regulering med udgangspunkt i det europæiske samarbejde. Og også her formodes disse tiltag i stigende grad at kunne fungere som en politisk-retlig kontrol med globaliseringens egendynamik. Argumentet tager ofte kulturpolitisk form i den forstand, at globaliseringens spøgelse her materialiserer sig som „amerikansk kulturimperialisme“. Over for denne er tiltag til beskyttelse af den europæiske (ikke sjældent franske) kultur nødvendige. Udpegningen af amerikansk kultureksport som et aspekt ved globaliseringen, især på området for elektronisk massekommunikation (tv, film, internet), er efterhånden blevet et nyklassisk tema i globaliseringsdebatten. Det er i høj grad et tema, der er blevet skåret over den samme læst som argumentet om det europæiske samarbejde som et svar på den *økonomiske* globaliserings udfordringer. Et godt eksempel på den „kontrollerede transnationalisering“, som det europæiske samarbejde tilbyder, er „tv uden grænser“. Som navnet siger, indebærer det en fremme af transnationalisering. På den anden side tillader det imidlertid medlemslandene at producere lister med begivenheder af „særlig national betydning“ (se den relevante case s. 151-158).

Også *transportområdet* er omfattet af det europæiske samarbejde. Allerede i EØF-traktaten fremgår det, at udarbejdelsen af en „transportpolitik“ er en del af Fællesskabets grundlag. Forbindelsen mellem økonomisk transnationalisering og udviklingen af transportteknologi står på den vis lysende klart i EØF-traktaten. Udviklingen af en transportpolitik har primært til opgave at sikre, at nationale grænser og forskelle på dette område ikke stiller sig i vejen

for realiseringen af fællesmarkedet og det indre marked. Transportområdet er sammen med kommunikationsområdet senere gledet ind under tanken om transnationale „europæiske net“, der i sidste instans handler om en søm-fri overgang mellem medlemslandene, både for så vidt angår kommunikationsteknologi og transportteknologi.

Også for så vidt angår de „spøgelser“, der knytter sig til udviklingen af transportteknologien (såsom spredningen af epidemier og måske især migration og folkevandringer), synes EU i høj grad at være med til at præsentere sig som et indlysende forum for udøvelse af kontrol. Ganske vist er „fri bevægelighed“ *inden for* unionen en af unionsborgernes fremmeste rettigheder; men omvendt er spørgsmålet om en samlet indsats for kontrol med indvandringen i EU – og fordelingen af de indvandrede mellem medlemslandene – blevet et særdeles vægtigt tema i EU-debatten.

Når det gælder *force majeure*, dvs. transnationalisering i form af grænseoverskridende effekter af globaliseringen på liv og levned, har miljøområdet spillet en afgørende rolle for det europæiske samarbejde i løbet af de seneste 10-20 år. I de senere år er sundhedspolitik i videre forstand imidlertid også kommet på dagsordenen. I moderne „eurolingo“ betegnes dette „beskyttelse“ – omfattende både miljø, sundhed og til dels også social beskyttelse. Dette kan i vidt omfang forstås som beskyttelse mod de potentielle eller aktuelle grænseoverskridende skadevirkninger af transnationalisering.

Behovet for et højt beskyttelsesniveau accentueres (selvom det ikke er skabt) af globaliseringen. Dette forhold har været velkendt i miljødiskursen i hvert fald siden gennembruddet for termen „bæredygtig udvikling“, der jo markerer de øvre grænser for økonomisk ekspansion (hvilket er en væsentlig del af globaliseringen). Beskyttelse af miljøet er så blevet udvidet med „sundhedsbeskyttelse“ af individet.

Så vidt skridtet fra globalisering til europæisering. Europæiseringens egen historie starter dog på ingen måde med globalisering. Som sagt er det hovedsageligt inden for de seneste ti år, at denne kobling er foretaget. Det er langtfra overraskende, at fortalere for europæisering har kunnet koble europæisering og globalisering. Ganske vist repræsenterer globalisering en transnationalisering med oprindelse *uden for* regionen Europa – og dermed en transnationalisering, som ikke uden videre kan bringes under EF's/EU's kontrol. Ikke desto mindre må EF/EU siges at have en vis erfaring med politisk kontrolleret transnationalisering, eftersom målsætningen for efterkrigstidens europæisering grundlæggende altid har været fremme af fællesskabets og senere unionens *indre* transnationalisering.

## ET TRANSNATIONALT FÆLLESSKAB?

Debatten om efterkrigstidens europæisering tilbyder mange læsninger af udviklingen. Selvom europæisering ikke i sig selv er en kontroversiel term, er der langtfra enighed om dynamikken i udviklingen. Udgangspunktet her er imidlertid dette: efterkrigstidens europæisering kan anskues som den gradvise realisering af et transnationalt fællesskab mellem de deltagende nationalstater. Dermed ikke sagt at dagens Europa er et fuldt ud realiseret transnationalt fællesskab, endsige at realiseringen af dette fællesskab historisk set har bevæget sig støt og roligt fremad.

En sådan iagttagelse møder ofte den umiddelbare indvending, at realiseringen af et transnationalt fællesskab blot er et retorisk skalkeskjul – endog et halvdårligt et af slagsen – for de objektive nationale interesser, der har brugt efterkrigstidens europæiske projekt som kasterbold efter forgodtbefindende. Eller med andre ord: der har måske været talt meget om et transnationalt fællesskab i EF og EU's historie, men et sådant går nærmest pr. definition imod nationalstaternes objektive interesser. Derfor må enhver snak om et sådant fællesskab betragtes som et forlorent ideal, som medlemslandene lufter nu og da, når det ad snørklede omveje lejlighedsvis bliver i overensstemmelse med den nationale interesse.

Denne form for argumentation hænger ikke mindst sammen med den internationale politiks to altafgørende begreber: suverænitets og sikkerhed. Objektive nationale interesser henviser kort sagt altid til mindst et af disse begreber. Det er først og fremmest modsætningsforholdet mellem en fremadskridende europæisering og fastholdelse af national suverænitets, der springer i øjnene både i faglig og almen debat. Realiseringen af et transnationalt fællesskab antages traditionelt at være ensbetydende med afgivelse af nationalstatslig suverænitets.<sup>7</sup> Udgangspunktet her er imidlertid, at realiseringen af et transnationalt fællesskab ikke pr. definition medfører et suverænitetsstab.

Metodisk set spiller argumentet om bagvedliggende eller objektive nationale interesser ikke nogen større rolle her. Det afgørende er, uanset diskussionen om nationale interesser, at den europæiske rets- og politikdannelse inden for rammerne af EF og senere EU kan anskues som skridt på vejen mod realiseringen af et transnationalt fællesskab. Det er muligt, at det transnationale fællesskab er et diskursivt ideal. Men selv hvis diskurser ikke bliver tilskrevet nogen videre betydning (hvilket de bliver her), er det evident, at de stadige henvisninger til det transnationale fællesskab som endelig målsætning for projektet trækker et spor af politiske beslutninger og retsdannelse

efter sig. Dette spor udgør skridt på vejen mod fællesskabet, uanset at idealet ikke er fuldt ud realiseret.

Det har aldrig været tanken, set fra den europæiske vinkel, at EF/EU blot skulle være et traditionelt internationalt samarbejde. Sat lidt på spidsen: rets- og politikdannelsen inden for fællesskabets rammer er skridt på vejen mod realiseringen af et transnationalt fællesskab – fra standardisering af legetøj til opbygningen af en fælles militærstyrke. Dette er et altafgørende element i europæiseringen vis-a-vis globaliseringen: for EU er transnationalisering en politisk formuleret målsætning, faktisk *den* grundlæggende målsætning. Vi ser det i den måde, hvorpå det europæiske samarbejde er blevet italesat, tematiseret og legitimeret i en talløs række af taler, debatter, politiske dokumenter og retskilder mv. Pointen er her, at de mange mål og delmål, midler og foranstaltninger, der gennem tiden er blevet fremført i diverse mere eller mindre formaliserede programmer, alle *i sidste instans* henviser til *realiseringen af Europa som et transnationalt fællesskab*. Dvs., at de mange programmer henviser til Europa som et latent – og dermed et allerede delvist eksisterende – transnationalt fællesskab, som det europæiske samarbejde vil lede til den fulde og naturlige realisering af. Et formfuldendt eksempel på dette finder vi allerede i præambelen til traktaten for *Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab* (EKSF). Det hedder sig her, at medlemsstaterne

... TAGER I BETRAGTNING, at verdensfreden kun kan sikres gennem skabende kræfter, der er afpasset efter de farer, der truer den; ... ER OVERBEVIST OM, at det bidrag, som et organiseret og levende Europa kan yde civilisationen, er ubetinget nødvendigt til opretholdelsen af fredelige forbindelser; ... ER SIG BEVIDST, at Europa kun kan opbygges ved gennem konkrete handlinger som en begyndelse at skabe en faktisk samhørighed og gennem oprettelsen af fælles grundlag for økonomisk udvikling; ... TILSTRÆBER at bidrage til en højnelse af levestandarden og til fremme af fredens sag gennem en udvidelse af deres grundlæggende produktioner; ... HAR SAT SIG FOR at erstatte århundreders rivalisering med en sammenslutning af deres væsentlige interesser, ved gennem oprettelse af et økonomisk fællesskab at nedlægge den første grundsten til et videre og uddybet fællesskab mellem befolkninger, der i lange tider har været splittet af blodige stridigheder, og at skabe det institutionelle grundlag, der kan være retningsgivende for en fremtidig fælles skæbne; ... HAR VEDTAGET at oprette et Europæisk Kul- og Stålfællesskab ...<sup>8</sup>

Citatet er i snart sagt enhver forstand udtryk for en tematisering af Europa netop som et transnationalt fællesskab. Europa udpeges som moralsk orden i

„verdensfredens“ tjeneste, som et fremtidigt sikkerhedsfællesskab, der skal etableres på tværs af de snævre nationale interesser, der tidligere har splittet befolkninger i århundreders rivalisering og blodige stridigheder.<sup>9</sup>

I betragtning af at traktaten vedrører noget så prosaisk som reguleringen af medlemslandenes kul- og stålindustri, forekommer den højstemte patos måske en kende pudsig. Logikken er ikke desto mindre klar: EKSF-traktaten er blot det første lille skridt på vejen mod realiseringen af et fællesskab, der delvist allerede eksisterer qua Europas historie. Europa er med andre ord allerede et uafvendeligt *skæbnefællesskab*, der eksisterer, hvad enten de europæiske nationer vil det eller ej. Et skæbnefællesskab postulerer grundlæggende en *eksistentiel forbundenhed* mellem de europæiske nationer. Denne eksistentielle forbundenhed er selvfølgelig først og fremmest knyttet til anden verdenskrig som den umiddelbare baggrund og i et længere perspektiv til Europas krigsmartrede historie. En væsentlig dimension ved Europa som et transnationalt skæbnefællesskab – men ikke den eneste – er således, hvad der aktuelt sammenfattes under karakteristikken af EU som et „fredens projekt“, et sikkerhedsfællesskab.

Denne måde at legitimere det europæiske projekt på kan genfindes andre steder end blot i den oprindelige EKSF-traktat. Desuden følger et spor af institutionsdannelse i kølvandet på disse legitimeringer. Det kan selvfølgelig ikke blive til en omfattende historisk analyse her; men det er dog muligt at skitsere nogle faser i de 50 års europæisering, der følger EKSF-traktaten. Disse faser viser på ingen måde en udvikling med stormskridt frem mod det transnationale fællesskab. Dette er dog vedblivende ledestjernen for det europæiske projekt, der – om end med kravlen, vaklen og tilbageslag – bevæger sig fremad mod det fællesskab, som EKSF-traktatens præambel så grandioøst introducerer. Lad os se på de væsentligste frem- og tilbageskridt i denne proces.

#### **FREM OG TILBAGE, FREM OG MERE FREM? EUROPÆISERINGENS FIRE FASER**

Af pragmatiske grunde omfatter denne tekst som sagt kun det europæiske samarbejde i tiden efter anden verdenskrig, hvor europæiseringen tager form, først som „EF’isering“ og senere „EU’isering“. Dette samarbejde falder i fire faser: de første og relativt succesfulde år (1951-1973), kriseårene (1974-1985), revitaliseringen af fællesskabet gennem det indre marked (1986-1992) og unionsperioden (1993 og frem), der indebærer både af-



gørende skridt videre mod det transnationale fællesskab og spor af endnu et tilbageslag.

#### FØRSTE FASE (1951-1973)

Bestræbelserne på opbygning af et nyt europæisk samarbejde umiddelbart efter anden verdenskrig resulterede i et utal af forhandlinger og mere eller mindre forpligtende dokumenter.<sup>10</sup> I tilbageblik står EKSF-traktaten (*Traktat om Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab*) fra 1951 frem som startskuddet til udviklingen af det samarbejde, der blev til EF og EU. Som sagt vedrørte EKSF-traktaten noget så jordnært som reguleringen af de oprindelige seks medlemmers kul- og stålindustri, men på trods af denne sektorielle begrænsning var traktaten væsentlig for den senere historie, eftersom den udgjorde en væsentlig referenceramme for den langt mere omfattende EØF-traktat (*Traktat om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab*).

EØF-traktaten blev vedtaget sammen med Euratom-traktaten (*Traktat om Det Europæiske Kerneenergifællesskab*) i Rom i 1957, og dermed var EF's traktatretlige grundlag etableret. Mellem 1957 og 1986 var den eneste afgørende ændring af traktatgrundlaget vedtagelsen af „Fusionstraktaten“ (*Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for de europæiske fællesskaber*) i 1965.<sup>11</sup> Selvom fundamentet for EF fra 1957 omfatter tre traktater, er det først og fremmest EØF-traktaten, der er afgørende for udviklingen. EKSF-traktaten og Euratom-traktaten er begge smalle, erhvervssektorielt begrænsede traktater, der på den anden side stiller ganske vidtgående beføjelser til rådighed for de europæiske institutioner vis-a-vis de nationale institutioner. Med andre ord er EKSF-traktaten og Euratom-traktaten yderst smalle, men på den anden side også ganske dybe.

Med EØF-traktaten er det omvendt. For så vidt angår bredden opstiller EØF-traktaten i artikel 2 helt generelt to overordnede mål: realiseringen af et „fællesmarked“ og en „gradvis tilnærmelse af medlemsstaternes økonomiske politik“. I udgangspunktet kan fællesmarkedet forstås som en *erhvervs- og handelspolitik*, mens den økonomiske politik i højere grad sigter til den økonomiske makropolitik. Samtidig er traktaten i udgangspunktet langt fra så dyb som EKSF-traktaten og til dels Euratom-traktaten. Ganske vist overtager EØF-traktaten grundlæggende den institutionelle arkitektur fra EKSF-traktaten, men de nye europæiske institutioners beføjelser bliver ikke lige så vidtgående vis-a-vis de nationale politisk-administrative institutioner.

I forhold til realiseringen af et transnationalt fællesskab er EØF-traktatens største bidrag *fællesmarkedet* (hvilket senere bliver til „det indre marked“). Fællesmarkedet er grundlæggende et ideal om skabelsen af et marked, hvor nationale grænser er ophævet. Målsætningen er varers, personers, tjenesteydelsers og kapitalens *frie bevægelighed* på tværs af nationale grænser. Realiseringen af et fællesmarked indebærer grundlæggende, at nationale grænser fortolkes som barrierer for fri bevægelighed på dette marked. Skabelsen af et fællesmarked er i den forstand en strategi til fremme af *økonomisk transnationalisering*. Det handler om transnationalisering af selve økonomiens bærende mekanisme, nemlig markedet.

EØF-traktaten er en „rammetraktat“. Dvs. at der nok fremføres mere eller mindre overordnede målsætninger, men at det kun i ringe omfang specificeres, hvordan disse målsætninger skal opfyldes. Ikke desto mindre lykkedes det at opfylde nogle af disse målsætninger, endda før deadline. Fællesskabets første år var i den forstand en relativ succes. Det lykkedes at realisere en toldunion pr. 1. juli 1968. Told mellem medlemslandene var afskaffet, og der indførtes en fælles toldtarif over for tredjelande. Afviklingen af nationale grænser i form af toldsatser på importerede varer er selvfølgelig et skridt på vejen mod et fællesmarked, om end der er tale om et mindre skridt. Som det fremgår af debatter om fortolkningen af EØF-traktatens vide bestemmelser i perioden, omfatter realiseringen af et fællesmarked ydermere afvikling af „toldlignende foranstaltninger“, afvikling af kvantitative restriktioner (kvoter, kvotelignende foranstaltninger, statslige monopoler), potentielt skattegrænser og ikke mindst tekniske handelshindringer. Disse henviser til nationale barrierer i form af forskelle i medlemsstaternes lovgivning.<sup>12</sup> Ingen af disse næste skridt på vejen mod et fællesmarked blev dog umiddelbart taget, eftersom samarbejdet røg ud i en krise.

#### ANDEN FASE (1974-1985)

Ud over selvfølgelig at være Danmarks første og andet år som medlem var 1973/74 også overgangen til en periode, der ofte karakteriseres som „euro-sclerose“ eller „europessimisme“ i EF- og EU-forskningen.<sup>13</sup> Der er tale om en periode, hvor der blev taget meget få eller næsten ingen afgørende skridt mod realiseringen af de mål, der var forudstukket i EØF-traktaten. Hverken EØF-traktatens fællesmarked eller samordningen af den økonomiske politik kom meget nærmere. Et konkret udtryk for denne udvikling sås allerede i 1966 med det såkaldte Luxembourg-forlig, der knæsatte prin-

cippet om, at det enkelte medlemslands nationale særinteresse vejer tungere end det europæiske samarbejde.<sup>14</sup> Fællesskabets krise blev dog for alvor dominerende i 1970'erne, hvor økonomisk recession og energikriser medførte, at medlemsstaterne i vidt omfang vendte Fællesskabet ryggen og skuede indad. Umiddelbare nationale kriseforanstaltninger kom på dagsordenen til fordel for realiseringen af EØF-traktatens målsætninger.

De første tegn på afslutningen af denne årelange krise var det såkaldte „30. maj mandat“ fra 1980. Dette indebar, at Rådet pålagde Kommissionen at komme med forslag til strukturelle ændringer og tilpasninger af EF's budgetter og politikker. Dette skete blandt andet for at undgå de problemer, der tidligere havde været med Storbritanniens bidrag til budgettet. Et andet afgørende skæringspunkt var maj 1982, hvor der på trods af protester fra danske, britiske og græske landbrugsministre gennemførtes en flertalsbeslutning om landbrugspriserne for 1982-83 i Rådet. Dermed aflivedes den vetoret, der havde været praktiseret siden Luxembourg-forliget fra 1966. I bakspejlet står det dog klart, at det først og fremmest var programmet til realisering af det indre marked fra 1985, der markerede afslutningen på Fællesskabets kriseår og indvarslede en periode med udvidelse og stabilisering af det europæiske samarbejde.

### TREDJE FASE (1985-1992)

Programmet til realisering af det indre marked ligger selvfølgelig i direkte forlængelse af det fælles marked, der allerede er nævnt i EØF-traktaten. Men det indre marked („Single European Market“) var ikke kun et forsøg på at opfriske et projekt med et andet navn. Det indebar også en markant omdefinering af, hvad dette marked er for en størrelse. Kort sagt indebar det indre marked, at medlemsstaternes nationale grænser udpegedes som hindringer for fri bevægelighed på en noget anden måde end den, der havde været gældende siden EØF-traktatens vedtagelse i 1957. Denne nye forståelse af Fællesskabets store markedsprojekt fremlagdes først og fremmest i en hvidbog fra Kommissionen i 1985.

I hvidbogen fremlagdes et katalog over små 300 konkrete foranstaltninger, der skulle iværksættes, for at man kunne overholde den forudskikkede dato for det indre markeds realisering nytårsaften 1992 (Commission of the European Communities, 1985). Baggrunden for dette katalog er en sondring mellem tre måder, hvorpå nationale grænser kan udgøre en barriere for fri bevægelighed: ved at opstille *fysiske* hindringer (grænsekontrol af

varer og personer), *tekniske* hindringer (forskelle i national praksis for så vidt angår relevant lovgivning, beskyttelsesniveau inden for miljø og sundhed samt offentlige indkøb) og *afgiftsmæssige* hindringer (merværdiafgifter eller punktafgifter) (Frankel, 2001: 134-136). Logikken er selvfølgelig grundlæggende den samme, som gjorde sig gældende med fællesmarkedet. Det *indre* marked indebærer ikke desto mindre en respecificering af, i hvilken forstand nationale grænser må overvindes for at realisere det store transnationale markedsprojekt.

Projektet lykkedes i det store og hele. Gennemførelsen af foranstaltningerne til realisering af det indre marked tog fart, og det europæiske samarbejde syntes i det hele taget at indtræde i en ny og mere vital fase. Det indre marked var den altdominerende målsætning i perioden og var i vidt omfang det direkte udgangspunkt for den første afgørende traktatændring siden Fusions-traktaten fra 1965, nemlig *Den Europæiske Fællesakt* fra 1986 (herhjemme til tider kaldet „EF-pakken“). Hvidbogen opnåede tilslutning fra „Det Europæiske Råd“ inden udgangen af juni, og det besluttedes samtidig at indkalde til regeringskonference med henblik på ændring af EØF-traktaten (artikel 235). Artiklen giver groft sagt de europæiske institutioner muligheder for at tiltage sig kompetence, der ikke allerede er specificeret i traktatgrundlaget.

December samme år vedtog Det Europæiske Råd Fællesakten. Den omfattede en reform af kompetencefordelingen Fællesskabets organisationer imellem, en styrkelse af Fællesskabets organisationer vis-a-vis medlemslandene (først og fremmest ved udvidet brug af kvalificeret flertal ved ministerrådets afstemninger) og en retlig forankring af det europæiske politiske samarbejde (EPS). Der var således tale om en udvidelse af samarbejdet i dybden. Fællesakten indebar imidlertid også en betragtelig udvidelse af det europæiske samarbejde i bredden. Selvom det indre marked var periodens altoverskyggende projekt, indebar Fællesakten en tilføjelse af miljøpolitik og forsknings- og udviklingspolitik i traktaten. Desuden kom den monetære union og styrkelse af Fællesskabets sociale og politiske dimension mere på dagsordenen. Selvom perioden mellem 1985 og 1992 stod i det indre markeds tegn, pegede Fællesakten også direkte frem mod den foreløbig sidste fase i samarbejdet historie: unionsfasen.

#### FJERDE FASE (1993-...)

Murens fald, de østeuropæiske revolutioner og Tysklands forening 1990 fremmede planerne om en europæisk politisk union for at indbinde Tysk-

land. Unionsfasen indvarsledes formelt med vedtagelsen af TEU (Traktat om den Europæiske Union), men sporene kan som sagt trækkes længere tilbage.<sup>15</sup> I videre forstand er periodens dominerende begreb „union“ svaret på ét altafgørende spørgsmål: hvad sker der efter realiseringen af det indre marked? Mens der taltes ned til det indre markeds realisering, blev det samtidig mere og mere afgørende at finde frem til samarbejdets nye centrale målsætninger. Resultatet blev kort sagt udviklingen af en „union“. At der var tale om en markant hændelse i Fællesskabets historie lades der ingen tvivl om:

Denne traktat udgør en ny fase i processen henimod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk ... Unionens grundlag er De Europæiske Fællesskaber samt den politik og det samarbejde, som indføres ved denne traktat. Unionen har til opgave på en sammenhængende og solidarisk måde at tilrettelægge forbindelserne mellem medlemsstaterne og mellem deres folk (TEU, artikel A).

„Union“ har været et kontroversielt begreb i europæiseringens senere historie, dels fordi det leder tanken hen på føderation, afgivelse af suverænitets osv.,<sup>16</sup> dels på grund af passagen ovenfor om „en stadig snævrere union“. Unionen er basalt set et afgørende skridt på vej mod realiseringen af et transnationalt fællesskab. Dermed ikke være sagt at der har været tale om et suverænitetsstab for Danmark eller de øvrige medlemslande. Det er endvidere diskutabelt, i hvor høj grad den hidtidige rets- og politikdannelse faktisk har ladet den planlagte union blive til noget.

TEU indebar en traktatretlig struktur opdelt på tre søjler. Søjle 1 omfatter de tre eksisterende traktater, EØF, Euratom og EKSF, søjle 2 den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og søjle 3 det retlige og indre område. Inden for søjle 1 udvides antallet af sagområder betragteligt. Søjle 2 indebærer, at „Unionen fastlægger og gennemfører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der dækker *alle områder* inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken“ (TEU, artikel 11). Kort sagt er indholdet af søjle 2, at den traditionelle suverænitetspolitik – udenrigs- og sikkerhedspolitikken – for første gang indføres i traktatgrundlaget, hvilket er en væsentlig ændring i forhold til den tidligere begrænsning af Fællesskabet til økonomisk politik. Søjle 2 sigter på, at medlemsstaterne i fællesskab sikrer deres *ydre suverænitet*.

Kan søjle 2 ses som et skridt mod en fælles ydre suverænitets, kan søjle 3 ses som et skridt mod en udvikling af en fælles indre suverænitets. Således indgår to klassiske elementer ved den indre suverænitets i søjlen, nemlig politi-

samarbejdet (monopoliseringen af legitim voldsudøvelse) og retssamarbejdet (eneretten ikke blot til udstedelse af love, men til håndhævelse af loven). Søjle 2 og 3 kan i den forstand forstås som suverænitetspolitikens indtræden på det europæiske niveau – og i den forstand en indtræden af suverænitetspolitik som et væsentligt element i udviklingen fra fællesskab til union. Dog skal det noteres, at både søjle 2 og 3 er underlagt en anden beslutningsprocedure end søjle 1. Dertil kommer, at EF-domstolen ikke har kompetence under søjle 2 og 3.<sup>17</sup>

Betragtet mere generelt har Unionen tre dimensioner. For det første en *økonomisk* dimension, konkret i form af planerne for en økonomisk og monetær union. For det andet en *politisk* dimension, der knytter sig både til spørgsmålet om det europæiske samarbejdes demokratiske legitimitet og til Unionens fælles „institutionelle ramme“. For det tredje en *social* dimension, der kommer til udtryk i øget fokus på social „samhørighed“ eller „kohæsion“ og ikke mindst anvendelse af „solidaritet“ som et bærende begreb for unionsbestrebelse i traktaten.<sup>18</sup>

Unionens økonomiske dimension er fremskreden: den økonomiske og monetære union er formelt en realitet i 2002, og det indre markedes frie bevægelighed blev således udvidet med fælles valuta og forbunden økonomisk politik, sådan som det allerede var skitseret med EØF-traktatens langsigtede mål. Dermed er der taget endnu et afgørende skridt mod realiseringen af et transnationalt fællesskab i den *økonomiske* dimension. Den økonomiske og monetære union indebærer ligesom det indre marked en ophævelse af nationale grænser. I dette tilfælde er det blot inden for den økonomiske makropolitik og vedrørende det gamle statslige prerogativ at slå mønt.

Men hvor den økonomiske union i mangt og meget ligger direkte i forlængelse af udviklingen før 1992, udgør den politiske og den sociale dimension i højere grad markante skift i forhold til tiden før 1992. Alle tre aspekter af Unionen har imidlertid også vist sig mere kontroversielle end realiseringen af det indre marked. Der kan således også med en vis ret tales om, at realiseringen af det transnationale fællesskab aktuelt oplever en stilstand eller måske ligefrem et tilbageslag. I dansk sammenhæng er de fire forbehold selvfølgelig det nærliggende vidnesbyrd, men der er langtfra tale om et dansk fænomen. Der er heller ikke, som det ofte fejlagtigt fremstilles, tale om en folkelig modstand vs. en uforbeholden entusiasme i de nationale politiske eliter. Euromodstand findes ikke kun i diffuse meningsmålinger, men tager både form som sociale bevægelser og partipolitik. Selvom TEU således i sin struktur skitserer skridt mod både et økonomisk, et politisk og et socialt trans-

nationalt fællesskab, viser det sig tilsyneladende vanskeligt at supplere fri bevægelighed med en grænseoverskridende solidaritet mellem de europæiske folk.

TEU er ikke blot i sig selv et omfattende arbejde. Traktaten indvarslede også en periode med hyppigere ændringer af traktatgrundlaget. Efter at traktatgrundlaget bortset fra Fusionstraktaten og nogle mindre justeringer havde stået uændret fra 1957 til 1986 og igen fra 1986 til 1992, ændredes traktaten igen i Amsterdam. Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft 1. maj 1999, havde dog langtfra samme omfattende karakter som TEU. Traktaten (*om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede traktater*) var teknisk set en revision af TEU. Formuleringerne i ganske mange af traktaternes artikler ændredes, uden at der var tale om en samlet og overordnet ændring, hverken af rammeprogram eller -procedure. Blandt ændringerne var, at ligestilling og miljøbeskyttelse blev tilskrevet en mere fremtrædende status som „metapolitikker“, dvs. politikker, der skal tages hensyn til i alle Fællesskabets tiltag (artikel 2, punkt 3 i Amsterdam-traktaten). Samtidig blev den sociale dimension ved Unionen tilskrevet en mere fremtrædende plads (artikel 1). Amsterdam-traktaten bød dog ikke på grundlæggende forandringer for den Europaforvaltning, der i mellemtiden havde etableret sig i den danske centraladministration.

Hvorvidt det samme kan siges om Nice-traktaten, der blev underskrevet i februar 2001 og i skrivende stund er ved at bevæge sig igennem ratifikationsprocedurerne i medlemslandene, er et åbent spørgsmål. Også Nice-traktaten indeholder en række omformuleringer af udvalgte artikler i det tidligere traktatgrundlag. Samtidig er det så småt blevet en udbredt analyse, at Nice-traktatens primære anliggende er at samle de „rester“ op, som Amsterdam-traktaten efterlod. Særligt gælder det klargøringen af EU til den altdominerende opgave i de kommende år: optagelsen af en række nye medlemsstater fra Central- og Østeuropa.<sup>19</sup> Den foreløbige konklusion må derfor være, at heller ikke Nice-traktaten blev det næste store brud i europæiseringens historie efter Fællesakten og TEU. Men det står samtidig klart, at udvidelsen med en række nye medlemslande og de tilknyttede institutionelle justeringer langtfra er et overstået kapitel – snarere er det just påbegyndt.

## EU'S SEKTORER

Det transnationale fællesskab er altså delvist realiseret inden for samarbejdets gamle kerneområde – det økonomiske – i form af det indre marked og den

økonomiske og monetære union. Siden TEU har den europæiske dagsorden imidlertid i stigende grad været domineret af andre spørgsmål. Det transnationale fællesskab er blevet gjort gældende over for flere og flere substansområder og dækker i dag stort set hele den politiske portefølje, som det tog nationalstaterne de foregående 2–300 år at opbygge. Det europæiske samarbejde er blevet „bredere og bredere“, dvs. sektorielt udvidet. På et overordnet niveau kan vi sidestille sektorer med de funktionelle dimensioner, som samarbejdet omfatter. På et mere detaljeret niveau kan vi sidestille sektorer med de ressortområder, samarbejdet er inddelt i (ganske som medlemsstaternes politisk-administrative apparat). På det overordnede niveau er det her en væsentlig pointe, at europæiseringen er multidimensional. Europæiseringen indebærer som minimum et *samspil mellem politiske, økonomiske og retlige* faktorer. Kernen i europæiseringen har fra Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og frem til i dag været formuleringen og iværksættelsen af en – i videste forstand – fælles *økonomisk politik*. Samarbejdet er med tiden kommet til at omfatte mere end økonomisk politik. Dette ikke mindst med TEU fra 1992, hvis to store bidrag som sagt var en politisk og en social dimension, der rækker langt ud over økonomisk politik i snæver forstand. Kernen i europæiseringen er imidlertid både historisk og aktuelt det intrikate samspil mellem politik, økonomi og ret, der gør sig gældende inden for den økonomiske politik i snæver forstand og velfærdsstatslig politik i videre forstand.

Denne overordnede karakteristik er således også et væsentligt element i forholdet mellem globalisering og europæisering, som det indledningsvist er blevet skitseret. Europæiseringen er i langt højere grad udtryk for en politisk-institutionelt fremmet transnationalisering end globaliseringen. Netop denne konstatering har også været kernen i megen globaliseringskritik. Kritikken af globaliseringen lyder således ofte, at de problemer, som en ureguleret økonomi skaber (magtfulde multinationale virksomheder, miljøproblemer, udbyttet arbejdskraft osv.), bevæger sig over nationale grænser uden at imødegås af et holdbart *politisk-retligt* samarbejde med en tilsvarende global udstrækning.

I den sammenhæng synes det måske særligt at være EF og senere EU's fremskredne *retlige* samarbejde, der gør projektet til noget særligt. Der gælder f.eks. det forhold, at visse EU-retskilder har umiddelbar virkning i medlemslandene. Desuden har EF-domstolen været i stand til at tiltage sig en form for „konstitutionel praksis“ (selvom termen stadig er omstridt), og der er opnået en væsentlig grad af retlig harmonisering, både i medlemslandenes egentlige lovgivning og i „soft law“ som f.eks. tekniske standarder.



Går vi ned på det lidt mere detaljerede niveau, har traktatgrundlaget (nu TEU, søjle 1) altid indeholdt et „oversigtskatalog“ over samarbejdets portefølje af ressortområder. Dertil skal selvfølgelig lægges søjle 2 og 3, der som sagt omfatter fælles sikkerheds- og udenrigspolitik (FUSP) og samarbejde om retlige og interne anliggender. Det oprindelige oversigtskatalog over politiske substansområder under det europæiske samarbejde omfattede 11 punkter, der afspejler fokuseringen på tre hovedområder: fællesmarked, økonomisk politik og landbrug. Oversigtskataloget omfatter i skrivende stund 21 mere eller mindre selvstændige ressortområder, der også svarer omtrent til antallet af generaldirektorater, der parallelt med de nationale ministerier er det mest direkte udtryk for den gældende ressortopdeling.

Der er således ikke mange af ressortområderne i medlemsstaternes politisk-administrative apparat, der går ram forbi i dagens europæiske samarbejde. Søjle 1 tager sig groft sagt af det velfærdsstatslige område, søjle 2 og 3 af statens gamle kernekompetencer: den ydre og den indre sikkerhed. I forhold til spørgsmålet om det europæiske samarbejdes parløb mellem transnationale og overnationale relationer skal det imidlertid understreges, at dette først og fremmest gælder søjle 1. Samarbejdet i søjle 2 og 3 er langt mere begrænset og minder i højere grad om andre mere traditionelle former for internationalt samarbejde.<sup>20</sup>

## EU'S STYRINGSFORMER

Vi skifter nu fra det europæiske samarbejdes bredde til dets dybde. Vi skal se på, hvordan transnationale relationer er blevet indlejret i det europæiske samarbejdes retlig-politiske *procedurer*, dvs. i selve den måde den europæiske rets- og politikdannelse kommer til verden på.

Som nævnt indebærer det europæiske samarbejde både trans- og overnationale aspekter. De transnationale falder i et vist omfang uden for den formelle kompetencefordeling, og det er derfor nødvendigt at have blik for alle aspekter af EU-samarbejdet, ikke blot de formelle beslutningsprocedurer. Dette er præcis pointen med karakteristikken af EU som et såkaldt „multi-level governance-system“ (Peterson, 1995; Risse-Kappen, 1996; Pierre, 2000). Denne karakteristik har vundet en del frem i EU-forskningen i løbet af de seneste ti år og er grundlæggende et forsøg på at inkludere flere forskellige – endog potentielt modsatrettede – procedurer for rets- og politikdannelse i en samlet diagnose af EU.

Karakteristikken af EU som governance på flere niveauer – eller gennem flere procedurer – indebærer to væsentlige aspekter. For det første at EU er

præget af „governance“ snarere end „government“. Governance kan her forstås som en styringsform i bred forstand, mens government mere snævert henviser til en formelt (konstitutionelt) defineret statsform.<sup>21</sup> Det andet element i karakteristikken er, at EU ikke har én, men flere forskellige dimensioner for governance, der fungerer med en ganske udstrakt autonomi inden for rammerne af „*acquis communautaire*“, fællesskabets gældende lovgrundlag. Et væsentligt element ved europæiseringens særlige karakter – relativt til andre former for regionalisering – er i denne sammenhæng, at efterkrigstidens europæiske projekt omfatter relationer og procedurer af både trans- og overnational karakter.

Overnationale relationer antages som regel at være en særlig udviklet form for internationale relationer. Ligesom tilfældet er med de traditionelle internationale relationer, inkluderer overnationale relationer kun aktører, der antages at agere som nationalstatslige repræsentanter og forhandlere. Overnationale relationer indebærer imidlertid en mere vidtrækkende forpligtelse for de pågældende nationalstater end internationale relationer: overnationale relationer indebærer i modsætning til internationale relationer „afgivelse af suverænitet“. Et klassisk eksempel er sondringen mellem vetoret og afstemning ved kvalificeret flertal i EU's ministerråd. Vetoret antages at konstituere internationale relationer, mens kvalificeret flertal antages at konstituere overnationale relationer, eftersom det enkelte medlemsland kan tvinges til at acceptere et forhandlingsresultat mod sin vilje.

EU er i høj grad et overnationalt anliggende, hvilket adskiller europæiseringen fra både globalisering og den nære transnationalisering. I EU følges trans- og overnationalisering ad. Stabiliseringen af overnationale relationer og procedurer er således et altafgørende element i diagnosen af EU som styringsform. Dette er langt fra en ny opdagelse. Allerede Forfatningskommissionen af 1946, der lagde grunden til den danske grundlovsændring i 1953, udpegede det daværende europæiske kul- og stålfællesskab som et eksempel på en ny type af mere vidtgående samarbejde mellem nationalstater af mere vidtrækkende og forpligtende karakter end traditionelt internationalt samarbejde (Sørensen, 1963). Udviklingen siden hen har ganske afgjort styrket det overnationale aspekt: udvidet brug af afstemning ved kvalificeret flertal, EF-domstolens „konstitutionelle praksis“ (ganske vist en kontroversiel term) og mulighederne for EU-borgere for at føre sag mod hjemlandets offentlige myndigheder med udgangspunkt i EU's retsgrundlag osv.

Men det er ikke så meget de overnationale relationer i sig selv som det forhold, at de følges ad med omfattende og stabile *transnationale* relationer og

procedurer, der er det afgørende. Transnationale relationer og procedurer forstås (jf. kapitel 1) som relationer på tværs af nationale grænser, hvor mindst én af de deltagende parter agerer uden for nationalt mandat (jf. også Esmark, 2001; 2002). Mens forholdet mellem de inter- og overnationale relationer inden for EU's rammer har været diskuteret livligt i den stats- og folkeretligt prægede diskurs, har transnationale relationer spillet en langt mere tilbagetrukket rolle. Det er der imidlertid ingen grund til. De transnationale relationer spiller en væsentlig rolle i EU's særegne styreform i mindst lige så høj grad som de overnationale relationer. Måske endog den væsentligste. Det europæiske samarbejde kan under alle omstændigheder inddeles i forholdsvis distinkte procedurer, der er præget af henholdsvis trans- og overnationale relationer og forhandlinger.

Det europæiske samarbejde har mange beslutningsprocedurer, alt efter hvilken del af traktatgrundlaget der bringes i anvendelse. Grundlæggende kan der skelnes mellem tre procedurer: en *initiativprocedure*, en *beslutningsprocedure* og en *implementeringsprocedure*. Kun beslutningsproceduren findes nogenlunde beskrevet i traktatgrundlaget. Også overgangene fra initiativ til beslutning og igen fra beslutning til implementering er ganske klart markeret. Men det står åbent, hvad der egentlig skal foregå i initiativ- og implementeringsfaserne. Dette traktatretlige forhold er grundlaget for, at transnationale relationer og forhandlinger er kommet til at spille en afgørende rolle i rets- og politikdannelsen inden for det europæiske samarbejde. Det er dog først og fremmest ved initiativ og implementering, at de transnationale relationer og forhandlinger dominerer. De overnationale relationer og forhandlinger spiller en væsentligere rolle i beslutningsfasen, men også her spiller de transnationale relationer og forhandlinger faktisk en væsentlig rolle.

Initiativkompetencen og beslutningskompetencen er samtidig grundlaget for hver af det europæiske samarbejdes to afgørende institutioner: Kommissionen og Rådet. Den basale kompetence mellem de politiske institutioner i Fællesskabet er en fordeling mellem Kommissionens *initiativkompetence*, Rådets *beslutningskompetence* og Europa-Parlamentets *hørings- og sanktionskompetence*. *Implementeringen* er på sin side tillagt de nationale administrationer i vidt omfang, men siden midten af 1980'erne er Kommissionen og de europæiske standardiseringsorganisationer blevet mere og mere afgørende for implementeringen af de vedtagne beslutninger. Det betyder kort sagt, at de transnationale relationer og forhandlinger centreret omkring Kommissionen dominerer både i initiativfasen og i implementeringsfasen, mens de spiller en mindre rolle i beslutningsfasen.

*Initiativfasens og implementeringsfasens* dominerende institution er således *Kommissionen*. Kommissionen har en såkaldt initiativret, dvs. retten til at stille forslag til europæisk retsdannelse.<sup>22</sup> Den elementære arbejdsdeling mellem Kommissionen og Rådet er således en arbejdsdeling mellem initiativ- og beslutningskompetence. Kommissionens initiativkompetence skal imidlertid ses som en del af Kommissionens generelle rolle blandt de forskellige institutioner, som traktaterne udpeger. Kilden til den betydning, transnationale relationer og forhandlinger har i denne del af den europæiske rets- og politikdannelse, er således det forhold, at *forhandlere i Kommissionsregi principielt ikke kan være underlagt nationale instruktioner og mandater*. Det afgørende træk ved Kommissionen er dennes uafhængighed af nationale interesser. Forhandlinger i Kommissionens regi baserer sig netop *ikke* på nationale interesser som afgørende, men derimod på fastholdelsen af *Fællesskabets interesse* over for nationale interesser. Konkret vil det sige, at Kommissionen opererer med udgangspunkt i „saglige interesser“ inden for funktionelt afgrænsede politikområder.<sup>23</sup> Dette gælder imidlertid ikke blot selve Kommissionen, altså de p.t. 20 kommissærer, men også Kommissionens *tjenestegrene og komiteer*.

Kommissionens tjenestegrene omfatter kabinetter og generaldirektorater. *Kabinetterne* er tilknyttet den enkelte kommissær og fungerer efter fransk forbillede som kommissærens personlige, rådgivende sekretariat. Kabinetterne er både politisk og administrativ stab for kommissærerne. I forhold til sentenserne om uafhængighed af national interesse er kabinetterne en særegen konstruktion. Nedergaard kalder ganske rammende kabinetterne for „nationale enklaver“ i Kommissionen (Nedergaard, 2000: 149). I dette ligger, at kabinetterne almindeligvis antages at varetage nationale interesser. Kabinettet for den enlige danske kommissær omtales således som „det danske kabinet“ og så fremdeles. I forhold til sentenserne om uafhængighed af national interesse er det således almindelig anerkendt, at kabinetterne ikke er omfattet af disse. Dog kan de omvendt heller ikke pålægges at varetage nationale interesser.<sup>24</sup>

*Generaldirektoraterne* (DG'er) kan i det store og hele kaldes for Fællesskabets ministerier. Substantielt er de opdelt efter politikområder, der i store træk svarer til kommissærerens porteføljer (DG for Landbrug, DG for Indre Marked osv.)<sup>25</sup> Parallellen til de nationale ministerier er velkendt og har ydermere at gøre med karakteristikken af Kommissionen som Fællesskabets „regering“ og følgelig de enkelte kommissærer som „ministre“.<sup>26</sup> Tilsvarende vil DG'ernes „departementschef“ være de enkelte generaldirektører.

DG'erne tegner sig for en stor del af det personale, der er ansat i Fællesskabets regi og er altafgørende for varetagelsen af de forskellige funktioner, som Kommissionen er tillagt med udgangspunkt i traktatgrundlagets kortfattede formuleringer. Princippet om saglighed frem for nationalitet gælder også i DG'erne, i hvert fald som ideal (om praksis jf.s. 185-189).

Kommissionens udvalgs- og komitologisystem omfatter dels forberedende ekspertudvalg, dels de såkaldte komitologikomiteer. Kommissionen har en række *forberedende ekspertudvalg*, der konsulteres forud for udarbejdelsen af nye lovforslag. De består af repræsentanter, der udpeges nationalt, men ikke repræsenterer nationale interesser. Deltagerne kan komme fra nationale forvaltninger eller private organisationer, men vil i Danmark altid være sanktioneret af forvaltningen. Ved siden af ekspertudvalgene findes tre typer af udvalg, der tilsammen udgør den såkaldte komitologi. Det drejer sig om rådgivningskomiteer, der varetager en funktion meget lig ekspertudvalgenes. Dertil kommer de såkaldte forvaltningskomiteer og forskriftkomiteer, der bistår Kommissionen, når denne tillægges kompetence af Rådet til at forestå implementeringen af vedtagne retsakter. Særligt komitologien har været betragtet som et forum for transnationale relationer og forhandlinger mellem embedsmænd og eksperter og dermed som en „bureaukratisk gråzone“ (se videre i kapitel 6). Men det er værd at understrege, at komitologiens funktionsmåde, som det er tilfældet med forhandlinger og relationer i Kommissionsregi i øvrigt, kan føres tilbage til de traktatretlige principper om Kommissionens *initiativret*, tildelte *implementeringskompetence* og *uafhængighed* af nationale interesser. Tilsammen konstituerer disse elementer *transnationale forhandlinger som normen, ikke undtagelsen i både initiativ- og implementeringsfasen af den europæiske rets- og politikdannelse*.

Initiativfasen af den europæiske rets- og politikdannelse er i meget vidt omfang åben og uden formelle retningslinjer. Den stiller således nationale myndigheder over for en udfordring af *proaktiv* karakter. Det handler kort sagt om at være „fremme i skoene“. Vil man have indflydelse på disse initiativer og dermed på den europæiske dagsorden, er Kommissionen den væsentligste kanal (selvom Rådet selvfølgelig kan pålægge Kommissionen at interessere sig for bestemte forhold). I initiativfasen gives der ingen garantier for at være med til at formulere og præge initiativerne til europæisk rets- og politikdannelse. Man må således kæmpe for sin plads. Pladsen er ikke garanteret og tildelt en bestemt (stemme)vægt, sådan som det er tilfældet i Rådet. Det handler kort sagt om at være proaktiv, dagsordensættende, at være i stand til at opbygge uformelle alliancer og netværk og om at kunne varetage

nationale interesser uden at tale om nationale interesser, eftersom adgangskoden i initiativfasen ikke er et nationalt mandat, men teknisk ekspertise på et sagområde. Noget tilsvarende kan siges om implementeringsfasen, selvom det selvfølgelig ikke længere handler om grundlæggende initiativer, men om at udfylde rammerne.

Mellem initiativ- og implementeringsfase kommer naturligt nok en beslutningsfase.<sup>27</sup> Dens afgørende institution er *Rådet*. I modsætning til Kommissionen består Rådet af nationale repræsentanter, nærmere bestemt medlemslandenes ministre, og omtales derfor ofte som EU's internationale eller overnationale forum.<sup>28</sup> Der er tre typer af forvaltning knyttet til ministerrådet: formandskabet, Coreper og arbejdsgrupperne. Formandskabet varetages af medlemslandene for et halvt år ad gangen.<sup>29</sup> Det har væsentlig betydning for EU's beslutningsproces, først og fremmest fordi det sætter rådets formelle dagsorden og indkalder til møder. Desuden er det formandskabets opgave at sikre „momentum“ i Rådets beslutningsprocesser, såvel som en vis grad af kontinuitet i dets arbejde. *Coreper* er en forkortelse for Comité des Représentatives Permanentes, dvs. de faste repræsentanters komite. Der er en fast repræsentation (EU-ambassade) fra hvert medlemsland tilknyttet Rådet. Den faste repræsentation er under ledelse af den såkaldte EU-ambassadør og består desuden af et varierende antal attachéer med særlige ekspertiseområder, udpeget af ressortministerierne.

Væsentlige dele af punkterne på en dagsorden for et rådsmøde vil allerede være afklaret gennem Coreper.<sup>30</sup> Endelig er der Rådets *arbejdsgrupper* med deltagelse af nationale embedsmænd og repræsentanter fra Kommissionen. Første behandling af et forslag fra Kommissionen går som regel fra arbejdsgrupper over Coreper til selve rådsmødet, men også ganske ofte i den modsatte retning. Generelt gælder det, at forhandlingerne i alle disse fora antages at foregå med nationale interesser som udgangspunkt og dermed i et samspil mellem forhandlingsparter, der kan antages at agere som *nationale repræsentanter*. Hvorvidt der foreligger nationale mandater og i hvilken form, forekommer der selvfølgelig ingen kontrol af fra europæisk side.

Beslutningsproceduren stiller nationale myndigheder over for en udfordring, der i vidt omfang er kendt fra andre former for internationalt samarbejde. Mest afgørende i forhold til initiativfasen er det selvfølgelig, at deltagelsen her er traktatretligt garanteret og forhandlingerne forløber efter ganske formelle retningslinier. Adgangsbilletten er et nationalt mandat og spillet handler om alliancedannelse inden for rammerne af en formelt garanteret forhandlingsposition. Det er uomtvisteligt, at tilrettelæggelsen af den danske

interessevaretagelse i EU langt hen ad vejen har prioriteret dette aspekt af samarbejdet. Resultatet er en opbygning af kompetencer, der hylder den klassiske udenrigspolitiske småstatsdyd om at tilpasse sig mest effektivt til andres initiativer. Det gælder om at sikre kontinuitet og sammenhæng i de nationale synspunkter, „rettidig omhu“ og udenrigsministeriel og politisk kontrol med alle forhandlinger. Det handler kort sagt om at have orden i sagerne og om en utvetydigt *reaktiv* indstilling.

Institutionelt set er fællesskabet således ikke *kun* et transnationalt fællesskab, eftersom det inter- og overnationale aspekt spiller en afgørende rolle. EU er imidlertid *også* et transnationalt fællesskab, institutionelt set. Faktisk kan man sige, at det særegne ved det europæiske samarbejde i efterkrigstiden – i sin mest ekstreme form påstanden om, at det europæiske samarbejde er et *sui genesis* fænomen – netop er det forhold, at det europæiske samarbejde institutionelt set har bevæget sig længere *både* i retning af et overnationalt samarbejde og i retning af transnationalt samarbejde. Måske endog i en sådan grad, at termen „internationalt“ samarbejde ikke længere giver mening.

## AFSLUTNING

### – MOD DEN NATIONALE UDFORDRING

Efterkrigstidens europæiske projekt er et af de mest markante eksempler på regionalisering. I forhold til andre former for regionalisering og i forhold til globalisering (foregående kapitel) og „den nære transnationalisering“ (det følgende kapitel) er det særlige ved europæiseringen, at der er tale om en sideløbende stabilisering/udvidelse af *både* transnationale og overnationale relationer. Tilsvarende indebærer europæiseringen et samspil mellem den politiske, den retlige, den økonomiske og den sociale dimension. Tilsammen giver dette os en *transnationalisering under kontrol*. De gradvise skridt mod – og tilbageskridt fra – realiseringen af Europa som et transnationalt fællesskab har over tid etableret en særlig styringsform, hvor overnationale og transnationale relationer og procedurer kombineres på forskellig vis fra sag til sag.

Dette betyder selvfølgelig, at Danmark stilles over for den vanskelige udfordring at opbygge kompetencer til deltagelse i *både* de overnationale og transnationale aspekter af europæiseringen. Kort sagt medfører EU's særlige konstruktion, at det over- og transnationale altid må gå hånd i hånd. Den danske indstilling til deltagelse i det europæiske samarbejde igennem de 30 års medlemskab har overvejende været fokuseret på det overnationale samarbejde under den formelle beslutningsprocedure med Rådet som den alt-

afgørende institution. Det er dog samtidig evident, at der i de seneste ti til 15 år har fundet en interesseforskydning sted, således at det transnationale aspekt i dag spiller en ganske stor rolle for dele af det politisk-administrative apparat i Danmark. Det kommer vi til i kapitel 6.

#### NOTER

- 1 Regionalisering forstås i denne tekst som etableringen af transnationale eller overnationale relationer mellem flere nationale territorier – men med mindre end global (transkontinental) udstrækning. Definitionen støtter sig delvist til følgende udbredte definition: „... den *frivillige* økonomiske og politiske kobling af to tidligere uafhængige stater, i den udstrækning autoriteten over nøgle-områder i den nationale politik løftes op på det overnationale niveau“ (Mattli, 1999: 1; oversat). Men i modsætning til denne definition, der vægter det overnationale aspekt og staternes frivillige deltagelse, skal det i tråd med denne bogs overordnede tematik understreges, at også den *transnationale* og tendentielt ufrivillige „linking“ indebærer en regionalisering. Det skal ydermere fremhæves, at regionalisering ikke nødvendigvis er begrænset til den økonomiske og politiske dimension, men kan omfatte en lang række andre funktionelle dimensioner (retssystemet, medier m.m.).
- 2 Det mest simple udtryk for dette forhold er, at europæisering i form af EF'isering og EU'isering både generelt og konkret altid har „været på valg“. Men pointen gælder også de politiske og administrative institutioners autonomi i de daglige rutiner uden for folkeafstemningernes tilspidsede situation.
- 3 Udgangspunktet for dette kapitel er, at globalisering falder historisk sammen med – og analytisk set er et altafgørende element i – moderniteten. Flere makrosociologiske læsninger støtter en sådan udlægning (jf. specielt Luhmann, 1997).
- 4 Jf. statstilladelses-princippet (se kapitel 1, note 3), dvs. at stater i perioder *tillader* – måske endog opmuntrer til – transnationalisering.
- 5 Den økonomiske og monetære union.
- 6 Ud fra samme logik er det europæiske samarbejde imidlertid også blevet beskyldt for at være et alt for *defensivt* projekt, et regionalt „Fort Europa“, i modsætning til den påkrævede globale økonomiske politik.
- 7 Et ældre og et nyere monument demonstrerer logikken lige vel: se Menderhausen (1969) og Sassen (1996).



- 8 Denne og alle de øvrige referencer til Fællesskabets og Unionens traktatgrundlag henviser til traktaterne, som de er udgivet af Kontoret for de Europæiske Fællesskabers officielle Publikationer.
- 9 Et klassisk eksempel på argumentet om givne nationale interesser vil her være, at præambelens højstemte vendinger bare var et skalkeskjul for en traditionel „storfmagtspolitisk“ balancering af nationale interesser, hvor Frankrig gennem EKSF-traktaten fik en mulighed for en vis kontrol med den udbygning af tysk stålproduktion, som Frankrig egentlig var imod, men som der til gengæld var amerikansk tilslutning til. Desuden fik Frankrig adgang til tysk kul. For eksempler på denne logik, se Nedergaard (2000: 77-81) og Salmon & Nicoll (1997: 40). Som sagt vil vi imidlertid her gå ud fra, at 50 års gentagelse af præambelens logik har haft betydning for det europæiske projekts mål og med.
- 10 Den såkaldte „Marshallplan“ for økonomisk genopbygning af Europa var på mange måder en katalysator for vitaliseringen af idealet om et Europa som et fællesskab i videre forstand. Den amerikanske udenrigsminister George C. Marshall formulerede selv det generelle princip, at de relativt store midler til genopbygning af den europæiske industri skulle følges af et „European Programme“ med deltagelse af de fleste, hvis ikke alle europæiske nationer. Programmet blev administreret af en organisation for økonomisk samarbejde (OEEC, Organisation for European Economic Cooperation), der var det første afgørende institutionelle udtryk for et nyt europæisk fællesskab i efterkrigstiden.
- 11 Som titlen siger, forankrede Fusionstraktaten de tre oprindelige traktater i den samme institutionelle struktur. Der har været andre revisioner af traktatgrundlaget end Fusionstraktaten i perioden mellem 1957 og 1986, men de er ikke afgørende i denne sammenhæng.
- 12 For en analyse af debatterne om fortolkningen af EØF-traktatens rammebestemmelser om fællesmarkedet se Frankel (2001).
- 13 Eurosclerose skulle angiveligt være formuleret af den tyske økonom Herbert Giersch, der henviste til stivhed på det europæiske produkt- og arbejdsmarked (Johansen, 2001: 162). I videre forstand kommer termen til at henvise til den manglende europæiske økonomiske konkurrenceevne over for USA og Japan – på grund af medlemslandenes prioriteringer af nationale løsninger.
- 14 Overgangen til afstemning ved kvalificeret flertal, der skulle ske ifølge EØF-traktaten, blev løbende udskudt og førte i 1965-66 til en syv måneder lang krise, hvor franske ministre udeblev fra rådsmøderne og førte „den tomme stols politik“ for at forhindre overgangen til afstemning ved kvalificeret flertal. Krisen afsluttedes med Luxembourg-forliget, der slog fast, at medlemslandene kan undlade at stemme, i fald der står „vitale interesser på spil“ for et enkelt medlemsland, hvilket entydigt medfører en prioritering af den enkelte nationale særinteresse vis-a-vis det forpligtende europæiske samarbejde.
- 15 Ud over selve Fællesakten kan f.eks. Delors-rapporten nævnes (efter Kommissionens formand i perioden 1985-1994: Jacques Delors). Delors-rapporten udsendtes i 1984 og ledte til vedtagelserne af planen for en realisering af den monetære og økonomiske union i tre etaper ved det ene af årets topmøder i 1989 og udsendelsen af

- den såkaldte Delors-I-pakke, der specificerede en reform af Fællesskabets finanser ud fra målsætningerne i indre marked-programmet.
- 16 Et nyere eksempel: det har været et større problem for den EU-entusiastiske elite i Estland at forklare borgerne, hvad der egentlig er forskellen på det tidligere Sovjetunionen og Den Europæiske Union. Begge dele hedder blot „unionen“ i daglig tale. Et forhold, der selvsagt ikke har virket befordrende for tilslutningen til projektet (Friis & Jarosz-Friis, 2002).
- 17 Hvorfor områderne omtales som den „perifere fællesskabsret“ (Nedergaard, 2000).
- 18 Ud over det ovenstående citat fremføres det eksempelvis også i den sidste linje af den nye udgave af artikel 2 i EØF-traktaten, at målet er at opnå en „... højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt *solidaritet* mellem medlemsstaterne.“
- 19 Det fremgår f.eks. af Kommissionens opsummering af Nice-traktaten (European Commission, 2001). Se også flere udtalelser i Friis & Strobech (2001).
- 20 I forhold til karakteren af den danske interessevaretagelse skal der selvfølgelig mindes om de danske undtagelser i denne sammenhæng.
- 21 Dette er kernen i den efterhånden udbredte slagsætning „fra government til governance“. Governance kan forstås som styring i bred forstand eller blot styringsform, mens „government“ vil blive oversat til „konstitutionel magtdeling“.
- 22 Kommissionens såkaldte initiativret fremgår af artikel 100 (i dag artikel 94), der slår fast, at Rådet „*på forslag af Kommissionen*“ vedtager de relevante direktiver
- 23 „Kommissionens medlemmer udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og Fællesskabets almene interesse. Ved udførelsen af deres pligter må de hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ. De afholder sig fra enhver handling, som er uforenelig med karakteren af deres hverv. Hver medlemsstat forpligter sig til at respektere denne grundsætning og til ikke at forsøge at påvirke Kommissionens medlemmer under udførelsen af deres hverv.“ (*Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for De Europæiske Fællesskaber*, artikel 10). Det hedder også, at Kommissionen består af medlemmer, der „vælges under hensyn til deres almindelige delighed“, og at deres „...uafhængighed er uomtvistelig“. I denne bogs s. 185-189 behandles, hvordan det forholder sig i praksis.
- 24 F.eks.: „det danske kabinet [er ikke] forpligtet til at fremføre danske synspunkter eller varetage nationale interesser i forhold til Kommissionen“ (Udenrigsministeriet, 1995).
- 25 I enkelte tilfælde spreder kommissærens portefølje sig over flere DG'er. Kommissionens formand har intet generaldirektorat, men står derimod i en særlig relation til Kommissionens Generalsekretariat, der forestår koordination internt blandt kommissionens tjenestegrene og er pålagt at sørge for overholdelsen af de formelle relationer mellem Kommissionen og de andre EU-institutioner. En sidste enhed af betydning i Kommissionen er den juridiske tjeneste, der ligesom lignende nationale enheder har det overordnede ansvar for den retlige forsvarlighed i Kommissionens aktiviteter.
- 26 Der skal dog erindres om, at kommissærer ikke er på valg, men udpeges af regeringen i medlemslandet for en periode på fem år.

- 27 Der er flere forskellige beslutningsprocedurer i EU, alt efter hvilket sagområde der behandles. Vigtigst er den „fælles beslutningsprocedure“, hvor Rådet vedtager en fælles holdning til et forslag med kvalificeret flertal på grundlag af Kommissionens forslag og en udtalelse fra Europa-Parlamentet vedtaget med simpelt flertal. Den fælles holdning ryger retur til Europa-Parlamentet, der kan godkende eller komme med ændringsforslag. Rådet godkender herefter forslaget med kvalificeret flertal (enstemmighed, hvis Kommissionen er uenig med Rådet) eller afviser det. I sidstnævnte tilfælde nedsættes et forligsudvalg, der fremsætter et nyt forslag. Hvis heller ikke dette leder til enighed, forkastes retsakten.
- 28 Sammen med Det Europæiske Råd, der består af de halvårslige såkaldte „topmøder“ mellem stats- eller regeringscheferne, bistået af udenrigsministrene.
- 29 Dertil skal lægges Rådets Generalsekretariat, der assisterer de skiftende formandskaber.
- 30 Når de faste repræsentanter træder sammen, benævnes komiteen Coreper I, men ofte forstås forhandlingerne af stedfortrædere, og komiteen benævnes så Coreper II, men har samme beføjelser.

## DEN NÆRE TRANSNATIONALISERING

HANS MOURITZEN MED KAJSA JI NOE PETTERSSON

Transnationalisering – øgede kontakter mellem individer eller grupper i de enkelte samfund – forekommer, som det vil huskes, på tre niveauer: det globale, det regionale og det nære. Det regionale for Danmarks vedkommende repræsenteres af europæiseringen. Denne er i modsætning til de to øvrige niveauer underbygget af et stærkt institutionaliseret system med overnationale beføjelser. Men hvor er så Danmarks *nære* transnationalisering – hvis den overhovedet findes? Med andre ord: *forekommer der en transnational dynamik på nærmere hold end EU – og uafhængig af EU?*

## ER DER EN EGENDYNAMIK I DET NÆRE?

Lige så lidt som ved de øvrige niveauer er der nogen automatik i den nære transnationalisering; der er for en stor del tale om valg på forskellige niveauer. Sagen er, at netop i Danmarks geografiske nærområde valgte politikerne for ca. 150 år siden – dvs. lang tid *før* den moderne europæisering eller globalisering – at acceptere og endog opmuntre en skandinavisk transnationalisering på de fleste områder af samfundslivet. Den skandinaviske transnationalisering var længe verdenshistorisk unik mellem selvstændige stater (indtil den fik konkurrence af i første omgang den moderne europæisering ved EF's dannelse). Dens forudsætning var ikke *kun* nærhed. Det var *også* det skandinaviske sprog- og kulturfællesskab (skandinavismen)<sup>1</sup> *samt* et politisk valg: i lys af Preussens stormagtsstatus fra midten af det 19. århundrede og senere Tysklands samling under preussisk ledelse valgte danske politikere at glemme svenskekrigene („arvefjenden“) og i stedet orientere sig nordover. Helstatens administrative og kulturelle fællesskab med det nordtyske område fra før 1864 blev fortrængt („al vor ulykke er tysk“, siger det gamle danske ord-sprog). Med afståelsen af Sønderjylland var det „etnisk rene“ Danmark en realitet (Haarder, 1997: 34). Tysklands magtpolitiske rolle i det 20. århundrede – herunder besættelsen af Danmark 1940-45 – forstærkede yderligere orien-

teringen nordover. Med andre ord: Tyskland har været katalysator for det nordiske samarbejdes skabelse og udvikling. Herved fremmedes det allerede eksisterende skandinaviske sprog- og kulturfællesskab.<sup>2</sup> Mellem de nordiske lande har man gradvis turdet „sænke paraderne“. Danmark har metaforisk såvel Tyskland som Sverige „til bords“ (Mouritzen, 1999: 112–115); men siden midten af det 19. århundrede har vi vendt ryggen til Tyskland. Samtalen føres med „Norden“ – i nogen grad en eufemisme for Sverige. Dette er Danmarks „special relationship“.<sup>3</sup>

I tillæg til denne nære transnationalisering har vi i de senere år fået den „meget nære“, der angår en geografisk *del* af Danmark: Øresundsregionen med den faste forbindelse (indviet 2000) og region Sønderjylland/Schleswig (fra 1997). I slutningen af kapitlet analyserer vi disse to eksempler på transnationalisering, hvor det nære kommer (endnu) nærmere. I hvor stor udstrækning har de deres egen dynamik, uafhængig af de tidligere niveauer?

Mens globaliseringen har været drevet frem teknologisk og af favorable politiske rammevilkår, og mens europæiseringens dynamik har været politisk-institutionel (EU), har den nordisk/skandinaviske dynamik i høj grad været idébaseret. I modsætning til EU, og i lighed med globaliseringen, har den nordiske dynamik været ledsaget af svage politiske institutioner. Disse er et produkt af skandinavismen og dens idégrundlag, snarere end omvendt. Om ikke andet fremgår det af tidsrækkefølgen; institutionerne etableredes først efter anden verdenskrig.<sup>4</sup>

Den idébaserede dynamik indebærer en diffusion af idéer mellem landene, især fra Sverige til henholdsvis Finland, Norge og Danmark.<sup>5</sup> Ved transnational diffusion forstås her den proces, hvorved innovationer – nye idéer – spredes på tværs af politiske grænser (jf. Karvonen, 1981: 7). Ved en diffusion bearbejdes idéen mere eller mindre til modtagerlandets kontekst (Czarniawska & Sevóns, 1996).

Ved beslutning om nye politiske initiativer i f.eks. Danmark legitimerer politikerne dem over for hinanden og befolkningen ved at referere til „de lande, vi normalt sammenligner os med“ – efter devisen „so ein Ding müssen wir auch haben“.

Kilden til sådanne oplysninger er ofte en rapport fra en international organisation som FN eller OECD (ibid.) Man henviser naturligvis fortrinsvis til lande, der har valgt i store træk samme samfundsmodel som Danmark, er et par skridt foran os på området og nyder en vis agtelse i den danske opinion:

Statsministeren drømmer om et Danmark, der ganske enkelt er verdens bedste IT-nation, men i virkeligheden er der lang vej endnu. I Sverige har de allerede afsat 8,3 mia. kr. over de næste fire år til at stimulere udviklingen af et informationssamfund for alle, og Norge og Island rumler med tanker, men i Danmark halter vi stille og roligt bagefter *de lande, vi normalt sammenligner os med* (vores fremhævelse, Susanne Clemensen, CD, i Folketinget 14. december 2000).

Den nordiske diffusion har haft tendens til at være selvforstærkende: jo større diffusion, desto mere er samfundene kommet til at ligne hinanden (alt andet lige). Og jo mere ens de er blevet, desto mere rationelt har det været at hente endnu flere idéer hos hinanden (følgediffusion).<sup>6</sup> Som udtrykt af daværende finansminister Mogens Lykketoft apropos sociologen Anthony Giddens' bog *The Third Way* (1998) – inspiration for „New Labour“ og den britiske premierminister Tony Blair:

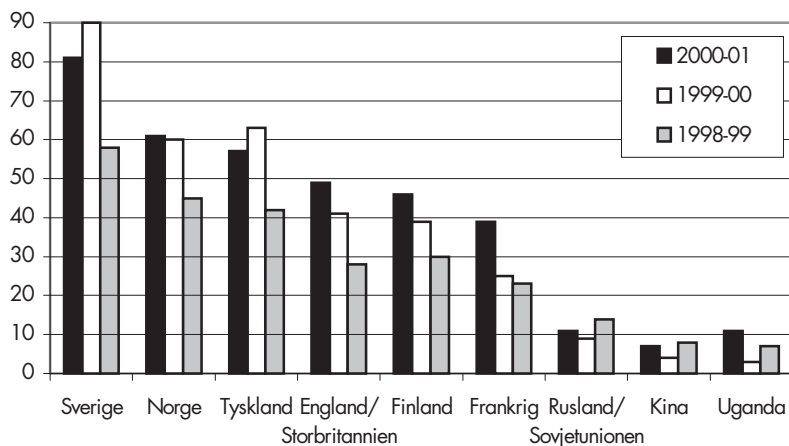
Det er meget velstruktureret, men der er jo ikke meget nyt i forhold til, hvad skandinaviske socialdemokrater længe har arbejdet med. Jeg tror, erfaringsudvekslingen mellem de skandinaviske lande, hvis systemer jo ligner hinanden meget, er af langt større betydning (*Mandag Morgen* nr. 2, 11. november 1999).

I figur 4.1 er anskueliggjort omfanget af diffusionen fra forskellige lande/stater i Danmarks omverden til Danmark. Som indikator er valgt antal omtaler af de respektive lande/stater ved behandlingen af lov- og beslutningsforslag i Folketinget i de tre sidste samlinger: 1998–99, 1999–2000 og 2000–01. Tanken er, at diffusion fra et land til Danmark typisk bundfælder sig i omtale af det ved behandlingen af det relevante lovforslag i Folketinget. Det er langt fra sikkert, at den enkelte omtale i sig selv repræsenterer diffusion; den kan skyldes en teknisk banalitet. Men tanken er, at fejkilderne virker ens for alle lande. Herved skulle vi få et groft indtryk af *størrelsesforholdet* mellem diffusionen fra forskellige lande til Danmark.<sup>7</sup>

Det bemærkelsesværdige er for det første *konstansen* fra samling til samling: Sverige ligger på en førsteplads i alle tre samlinger, dvs. nr. 1-1-1, Norge ligger 2-3-2, Tyskland 3-2-3, UK 5-4-4, Finland 4-5-5, Frankrig 6-7-6, USA 8-6-8, Belgien 9-8-7, og Holland 7-9-10. Det slående er for det andet, hvor omfangsrig diffusionen er fra Danmarks geografisk *nære* omgivelser, herunder særlig fra de nordiske lande, og herunder særlig fra Sverige. Indtrykket af det nordisk/skandinaviske gennemslag forstærkes, når disse landes befolkningsmæssige lidenhed tages i betragtning.

FIGUR 4.1.

Antal omtaler af de respektive lande ved behandling af lov- og beslutningsforslag i Folketinget (absolutte tal)



Dette mønster støttes af en nylig komparativ undersøgelse af kontaktmønstrene mellem EU og de nordiske centralforvaltninger. Det konkluderes her (Larsen, 2001), at den svenske forvaltning

... synes på denne måde å fungere som nordisk brobygger, en rolle som ble tillagt den danske forvaltningen i tiden som eneste nordiske EU-medlem [s. 166] ... For den danske EU-forvaltningen er samarbeid med svenske myndigheter viktigst fulgt av EU-land utenom Norden og Norge [s. 167] ... Det er påfallende tatt i betraktning Danmarks langvarige EU-medlemskap at den danske forvaltningen i ... langt mindre grad enn de andre nordiske landene henter forbilder og ideer fra EU-organ og andre internasjonale organisasjoner [s. 182].<sup>8</sup>

#### DIFFUSION SVERIGE - DANMARK

Vi vil nu gå i dybden med diffusionen fra det land, der suverænt toppe listen i figur 4.1. Hvad angår diffusionens *indhold* henholder vi os til egne indsamlede vidnesbyrd (specielt avisartikler) om diffusion, dækkende politikker for perioden fra ca. 1970 til i dag. I figur 4.2 er afbildet et katalog vedrørende diffusion fra Sverige til Danmark, gældende for den nævnte periode. Diffusionen er for det første sorteret på basis af foregangslandets<sup>9</sup> – dvs. Sveriges – uofficielle „idé-eksport“ koncept, nemlig en lighedsorienteret, humani-

## FIGUR 4.2.

Diffusionskatalog: Sverige-Danmark cirka 1970ff.

---

AT "TAGE HÅND OM" VIA STATSUGE POLITIKKER (ALFABETISK):

## ANSATTE:

alkoholpolitik på arbejdspladsen (ad), foranstaltninger mod mobning og udbændthed på arbejdspladsen (ad+pd)

## ARBEJDSLØSE:

selektive foranstaltninger mod arbejdsløshed (hd), arbejdsmarkedspolitik (hd)

## BORGERE:

offentlighed i forvaltningen (hd+ad+pd), ombudsmandsinstitutionen (hd), diverse subtyper af ombudsmænd (jfr. nedenfor), pressesøtte (hd), partistøtte (hd), magtudredning (hd), offentlig støtte til gældssanering (pd)

## BØRN/ELEVER:

forbud mod at slå børn (hd), "skolebespisning" (pd), grundskoleformen (-pd), karakterskala: 5-skala (-pd), elever på fleksitid/forsøg med ophævelse af klasser (ad), systematisk indsats mod mobning (ad), børneombudsmand (pd)

## DYR:

dyrevelfærd (f.eks. forbud mod burhøns, lange dyretransporter) (pd)

## FLYGTNINGE/INDVANDRERE:

det multietniske samfund (pd?), visionen nul-racisme (-pd), "Integrationsværker" til fremme af etnisk og kulturel mangfoldighed (pd), jobkvotering (pd), diskrimineringsombudsmand (pd)

## FORBRUGERE:

forbrugersombudsmand (hd), differentieret moms (f.eks. ej på fødevarer) (pd)

---



---

**KRIMINELLE:**

"kriminalvård" (vård=omsorg; dansk: "kriminalforsorg") (hd); elektronisk fodlænke (ved strafafsoning i hjemmet) (ad)

**KRIMINALITETSOFFRE:**

"brotssofferjour" (rådgivning og bistand til ofre) (pd)

**KVINDER:**

krisecentre (hd); (ny)feminismen (ad); kønskvoterung (f.eks. kvindeprofessorater) (pd); ligeløn: omvendt bevisbyrde (pd); ligestillingsombudsmand (pd); forbud mod køb af "sexuelle tjenester" (-pd), forbud mod "kønshandel" (pd), forbud mod køb af sex af unge under 18 år (hd); porno-bekæmpelse (-pd); 450 dages barselsorlov (herunder "pappamånad") (ad); nul-vision vedrørende vold mod kvinder(-pd), "kvinnofridslagen" (pd)

**NATUREN MV.:**

miljøbeskyttelse (hd, ad, pd), "allemansrätten" (-pd)

**PATIENTER/SPORTSUDØVERE:**

forbud mod professionel boksnig (pd); påbud om boksehjelm i amatørboxning (hd); HIV- og narkobehandling ("smittskyddslagen") (eks. med arrestation af smittespredere (ad)); rygeforbud i offentlige lokaler, særlige rygeafdelinger i restauranter (ad); handicapombudsmand (pd); nedbringelse af brugerbetaling hos tandlæger (ad).

**TRAFIKANTER:**

sikkerhedssele obligatorisk (hd), billys tændt også i dagslys (hd), nul-vision vedrørende trafikdræbte (-pd), instruktionskørsel fra 17 1/2 år (pd), særlig fart-begrænsning i byer (30 km/t) (pd), autoværn (ad)

**DEN TREDJE VERDEN:**

gældseftergivelse (hd)

Hertil kommer statslig diffusion i øvrigt samt privat diffusion af relevans for statslige politikker.

hd: *historisk diffusion*, ad: *aktuel diffusion*, pd: *potential diffusion*

---

stisk „ta’ hånd om de svage“ ideologi via statslige politikker (Mouritzen, 1995). Idéerne/politikkerne herindenfor er sorteret efter, hvilke grupper politikken skal værne.

Der skelnes for det andet mellem historisk diffusion, aktuel diffusion og potentiel diffusion. Ved det første (hd) forstås „afsluttet“, dvs. allerede stedfunden diffusion; ved det andet (ad) forstås p.t. igangværende diffusion; mens det tredje (pd) refererer til mulig fremtidig diffusion; (-pd) refererer til områder, hvor Sverige har været foregangsland, men hvor det ikke anses for sandsynligt, at Danmark vil lade sig inspirere. Dette kan skyldes, at den svenske foregang bedømmes som en tvivlsom succes, måske endog en fiasko. Det kan også skyldes, at de to berørte politiske kulturer vurderes som for forskellige til at tillade en diffusion på det pågældende område, ligesom en række forhold i øvrigt naturligvis kan spille ind. At identificere historisk og aktuel diffusion er ikke så vanskeligt, idet der jo er tale om noget faktisk: foregår diffusionen stadig eller er den et afsluttet kapitel?<sup>10</sup> At skelne mellem potentiel og ikke-potentiel diffusion er derimod selvsagt en vurderingssag – både af de involverede politikker, gældende trends og af de to berørte politiske kulturer. Pladsen tillader ikke, at vi begrundet hver enkelt klassifikation; vi nøjes med at gå i dybden med et enkelt case nedenfor. Kataloget skal alene tjene til at give et overblik over mangfoldigheden og intensiteten i den svensk-danske diffusion.

Hertil kommer nogle restkategorier, der ikke er medtaget i figuren: „øvrige statslig diffusion“ omfatter politikker, der ikke kan systematiseres efter det nævnte koncept. Det er i tilfældet Sverige-Danmark f.eks. statslig deregulering såsom udlicitering af jernbaner, postvæsen, ældreomsorg, hospitalsafdelinger mv., deregulering af bogmarkedet (ophævelse af boghandlermonopolet) eller reformer af forvaltningen, f.eks. mål- og rammestyning (Larsen, 2001: 245-246, 269). En anden restkategori omfatter privat diffusion af relevans for statslige politikker. Det kan f.eks. være sproglig diffusion, f.eks. af tiltaleformer (du/De), reform i forholdet stat-kirke og interne kirkeforhold, kultur/film, nye græsrodsbevægelser, osv.

## HVORDAN FOREGÅR DIFFUSIONEN?

Kanalerne, ad hvilke ideer overføres fra Sverige til Danmark, varierer fra eksempel til eksempel i figur 4.2. Vi vil her kort analysere et enkelt diffusionseksempel med særligt henblik på, *hvordan* overførslen skete. I forlængelse heraf ser vi med et aktuelt/fremtidigt eksempel også på, om der er *følgediffusion*, der fremmes af den oprindelige diffusion. Dvs. trækker den oprindelige diffusion (f.eks. ombudsmand) en række følgediffusioner med sig (diskrimineringsombudsmand, børneombudsmand osv.)?

### EKSEMPLET OMBUDSMAND

Danmark indførte i 1954 et embede som Folketingets ombudsmand, efter at den ny grundlov (1953) havde åbnet mulighed herfor. Allerede i 1936 var man imidlertid nået til enighed mellem Socialdemokratiet, Radikale og de konservative om et embede som „juridisk sekretær“ henhørende under Rigsdagens Præsidium (Hvidt, 1996), i praksis med store ligheder til den senere ombudsmandsinstitution. Der blev lagt op til det i det forslag til revision af grundloven, som imidlertid bortfaldt med folkeafstemningen i maj 1939. Den danske baggrund for tanker om en ny type institution i tilknytning til Rigsdagen/Folketinget var en del af de almene demokratiseringsbestrebelse efter første verdenskrig og fremefter. Den lovgivende magt skulle styrkes i form af en forbedret kontrol med det stærkt voksende bureaukrati – med traditioner fra enevælden. Det bestående demokrati skulle forbedres for at undgå parlamentslede eller sågar støtte til alternative regime typer (socialisme eller anden radikalisme). Allerede 1936-forslaget gik tæt på den svenske ombudsmandsordning (j.o., justitie-ombudsmand) – verdens første af slagsen fra 1809 – der havde spillet en vigtig rolle i den danske debat (ibid.) Dette skete, uagtet at Sveriges forvaltningsapparat er opbygget efter et andet grundprincip end det danske, med selvstændige forvaltningsenheder uden ministeransvar, men underlagt en forvaltningsdomstol (Jacobsson, Lægread & Pedersen, 2001a: 23-25). Embedet skulle i overensstemmelse med forbilledet have indsigt i både forvaltning og retsvæsen.

Efter 1945 følte behovet for en reform akut. Politikere og embedsmænd stod generelt ikke højt i kurs med besættelsen in mente og dens eksempler på grundlovsbrud, bemyndigelseslove mv. Ombudsmanden var blot et blandt flere mulige reformforslag, som forvaltningskommissionen af 1946 foreslog efter flere års betænkningstid<sup>11</sup> (også f.eks. offentlighed i forvaltningen, ligeledes efter svensk forbillede). Med de radikale som drivende

kraft (Bertel Dahlgaard) blev ombudsmandsinstitutionen formuleret som en mulighed (et kompromis, eftersom departementscheferne i kommissionen overvejende var modvillige); pennefører menes at have været juraprofessor Poul Andersen, Københavns Universitet, „i nær forståelse med hans svenske ven og kollega, juraprofessor Nils Herlitz [ved Stockholms Högskola]“ (Hvidt, 1996). Også i den parallelt arbejdende forfatningskommission vandt forslaget gehør; Nils Herlitz blev hentet til København som rådgiver. I løbet af foråret 1952 udspandt der sig en livlig debat for og imod forslaget; professor W.E. von Eyben gik i polemik med sin kollega Poul Andersen, idet han efter et studium af den svenske ordning var kommet til den konklusion, at den ikke egnede sig til en dansk sammenhæng. I den politiske proces blev forslaget til ombudsmandens virke efterhånden beskåret som led i kompromiser med skeptikerne; det blev endeligt vedtaget i 1954. Efter nogle års erfaringer med den nye institution vandt den almindelig anerkendelse i det danske politiske system. Det lykkedes efterhånden Stefan Hurwitz, embedets første indehaver, at „gøre sig og sit embede verdensberømt, så alverden siden troede, at det var ham og hans lille fædreland, der havde opfundet denne institution“ (ibid.: 7).

Lad os kort sammenfatte forløbet. Da baggrundssituationen i Danmark var „moden“ – såvel i 1930’erne som i 1950’erne – havde man det svenske eksempel ved hånden. Det danske foregangsparti i denne idéfase synes at have været Radikale Venstre.<sup>12</sup> I debat-/udredningsfasen står diffusionen også centralt; hovedkanalen er et juridisk fagfællesskab mellem professorer ved henholdsvis Københavns Universitet og Stockholms Högskola. Selve beslutningsfasen præges imidlertid af en rent dansk dynamik. Værdien af det svenske eksempel lå i *legitimeringen* af forslaget; støtterne mente at kunne overbevise skeptikere ved at henvise til erfaringerne i Sverige (vi så dog også, at de svenske erfaringer blev brugt af en skeptiker). I selve udførelsesfasen, den konkrete udmøntning af, *hvordan* embedet skulle se ud, står forbilledet igen centralt. Bearbejdelsen til en dansk kontekst (Czarniawska & Sevóns, 1996; Sahlin-Andersson, 2001: 50) var i det her aktuelle eksempel overraskende beskeden, i betragtning af forskellene i forvaltningstradition mellem de to lande.

#### PLEJER DET AT VÆRE SÅDAN?

Diffusionskanalerne i eksemplet virker rimeligt typiske i forhold til den mangfoldighed af andre eksempler, der kan opstilles (figur 4.2). Idédiffusio-

nen støtter sig til den organisatoriske transnationalisering i form af det finmaskede kontaktnet, der gradvis er vokset frem mellem de nordiske lande. Ved diffusion fra Sverige til Danmark går i hvert fald én af kanalerne som oftest via „opposite numbers“: det kan være via faglige/kollegiale forbindelser som i eksemplet,<sup>13</sup> via fagforeningers eller græsrodsbevægelser nordiske paraplyorganisationer, virksomhedskontakter eller transnationale virksomheder (SAS, Arla Foods, osv.) Det er som oftest gennem sådanne kanaler, at idéen til en diffusion opstår („hvordan er det hos jer? Hos os plejer vi ...“).

Et aktuelt eksempel kan være forholdet *kirke-stat*: netop fordi Sverige fra 1. januar 2000 adskilte kirke og stat, er der i danske præstekredse og blandt kirkefolk i øvrigt en stor interesse i at følge, hvordan dette dristige eksperiment spænder af. Ved div. nordiske præstesammenkomster forhører man sig naturligvis om, hvilke gevinster og problemer der er ved en adskillelse. Men dette forhindrer naturligvis ikke, at en eventuel dansk adskillelse vil ske som resultat af en intern dansk dynamik; de svenske erfaringer vil tjene som legitimering, formodentlig fortrinsvis af tilhængerne af en adskillelse.

*Udbrændthed* på jobbet forekommer angiveligt specielt hyppigt i IT-branchen („young unhappy professionals“). Sverige ligger i front i såvel IT-branchen, vedrørende udbrændthed samt forskningen herom (sammen med USA).<sup>14</sup> De mest relevante svensk-danske kanaler for en igangsætning af en indsats mod udbrændthed i denne branche er dels af medicinsk-kollegial art (forskerkolleger), dels mellem PROSA, den danske IT-fagforening og dens svenske søsterorganisation.

Som i andre spørgsmål er det naturligvis vigtigt, at medierne fungerer som katalysator ved at bringe sager på den politiske dagsorden; også for så vidt angår medierne ved vi, at det nære og ikke mindst forholdene i Sverige står centralt. Når en sag er kommet op på det politiske topniveau, er det også sandsynligt, at der forekommer uformelle sonderinger på parti/Folketings- eller regeringsniveau mellem danske og svenske politikere. I denne fase er også kontakter på embedsmandsplan inden for den relevante sektor vigtige („transgovernmentale relationer“: fuldmægtig Jensen ringer til sekr. Jönsson: „hvordan fungerer jeres ordning i praksis?“).

Efter Sveriges medlemskab i EU er diffusion fra Sverige til Danmark undertiden gået via EU's beslutningsmaskineri. Offentlighed i forvaltningen har i nogle år været en svensk/finsk – og i nogen grad dansk – mærkesag i EU; i forbindelse med det svenske formandskab foråret 2001 lykkedes det at blive enige på EU-plan om fælles regler. Men EU-forbindelsen er ret uinteressant i en legitimeringssammenhæng. I en sådan handler det om det

pågældende forslags succes eller mangel på samme i et *andet* politisk/socialt system, som hævdes at være sammenligneligt med Danmark.

#### FÅR DANMARK EN DISKRIMINERINGSOMBUDSMAND?

Vurderingen af, om et emne i figur 4.2 hører til kategorien „potentiell diffusion“ (pd) eller det modsatte (-pd), er som nævnt uhyre vanskelig. Spørgsmålet om Danmark skal have en diskrimineringsombudsmand (eller lignende) kan tjene som eksempel. Herved kaster vi også lys over spørgsmålet om følgediffusion, dvs. om en grundlæggende diffusion trækker flere med sig.

I Sverige har man oprettet en flerhed af ombudsmandsembeder, delt op på forskellige emnekategorier: børne-, ligestillings-, handicap-, diskrimineringsombudsmand osv. Sidstnævnte (DO), oprettet 1986, har som opgave at modvirke etnisk diskriminering, herunder i sidste instans at føre konkrete sager til domstol. DO skal også føre tilsyn med, at arbejdsgiverne aktivt forsøger at skabe etnisk mangfoldighed på arbejdspladserne.

Alene det faktum, at en tilsvarende knopskydning (bortset fra forbrugerombudsmand) ikke har fundet sted i Danmark, indikerer et fravær af automatik – i hvert fald i *dette* spørgsmål. Spørgsmålet om indførelse af f.eks. diskrimineringsombudsmand i Danmark afhænger snarere af en forudgående diffusion på et mere fundamentalt niveau: om Danmark – i lighed med Sverige – udnævner sig selv til et „multietnisk samfund“. <sup>15</sup> Hvis dette fundamentale valg er truffet, følger en række andre diffusioner vedrørende, *hvor* *dan* et sådant samfund konsolideres. En af disse vil være en diskrimineringsombudsmand eller tilsvarende, som skal sikre lige behandling af alle medborgere uanset etnisk oprindelse. I denne forstand virker det logisk at tale om følgediffusioner; alene det, at Danmark historisk er slået ind på stort set samme udviklingsvej som Sverige („den nordiske model“), har jo også tidligere trukket et væld af følgediffusioner med sig. At Poul Nyrup i sin nytårstale 2001 proklamerede ambitionen om Danmark som verdens førende IT-nation, nogle år efter at kollega Göran Persson havde erklæret, at Sverige skulle være „världsledande“ på området, betød jo, at de to lande havde valgt samme vej i dette spørgsmål. Heraf fulgte, at en række konkrete tiltag – det være sig hjemmecomputer-ordning eller etablering af bredbåndsnet – indbød sig selv som følgediffusioner.

Men eksemplet med multietnisk samfund/diskrimineringsombudsmand tjener så samtidig til at belyse Danmarks eget valg. Der er ikke tale om, at den nære transnationalisering skyller ind over det forsvarsløse Danmark.

Som de politiske konjunkturer står i Danmark p.t., tyder intet på, at man i dette spørgsmål vil vælge samme vej som Sverige. Den danske politiske kultur virker her ganske immun over for påvirkning fra den svenske politiske kultur (jf. videre kapitel 6 og 7).<sup>16</sup>

Dette behøver dog ikke at udelukke en lidt udvandet version af den svenske diskrimineringsombudsmand i Danmark – også på relativt kort sigt. Scenariet kan være, at den nuværende VK-regering mod slutningen af indeværende valgperiode ønsker at lægge afstand til DF og nærme sig midterpartierne. Dette kan ske både for at tiltrække midtervælgere, men også for at lægge op til et samarbejde med midterpartierne i næste valgperiode. Man kan herved argumentere: vi har nu nedskåret antallet af flygtninge/indvandrere til Danmark; til gengæld vil vi sikre de allerede tilflyttede mod diskriminering.

Konklusionen er, at selve spørgsmålet om Danmark får en diskrimineringsombudsmand eller ej afhænger af en rent dansk dynamik. *Idéen* er imidlertid svensk. Og *udførelsen* af idéen – hvis den realiseres – vil foregå efter svensk forbillede, ligesom med ombudsmanden i 1930'erne og 1950'erne.

#### LOGIK OG PSYKOLOGI

Eksemplet viser, at der lige så lidt i den nære som andre transnationaliseringer er tale om nogen automatik. Men når fundamentale valg er truffet, trækker de logisk – og psykologisk – nogle mindre fundamentale valg med sig. Det er som med forskellige versioner af en skrivelse: det er lettere at rette i et forlæg (kladden) end at skrive fra „scratch“ på blankt papir. Herved bindes man imidlertid psykologisk til noget eksisterende, som man så forholder sig til. Dette hæmmer naturligvis fantasifuldheden. Agendaen i Danmark er ofte sat af det svenske fortilfælde: argumenterne for – og eventuelt imod – fremføres med reference hertil. Den, der vil ændre i forlægget, må argumentere „op ad bakke“.

#### NÅR DET NÆRE KOMMER (ENDNU) NÆRMERE

I tillæg til den nære transnationalisering forekommer faktisk endnu en type med sin egen dynamik, som vi kan kalde den „meget nære“. Der tænkes her på de lokale transnationaliseringer, der hver især er relevante for en geografisk *del* af Danmark. I praksis er der tale om to, nemlig Øresundsregionen efter åbningen af den faste forbindelse over Øresund 1. juli 2000 og region Sønderjylland/Schleswig fra 1997. Vi vil her omtale dem begge, med særligt

henblik på deres koblinger til de danske politiske strukturer. Også dynamikkernes eventuelle koblinger til tidligere behandlede dynamikker – EU og det nære – vil blive berørt.

#### ØRESUNDSREGIONEN

Med broen er det nære kommet (endnu) nærmere. Der er foretaget et mega-eksperiment i naturlig størrelse: hvad sker, når transporttiden over Øresund i ét hug reduceres fra ca. en time til ca. ti minutter? Dvs. hvad sker, når afstand (næsten) forsvinder som beskyttende lag mellem danske og svenske aktører og politiske strukturer?

Som på de øvrige niveauer er der i stor udstrækning tale om politiske valg. De fundamentale valg var selvsagt de danske og svenske regerings beslutninger om bygning af broen. Men både før og efter disse var der en række inkrementelle beslutninger i begge lande, såvel nationalt som lokalt, som kunne fremme eller hæmme dynamikken i regionen. Det kunne f.eks. være harmonisering af lovgivningen mellem de to dele af regionen. Naturligvis er der – hvis regionen bliver en „succes“ – nogle selvforstærkende mekanismer på spil, men heller ikke i denne meget nære transnationalisering foreligger der nogen automatik.

Øresundsdynamikken er naturligvis sammenvævet med den nordiske/skandinaviske transnationalisering, bl.a. i de politisk/folkelige forestillinger om det *ønskelige* i en samlet region, der kan findes helt tilbage i det 19. århundrede. Der er også en EU-kobling, idet regionen modtager støtte fra EU's interregprogram<sup>17</sup> – *selvom* man efter dansk ønske af politiske grunde har undgået betegnelsen „euroregion“. Den afgørende dynamik har imidlertid ligget i regionen – eller rettere de to berørte lande. For Danmarks vedkommende har dynamikken altovervejende været *statslig*. Et væsentligt regeringsincitament har været at hævde Københavns position i Danmark, Østersøregionen og Europa (Jerneck, 1999: 162–163). Der er med andre ord tale om en klar national interesse: at booste Danmarks hovedstad. De danske subaktører – jf. videre nedenfor – har derimod været påfaldende træge og indifferente. På svensk side har incitamentet overvejende været *lokalt*: et ønske om at fremme erhvervsudviklingen i Malmø og *Region Skåne* (såvel som lokale/statslige trafikpolitiske hensyn har spillet ind). Staten har derimod været vaklende såvel vedrørende uddelegering af ansvar til *Region Skåne* som ved skabelsen af den transnationale region. Bl.a. har staten været tvivlende over for, om *Region Skånes* udvikling var en trussel



mod andre subnationale regioner, heriblandt Stockholm (Jerneck & Sjölin, 2000: 192).

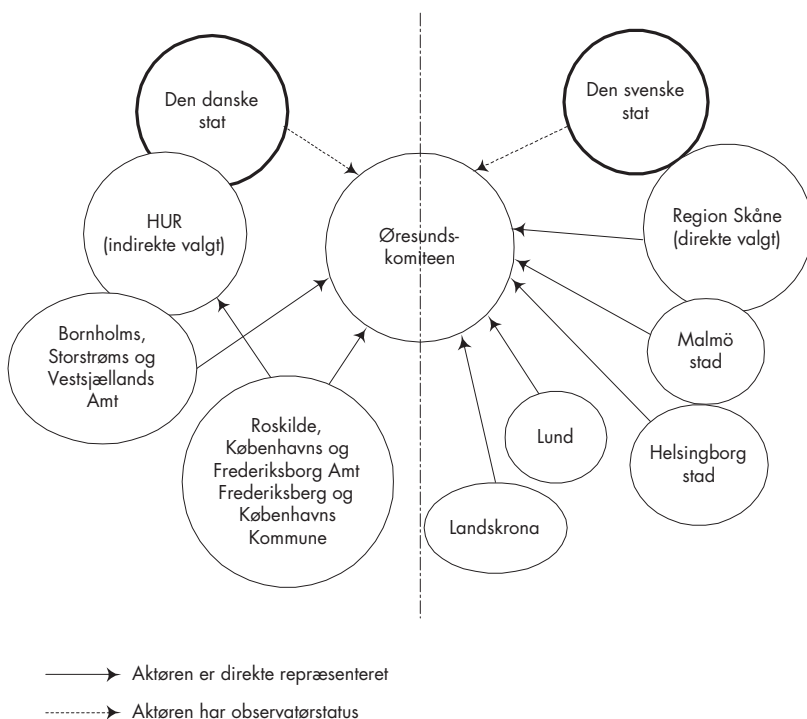
### *De politiske strukturer*

På basis af de fundamentale beslutninger om at skabe regionen er der opstået et netværk af formelle og uformelle aktører (jf. figur 4.3). *Øresundskomiteen*<sup>18</sup> blev etableret i 1993 og er et transnationalt samarbejdsorgan mellem de to nationale subregioner. Komiteens medlemmer er indirekte valgte politikere – dvs. udpeget fra andre organer – og begge stater har observatørstatus.<sup>19</sup> Det er komiteens opgave at varetage regionens interesser i forhold til statslige og internationale myndigheder og at stimulere økonomisk, kulturel og social tilvækst i regionen samt at administrere Interregmidler fra EU. Komiteen knytter netværk mellem forskellige samarbejdspartnere. Den har imidlertid begrænset kompetence og mandat, da medlemskab er frivilligt og beslutninger taget i komiteen ikke er bindende for medlemmerne. Legitimiteten ligger i evnen til at formidle idéen om en Øresundsregion og igangsætte projekter, der kan integrere. Af frygt for at underminere sig selv beslutter Komiteen kun med konsensus (om end vedtægterne tillader beslutninger ved kvalificeret flertal); sager, der kan forventes uenighed om, tages ikke op. Hvis man besluttede uden konsensus – og den nationale regering så ikke fulgte beslutningen – ville komiteen have undermineret sin egen autoritet (Nyman, 2001: 46). Øresundskomiteen er meget lidt gennemsigtig og åben; det er svært for den enkelte borger at se, hvem der tager beslutningerne (ibid.: 62). Komiteen gør en del for at skabe folkelig opbakning gennem kultur og information, men ikke gennem demokratisk åbenhed om egne beslutningsprocesser. Øresundskomiteen anses af mange aktører som vigtig, men ikke som et udtryk for politisk lederskab i regionsbygningsprocessen (ibid.: 51). Den er en netværksskabende politisk platform, men ikke en selvstændig aktør.

*Region Skåne* (jf. figur 4.3) blev skabt i 1999 som resultat af en debat om kompetencefordeling mellem lokalt, regionalt og centralt niveau i Sverige. Siden 1997 havde ansvaret for de regionale udviklingsspørgsmål været uddelegeret til Skånes politikere i en forsøgsordning. Formålet var at sikre indbyggerne større indflydelse på disse spørgsmål ved at behandle dem samlet for hele Skåne. Der er nu direkte valg til „regionsfuldmægtige“ med sæde i Kristianstad. Initiativet til udviklingen kom nedefra, dvs. fra amts- og kommunalpolitikere i Malmöhus og Kristianstad Län. Der synes at være et tæt

FIGUR 4.3.

Organisationsdiagram over hovedaktørerne i Øresundsregionen



forhold til baglandet og en betydelig folkelig opbakning. Der findes dog en indre splittelse i regionen mellem det nordøstlige Skåne, der efter decentraliseringen har en forventning om et mere selvstændigt Skåne, mens byerne ved Øresund har en forventning om at blive en integreret del af en Øresundsregion (*Øresundsnyt*, 5. juli 2000). Øresundsregionen ses som en sikring af *Region Skånes* position i Sverige (Nyman, 2001: 11).

*Hovedstadens Udviklingsråd*, HUR, er et indirekte valgt organ med repræsentanter fra de relevante kommuner og amter (jf. figur 4.3). HUR blev skabt i 2000 for at forenkle og effektivisere lokale/regionale strukturer i området samt at koordinere og varetage opgaver i relation til Øresundssamarbejdet. Der har traditionelt været stærk modstand mod regionsamordning i hovedstadsregionen; der har været for mange *vested interests* i den eksisterende struktur. Til forskel fra Skåne er det derfor den danske *stat*, som har været mest engageret i at skabe den subnationale region. Paradoksalt nok presser man altså på ovenfra for at skabe bottom-up-processer (ibid.: 12).

Derfor har HUR et tæt forhold til den danske stat, som også har fastsat Rådets opgaver ved lov. Et problem ved HUR, ud fra et Øresundsperspektiv, er at den som nyetableret organisation har nok at gøre med at tackle problemer inden for eget område. Fokus ligger på HUR's egen region; Øresundsregionen gives ikke samme vægt som i *Region Skåne* (ibid.) Rådet har rigeligt med finansielle ressourcer i forhold til *Region Skåne*, men anvender dem – på grund af den ringe vægtning af Øresundsregionen – i begrænset omfang der.

I den daglige bureaukratisk-politiske tilpasning af detaljer finder vi også gang på gang broderparten af trægheden på den københavnske side. I hver enkelt situation kan det virke som en tilfældighed: skilte, der anviser trafikanter vejen ud af København mod Malmø, må ikke sættes op i ønsket omfang („så skulle vi jo også markere vejen til f.eks. Roskilde“); skiltningen i Malmø mod København er derimod rigtig. Den dansk-svenske buslinje mellem København og Malmø/Lund har 16 centralt placerede stoppesteder på den skånske side. I København må den imidlertid kun standse ved DGI-byen, hvor få svenskere har ærinde („da det er en fjernbusrute“; *Urban*, 2. maj 2002). Svenske taxachauffører må ikke tage kunder op i København, mens det omvendte er OK. Svensk „stort kørekort“ gælder ikke i Danmark, mens det omvendte er OK. Man kan derfor ikke bo i Sverige og være ansat som buschauffør i Danmark. Listen kunne gøres lang. Forklaringen på dette asymmetriske mønster vender vi straks tilbage til.

### *Sammenfatning og forklaring*

Regionen har været opmuntret af det nordiske (ideologisk) og af EU (økonomisk). Men *dynamikken* har ligget i de to involverede stater. Det grundlæggende incitament til regionen har fra dansk side været den nationale interesse i at styrke Danmarks hovedstad. Fra svensk side har det hovedsagelig været lokalt: at fremme erhvervsudviklingen i Malmø/Skåne. Denne forskel er én blandt flere asymmetrier i det samlede billede.

Øresundskomiteen er en platform, et forum, snarere end en selvstændig aktør. Efter pres „bottom-up“ gik man på den svenske side hurtigt i gang med at tilpasse sine strukturer til den nye situation; *Region Skåne* – med direkte valg – var udtryk for en vidtgående decentralisering. På den danske side var trægheden langt større. Man kom sent i gang med en administrativ tilpasning (HUR, indirekte valgt) – og kun efter statsligt pres „top down“. Dette skyldtes dels nogle „vested interests“ i den bestående struktur, men

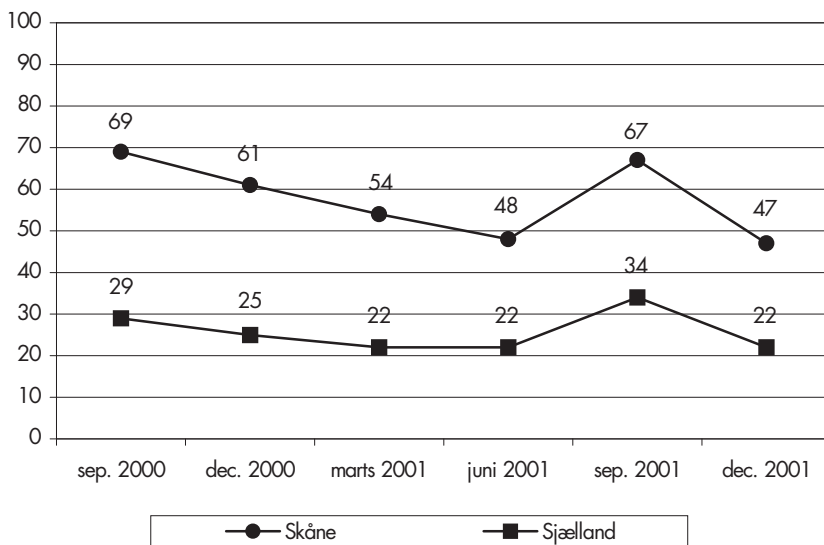
også det faktum at Øresund fylder meget mindre i politikernes overvejelser på den københavnske end på den skånske side.

Dette bringer os til endnu en asymmetri: *interessen* for regionen er langt større i Skåne/Malmø end i København. En indikator på dette er rejseaktiviteten, jf. figur 4.4.

Som udtrykt af en dansk minister: „Danskerne rejser ikke nær så meget til Sverige, som vi havde regnet med. Svenskerne rejser til Danmark som beregnet“ (i 20). Ifølge *Erhvervslivets Øresundsindex 2002* er „den svenske del, ud fra deres forudsætninger og udgangspunkt, fortsat ... mere orienteret mod den danske side end omvendt“.<sup>20</sup> Det asymmetriske interessemønster gælder i øvrigt både folkeligt og mediemæssigt<sup>21</sup> samt – som en afspejling heraf – politisk-administrativt.<sup>22</sup> Med andre ord: københavnernes manglende interesse for regionen bevirker, at der ikke er noget pres på danske myndigheder for at overvinde den „naturlige“ bureaukratiske træghed og prioritere regionen i de mange detaljespørgsmål, der hele tiden opstår (jf. eksemplerne ovenfor).

FIGUR 4.4.

Kontakt med den anden side af Sundet: rejser (pct.)



Kilde: "Øresundsintegrationsindex". 1000 telefoninterviews, dec. 2001. "Har De på noget tidspunkt i de seneste tre måneder rejst til Danmark/Sverige?". Research ([www.rbmob.se](http://www.rbmob.se)) og IFKA ([www.ifka.dk](http://www.ifka.dk)).

Alt dette skyldes endnu en asymmetri: den mellem en hovedstad og en provinsby. Med den arrogance og selvtilstrækkelighed, der kendetegner de fleste hovedstæder, er det naturligvis vanskeligt for Malmø at konkurrere om det københavnske opmærksomhedsfelt.<sup>23</sup> Dette er imidlertid, som vi skal vende tilbage til i forbindelse med tese 3c (kapitel 6), næppe den eneste forklaring.

#### REGION SØNDERJYLLAND/SCHLESWIG

Det grænseoverskridende samarbejde i området har stille og roligt udviklet sig siden 1950'erne. I 1997 fik denne udvikling så en formel overbygning i form af en Region. På dens hjemmeside kan læses:

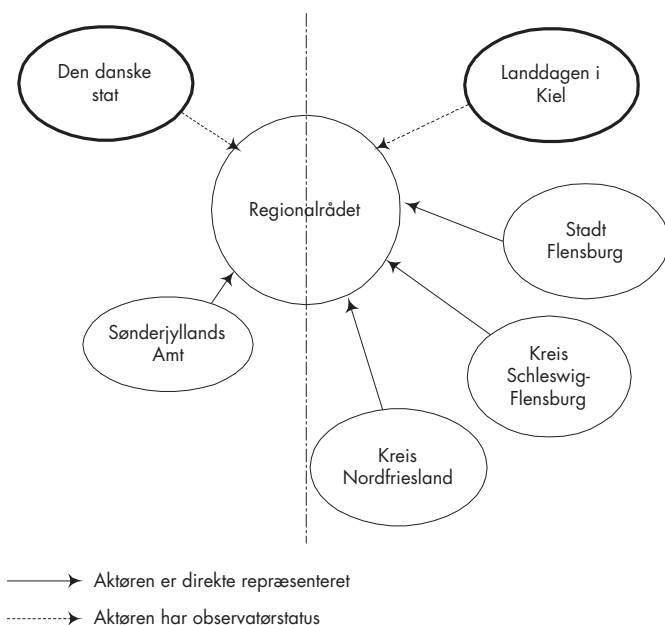
Grænser overskrides ved praktisk samarbejde. Aftalen om etablering af *Region Sønderjylland/Schleswig* bygger på årtiers pragmatisk samarbejde mellem mange forskellige aktører på dansk og tysk side som løste en række enkeltsager. En forbilledlig mindretalspolitik har øget tilliden mellem nabolandene. ... Dette har skabt voksende tillid til et institutionaliseret samarbejde mellem parterne ([www.region.dk](http://www.region.dk)).

Den 6. maj 1997 stemte det sønderjyske amtsråd, med 24 stemmer mod fem, for at oprette *Euroregion Schleswig/Slesvig* (som skabelsen hed på dette tidspunkt). Det idémæssige grundlag for samarbejdet og udviklingen i regionen udgøres af *Det Europæiske Charter for Grænseregioner og Grænseoverskridende Regioner* (fra 1995). EU og Interreg spiller en betydelig rolle for det regionale samarbejde i grænseregioner, uanset om samarbejdet er formelt eller ej og uanset om det benytter sig af Euro-navnet eller ej (jf. også Øresundsregionen). Euroregioner har ingen juridisk kompetence med betydning for borgernes og virksomhedernes liv. Deres økonomiske muligheder begrænser sig til små medlemsbidrag og nationale tilskud samt til Interregmidler fra EU.

Den sønderjyske region havde ikke som Øresund en spektakulær bro eller tilsvarende infrastruktur som igangsætter. Alligevel er princippet det samme: at man – om end i mindre målestok – vil fremme mobiliteten på tværs af grænsen. Inden for områder som uddannelse, arbejdsmarked, kultur og forvaltning ønsker man at harmonisere regler, der hæmmer grænsemobiliteten. Det øverste beslutningsorgan er Regionalrådet, der består af 21 medlemmer fra hver side (jf. figur 4.5). Hver side træffer selv beslutning om delegations sammensætning. Til deltagelse i rådsmøder tildeles to observatørposter

FIGUR 4.5.

Organisationsdiagram over hovedaktørerne i Region Sønderjylland/Schleswig



til Folketinget og to til Landdagen i Kiel. Der vælges to formænd – én fra hver side. Der nedsættes en ottemands bestyrelse (fire fra hver side); Regionalrådets formænd er samtidigt formænd for bestyrelsen. Som en af dens opgaver skal Regionalrådet repræsentere regionen udadtil.

### *Den nationale modstand*

Diskussionsfolderen „Hvor går grænsen?“ fra Sønderjyllands Amtsråd (januar 1997), der præsenterede den ny region, blev startskuddet til en ophedet debat og kraftig modstand mod planerne. Modstanden var et rent dansk fænomen (Østergård, 1997). *Jydske Vestkysten* måtte f.eks. dagligt trykke tre-fire ekstrasider med læserbreve (Villemoes, 2000a). Ulovlige midler som trusler, hærværk, dækafbrænding osv. blev taget i brug. Græsrodsbevægelsen Sønderjyllandskomiteen blev dannet som et forum for modstanden og stod sammen med andre bag arrangementet 10. maj, hvor 2-3000 – inspireret af balterne – dannede en menneskekæde langs grænsen (og med ryggen vendt) mod Tyskland, under afsyngelse af fædrelandssange. Det nationale element i modstanden var umiskendeligt:

... når nogen begynder at skrue hængslerne af dørene til vort hjem, forsvarer vi os. Et hjem er det eneste sted, man kan komme og gå, uden man skal give grunde. ... Men når nogen vil opløse mit hjem, det selvfølgelige, diskuterer jeg ikke mere, men siger nej og forsvarer mig. For så er jeg truet på det mest selvfølgelige af alt, det, som jeg slet ikke skal begrunde, for det er grunden under alt andet. ... Man begrundet ikke, at man vil beholde sit hjem. ... Hvis vi i dag vender ryggen mod syd, er det ikke af frygt for en fjende derfra. Det er, fordi vi vender fronten mod dem af vore egne (unionspolitikere), der vil opløse vort hjem (Sten Vedstesen, fra tale ved grænsearrangementet 10. juli 1997).

Med det sidste er forbindelsen knyttet til EU-modstanden. Øjensynlig frygtede mange, at regionsdannelsen var første skridt på vejen mod en afskaffelse af den statsretlige grænse fra 1920 – som et naturligt led i den europæiske integration. Nogle frygtede, at Regionalrådet ville betyde tysk kompetence på dansk grund. Nogle mener ligefrem, at der er tale om en ny „tyskerkurs“ efter Tysklands genforening – hvor Danmark igen som 1870–1945 optræder med stor forsigtighed og helst efterkommer ønsker fra tysk side. Amtsborgmester Kresten Phillipsen, euroregionens mest markante fortalere på dansk side, blev beskyldt for at være udansk og hemmelig agent for Kohl. De tyske og danske mindretal på begge sider bidrog stort set ikke til polemikken, men søgte at nedtrappe og formilde spændingerne.

Fra politisk side fik man på denne baggrund travlt med at nedtone betydningen af regionsformaliseringen. Den sønderjyske amtsborgmester Kresten Phillipsen forsikrede flere gange op til vedtagelsen befolkningen om, at regionen ikke ville få den store betydning(!).<sup>24</sup> På dansk initiativ fik man efterfølgende ændret regionens navn fra *Euroregion Slesvig* til *Region Sønderjylland/Schleswig*. Herved undgik man EU-associationen og fik samtidig det pæredanske „Sønderjylland“ bragt ind. Amtsrådet udsendte en ny pjece, denne gang med den beroligende titel „Grænsen ligger fast“ (juni 1997).

### *Regionalrådets selverkendelse*

På denne måde var den danske del af Regionalrådet bragt i defensiven – og herved også Rådet som helhed. Herved blev også støtterne utilfredse. Regionalrådet blev beskyldt for at have karakter af et EU-ritual og en lobbyinstitution uden handlekraft, da det trods gode intentioner var småt med handlekraften og resultaterne (Lønborg, 1999). Selv Kresten Phillipsen måtte medgive, at Regionalrådet nok næppe kunne karakteriseres som et egentligt regionalt kraftcentrum, men derimod som inspirator for lokale

myndigheder og organisationer på begge sider (ibid.)

Regionalrådet evaluerer hvert tredje år sin egen virksomhed. Den første evaluering (15. marts 2000) bar præg af, at regionsdannelsen foregår „op ad bakke“. Rådet var i forsvarsposition. Man mente at have bidraget positivt til opnåelsen af de fastlagte mål. Der havde imidlertid været kritik af Rådets demokratiske legitimitet; det anførtes hertil, at der modsat var mange, der ønskede Rådet som et rent teknokratisk organ. Altså blev Rådet i sin nuværende udformning et tilfredsstillende kompromis. Under evalueringen af de strukturelle mangler diskuteredes, om Rådet skulle gøres mindre:

En lille overskuelig kreds ville i højere grad medvirke til, at der skabes uformelle kontakter mellem regionalrådsmedlemmerne, hvilket er vigtigt for at regionen kan vokse sammen. Regionalrådets manglende beslutningskompetence kan betragtes som en funktionel mangel... Da overdragelsen af kompetence i Danmark – specielt i Sønderjylland – til andre instanser end de nationale er et politisk meget omstridt emne, må denne mulighed for at give Regionalrådet en højere status lades ude af betragtning ([www.region.dk](http://www.region.dk)).

Man opgav altså en formel styrkelse af rådet, fordi det var for kontroversielt, og forsøgte derfor at styrke det uformelt (men trods alt eksplicit). Og konklusionen på evalueringen:

Uanset de svagheder, der kan konstateres i den nuværende struktur og den valgte arbejdsform, er der ikke noget alternativ til det grænseoverskridende samarbejde i Region Sønderjylland/Schleswig. Derfor fortsættes samarbejdet (ibid).

Alt i alt en noget desillusioneret konstatering, der vidner om, at det ikke har været nogen let start.

Problemer med forskellige strukturelle barrierer – forskellige beskatningsforhold, sygeforsikring contra sygesikring, forsikringsbaserede pensionsordninger over for skattefinansieret pension samt forskellige overenskomstforhold – ville være oplagte emner for Rådets virksomhed. Forestillinger om at Regionalrådet skulle gå aktivt ind og løse sådanne problemer, blev imidlertid afvist ved dets møde i marts 1999 (Lønborg, 1999). Mødet fastslog, at initiativer til løsning ikke kan forventes direkte fra Regionalrådet – på trods af f.eks. 15 pct. arbejdsløse umiddelbart syd for grænsen og arbejdskraftmangel nord for. Medlemmer af Regionalrådet forsvarede sig med, at der måtte være tale om misforståelser, hvis der var forventninger til Rådet som andet



og mere end igangsætter og finansieringsnøgle for andre myndigheder og organisationer.

### *Sammenfatning og forklaring*

Dynamikken i denne transnationalisering er – hvis man kan tale om dynamik overhovedet – af lokal art. Der er intet dansk statsligt lokomotiv involveret. Både nord og syd for grænsen har man følt sig forfordelt af de respektive højere myndigheder (Østergård, 1997). Måske har EU's opmuntring og økonomiske støtte til grænseregioner også spillet ind, men EU-støtten modtog man faktisk også før regionsdannelsen.

Det lokale incitament i regionen til at fremme erhvervsudviklingen gennem øget grænsemobilitet har tilsyneladende været nogenlunde symmetrisk fordelt blandt politikere nord og syd for grænsen. Mindretallene på begge sider måtte formodes at få udbytte af øgede kontakter. Modstanden har derimod – for at sige det mildt – været asymmetrisk fordelt; den har faktisk været et rent dansk fænomen. Den bygger på frygten for en gradvis udviskning af den dansk-tyske grænse – en frygt som skyldes angsten for det store Tyskland, herunder det historisk betingede modsætningsforhold mellem dansk og tysk i grænselandet (1864, 1940-45, mv.).<sup>25</sup> Den EU-retorik, der har omgærdet regionen, passer som fod i hose til efterkrigstidens tyske euro-eufori – men den skurrer slemt i de fleste danske ører, hvor nationalstaten er hellig (jf. kapitel 6). Modstanden, som også blev næret fra anti-EU grupper i det øvrige Danmark, kom tilsyneladende – i hvert fald i sin intensitet – som en overraskelse for de initiativtagende politikere. Resultatet var imidlertid, at de danske politikere blev næsten handlingslammede i forhold til regionen; enhver dynamik forsvandt på dansk side – og dermed også i regionsinitiativet som helhed.<sup>26</sup> Det gav sig i første omgang udslag i den nævnte navneændring og dernæst fortløbende i bagatelliseringer og benægtelser af regionens betydning. Bemærk også den endnu større forsigtighed end vedrørende Øresundskomiteen: her er der to formænd samtidig – der for alle tilfældes skyld kan holde hinanden i skak. Den danske relation og afstandtagen til henholdsvis „det tyske“ og „det svensk/skånske“ er, som det turde være fremgået, vidt forskellig; vi vender i kapitel 6 tilbage til hvordan og hvorfor.

## NOTER

- 1 Om skandinavismens oprindelse som andet og mere end skåltaler, jf. Hvidt (1994). Her gives et indtryk af dens mangfoldige netværk og praktiske resultater, f.eks. møntunionen (!) fra 1875. Tesen i nævnte artikel er, at skandinavismen – modsat den almindelige antagelse om et „sort hul“ – får en opblomstring efter nederlaget i 1864. Vel at mærke ikke som politisk projekt, men decentralt, som græsrodsbevægelse.
- 2 En lille indikator herpå – vigtig i sin symbolik – var ændringen i dansk retskrivning fra gotiske til latinske bogstaver, fra *aa* til *å* og at stave navneord med småt. Alle tre ændringer gik i „svensk“ retning og imod den tyskpægede danske retskrivning, en arv fra helstaten (Hvidt, 1994: 299). Ændringerne praktiseredes i grundtvigianske og liberale kredse allerede i 1870'erne, om end de først blev „legaliseret“ efter anden verdenskrig.
- 3 Det er naturligvis ingen naturlov, at denne form for relation udgør en „naboisering“. Især for stormagter kan det være anderledes, jf. f.eks. Storbritanniens „special relationship“ med Commonwealthlandene.
- 4 På EF-plan er det omvendt (jf. kapitel 3): først stærke institutioner (1957), dernæst en gradvis transnationalisering. På det „meget nære“ plan synes dynamikken hovedsagelig at være politisk-økonomisk, jf. nedenfor.
- 5 Jf. Sundelius (1978: 106), Karvonen (1981) eller Sahlin-Andersson (2001: 49-50).
- 6 I en studie af *New Public Management* og dens diffusion mellem lande fremhæver Sahlin-Andersson (2001: 49) sprog- og kulturligheder som diffusionsfremmende – såvel som vane (= at senderlandet er blevet efterlignet tidligere). Jf. også Larsen (2001: 181): „Forutgående kjennskap til og utstrakt kontakt med enheter i de andre nordiske lands forvaltninger gjør det følgelig nærliggende å hente forbilder eller ideer om hvordan virksomheten skal drives fra disse“.
- 7 En stor del af diffusionen formidles gennem EU's institutionelle maskineri. Her er fokus imidlertid på dens oprindelseslande. Der ses bort fra Færøerne og Grønland i opgørelsen, da vi kun medtager folkeretsligt selvstændige lande/stater.
- 8 Jf. også tabel 6.10 (ibid.: 182), der viser, hvilke lande forvaltningsenhederne oftest henter forbilleder fra.
- 9 Om begrebet foregangsland og Danmarks muligheder som sådant, jf. afsnittet „Danmark som foregangsland?“ i kapitel 6.
- 10 Helt så let som det lyder er det dog ikke. Der er det kildeproblem, især for historisk diffusion, at diffusion normalt ikke er noget, politikerne skiltes med bagefter. Det lyder bedre at sige „det var noget, vi selv fandt på“, frem for at vi bare efterlignede et bestemt udenlandsk forbillede. Det vidner om større dristighed og fantasifuldhed. Derfor må man som analytiker – hvis man vil sandsynliggøre diffusion – som regel gå tilbage til samtidens kilder og se, hvordan forslaget blev legitimeret af dets tilhængere.
- 11 Eller rettere sagt forhaling, for at udtrykke det direkte (i 23). Kommissionen spillede på, at den ophidsede stemning umiddelbart efter besættelsen gradvist ville kølnes – hvilket også skete.
- 12 Det er ikke klargjort, om der er foregået konkrete drøftelser mellem radikale politikere og deres svenske kolleger.

- 13 Som eksempel kan fremhæves *Nordisk Administrativt Forbund* (med rødder tilbage til tiden efter første verdenskrig), hvor nordiske embedsmænd kan mødes med deres „opposite numbers“. Professor Nils Herlitz omtalt ovenfor var i en årrække formand for forbundet (i 23).
- 14 Både i Danmark og Norge henvises typisk til svensk forskning om emnet.
- 15 Et samfund med etniske minoritetsrettigheder, flere i princippet ligeberettigede kulturer mv. Jf. videre kapitel 6, tese 3a og 4.
- 16 Noget andet er, som det vil blive argumenteret i kapitel 6 (tese 4), at udviklingen på et tidspunkt vil bevirke, at Danmark bliver et multietnisk samfund, uanset den danske regerings partifarve. Den kan kun fremskynde eller forsinke tidspunktet.
- 17 Interregprogrammet er en del af EU's strukturfonde. Målet med programmet er at fremme grænseoverskridende samarbejde i Europa. Øresundsregionen er unik blandt europæiske grænseregioner ved at rumme en hovedstad.
- 18 I 1991 efter brobeslutningen blev en arbejdsgruppe nedsat, der skulle udtænke rammerne for en ny og mere politisk gennemslagskraftig transnational organisation, der kunne løse konkrete problemer omkring Øresundsregionens udvikling. I 1993 erstattede Øresundskomiteen de eksisterende samarbejdsorganer.
- 19 Der er 32 indirekte valgte politikere og lige så mange suppleanter. Der er 50 pct. danske og 50 pct. svenske medlemmer.
- 20 58 vs. 55 på et indeks til 100. Rapport udarbejdet for *Øresund Industri & Handelskammer*, maj 2002, af „Copenhagen Economics & Inregia“.
- 21 Som illustration heraf kan henvises til en sammenligning af dækningen af regionens „anden side“ i henholdsvis *Sydnytt* og *TV Lorry*. En kvantitativ opgørelse ville formodentlig være instruktiv. Jf. også *B. T.*, 16. april 2001, „Vi gider ikke Sverige“.
- 22 En dansk minister (i 20) udtaler apropos den svenske handelsminister Leif Pagrot-skys kritik af Danmark for at være en barriere for yderligere integration: „Danmark er ikke nogen barriere, men der er ikke det pres i Danmark for at gøre mere ... [dvs. som i Sverige] ... i Sverige er de vældig optaget af de her spørgsmål ... i Danmark er folk fløjtende ligeglade“.
- 23 Et modargument her vil være asymmetrien i skånsk/småländsk favor vis-a-vis Sjælland, når det drejer sig om naturoplevelser, friluftsliv (f.eks. skisportsanlæg) og rekreation. Det hedder i *Øresundsintegrationsindex*, december 2001 (Øresund Network): „Det er oplagt, at de [sjællænderne] mangler viden om såvel svenske natur- og kulturværdier som de mange fordelagtige indkøbsmuligheder“ [den faldende svenske krone i 2001]. Man kunne måske tilføje: manglende interesse og prioritering blandt den generelle *overload* af tilbud.
- 24 Jf. med tilsvarende beroligelserformuleringer vedrørende europæisk integration eller tilgang af flygtninge/indvandrere til Danmark.
- 25 Om forholdet dansk-tysk, herunder det danske tyskerhad, se Henningsen (1992) eller Tine Eiby, „Den evige skurk“, *Weekendavisen*, 24.-30. marts 2000.
- 26 Dette er naturligvis vores egen vurdering. Den ses sjældent i den offentlige debat om regionen. Regionalrådets medlemmer vil naturligvis af prestigemæssige grunde være utilbøjelige til at formulere sig sådan offentligt. Modstanderne vil heller ikke, idet de jo herved risikerer at overflødiggøre deres egen organisation og aktivitet.

## DANMARK MØDER TRANSNATIONALISERINGEN: SEKS CASES

HANS MOURITZEN, KAJSA JI NOE PETTERSSON, KARSTEN SKJALM OG DAVID MUNIS ZEPERNICK

Transnationaliseringen forstås som afgrænset i kapitel 1 som en samlebetegnelse for globaliseringen, europæiseringen og den nære transnationalisering. I dette og det følgende kapitel er emnet Danmarks møde med transnationaliseringen i dens forskellige afskygninger. Dette møde belyses først empirisk (kapitel 5), dernæst teoretisk (kapitel 6).

Det empiriske udgøres af seks udførlige cases. Det, de skal illustrere – og dermed har til fælles – er Danmarks møde med transnationaliseringen. De knytter an til de sagområde-kategorier, vi har identificeret i kapitel 1:

- at transportere mennesker/genstande:  
*Danmark over for menneskeglobaliseringen: asyl og indvandring med særligt henblik på familiesammenføring, og*  
*Danmark/EU på handelsområdet i WTO*
- force majeure:  
*Danmark/EU over for miljøglobaliseringen: Kyoto-processen*
- at kommunikere:  
*Danmark/EU på massekommunikationsområdet: EU's „Tv uden grænser“ – direktiv, og*  
*Danmark over for valutaspekulationen: ØMU'en som skjold og udfordring.*

Hertil kommer et case vedrørende den nære transnationalisering:

*Når det nære kommer (endnu) nærmere: sagen om storcentre i Øresundsregionen.*

Case-resultaterne bruges, på linje med anden empiri, ved tese-afprøvnin-  
gerne i kapitel 6.

## DANMARK OVER FOR MENNESKEGLOBALISERINGEN: ASYL OG INDVANDRING MED SÆRLIGT HENBLIK PÅ FAMILIESAMMENFØRING<sup>1</sup>

Menneskeglobaliseringen som beskrevet i kapitel 1 har lagt et ekstra befolkningspres på Europa. Europas status som både „sikker havn“ for flygtninge ramt af voldelige konflikter i andre regioner og økonomisk/social magnet i forhold til fattigere regioner indebærer, at Europa er udsat for et ydre befolkningspres.

### FLYGTNINGE

Med hensyn til asyl er den overordnede problemstilling på EU-niveau, at EU-landene modtager langt flere asylansøgninger, end der er politisk vilje til at imødekomme. Op gennem 1980'erne havde dette pres resulteret i et „ræs mod bunden“, hvor de europæiske lande hver for sig forsøgte at stramme deres udlændingepolitik for derved at mindske incitamentet til at søge asyl i det pågældende land. Resultatet blev en række successive stramninger, hvor sorteper blev sendt videre til nabolandene, som så igen reagerede med nationale stramninger for ikke at fremstå som asylmagneter. Forhandlingerne på EU-niveau har som konsekvens heraf overvejende haft karakter af „belejrrede“ nationale regerings forsøg på at finde et modsvar dels på flygtningenes voksende antal, dels på det ømfindtlige spørgsmål om flygtningenes fordeling i EU (eventuelle fælles regler for asyl og indvandring). Et af de første konkrete EU-initiativer var nedsættelsen af den immigrations- *ad hoc* gruppe, som skulle bane vej for fri bevægelighed i EF som besluttet i Fællesakten fra 1986. Et centralt element i gruppens arbejde var koordination af de nationale regler for tildeling af asyl- og flygtningestatus. I en koordinationsgruppe vedtog man det såkaldte Palma-dokument i juni 1989 med de mest nødvendige fælles tiltag: accept af enslydende internationale forpligtelser med hensyn til asyl, bestemmelser om hvilket land der er ansvarligt for asylbehandlingen, procedurer for klart ubegrundede asylansøgninger og regler for asylansøgers fri bevægelighed. Disse elementer blev efterfølgende hjørnestenen i den såkaldte Dublin-konvention, som tiltrådtes af 11 EF-lande i 1990, og senere af Danmark i 1991. Østrig og Sverige tiltrådte i 1997 og Finland i 1998. På trods af at Dublin-konventionen *indholdsmæssigt* afspejlede EF-landenes behov for koordination, er konventionen ikke EF-lovgivning, men forankret i international ret – og således *formmæssigt* ikke et instrument for fællesskabslovgivningen. Implementeringen påhvilede således de enkelte

medlemslande, hvilket havde som konsekvens, at samarbejdet stod næsten stille op gennem 1990'erne.

Accentueret af et stigende antal migrationsskabende krige og konflikter såvel inden for Europa (navnlig i Bosnien og Kosovo) som fjernereliggende (f.eks. i Irak, Iran, Palæstina, Kurdistan, Algeriet og Somalia) nedsatte EU i 1998 en „Arbejdsgruppe på Højt Niveau for Asyl og Indvandring“ (HLWG). Den havde til opgave at finde en koordineret tilgang til asyl- og indvandringsproblemerne i EU. Resultatet af gruppens arbejde, inkl. handlingsplaner, blev senere fremlagt for EU's udenrigsministre umiddelbart før Det Europæiske Råds møde i Tampere (Finland) 15.-16. oktober 1999. Det kom til at danne baggrund for EU's strategi, herunder koordinationen med bl.a. UNHCR, De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissariat (Udlændingestyrelsen, 1999: 29).

En yderligere styrkelse af initiativerne med henblik på at koordinere EU-landenes udlændingepolitik kom til udtryk i Prodi-kommissionens etablering af et generaldirektorat for *Retlige og Indre Anliggender* i 1999, der erstattede den tidligere *task force* fra 1992. Samtidig blev kommissionen bemyndiget til at lave et *scoreboard*, som løbende kunne overvåge udviklingen og implementeringen af bl.a. Tampere-initiativerne.

Grundet områdets politisk følsomme karakter og medlemslandenes deraf følgende uvilje mod at gøre det til fællesskabspolitik er dette politikområde stadig langt overvejende intergovernmentalt reguleret. Selvom søjlespringet<sup>2</sup> har til hensigt at øge fællesskabspræget – bl.a. ved at give Kommissionen initiativmonopol fra maj 2004 – er det endnu uvist, hvilke beslutningsprocedurer der vil blive taget i anvendelse og på hvilke nærmere specificerede områder.

En tredje ubekendt faktor er fleksibilitetsprincippet, som muligvis åbner for et forstærket samarbejde om immigrationsspørgsmål, dog uden deltagelse af Danmark, Storbritannien og Irland, som har valgt at stå udenfor. Med hensyn til fordelingen af asylansøgere, og dermed de enkelte landes incitament til en fælles løsning (eller *free-riding*) også på dette følsomme område, så er der ganske stor forskel på antallet af asylansøgere i de enkelte EU-lande. Som det fremgår af nedenstående tabel 5.1., har lande som Holland, Tyskland, Danmark, Sverige og Østrig modtaget en forholdsvis stor del af det samlede antal asylansøgninger, mens lande som Italien, Grækenland, Irland og Portugal kun har modtaget meget få asylansøgninger. Disse tal reflekterer naturligvis de komplekse årsager til flygtninges valg af asylland, herunder asyregler, geografi, økonomi og tilstedeværelsen af etablerede kolonier af landsmænd.

TABEL 5.1.

Asylansøgninger i EU-landene 1985-1999

| LAND           | ASYLANSØGNINGER 1985-1999 | PER CAPITA |
|----------------|---------------------------|------------|
| Østrig         | 194.150                   | 0,024      |
| Belgien        | 212.519                   | 0,021      |
| Danmark        | 154.660                   | 0,029      |
| Finland        | 19.440                    | 0,004      |
| Frankrig       | 475.510                   | 0,008      |
| Grækenland     | 48.590                    | 0,005      |
| Holland        | 367.900                   | 0,023      |
| Irland         | 18.350                    | 0,005      |
| Italien        | 115.820                   | 0,002      |
| Luxembourg     | 5.700                     | 0,013      |
| Portugal       | 6.870                     | 0,001      |
| Spanien        | 99.280                    | 0,003      |
| Storbritannien | 402.700                   | 0,007      |
| Sverige        | 342.690                   | 0,039      |
| Tyskland       | 2.334.850                 | 0,028      |
| Total          | 4.799.029                 | 0,013      |

Kilde: Udlændingestyrelsen.

## INDVANDRERE

Med hensyn til indvandring står EU over for et lignende migrationspres, som dog adskiller sig fra flygtningeproblematikken ved at være koblet op på en konkret politisk proces (EU-udvidelsen). Som følge heraf er den regionalt afgrænset. Den er også reguleret ud fra andre kriterier end behovet for at sikre mennesker international beskyttelse: navnlig kriterier i relation til arbejdsmarkedets efterspørgsel på arbejdskraft og den generelle vilje til at modtage folk af udenlandsk herkomst.

Indvandringsdimensionen i relation til udvidelsen relaterer sig til det forhold, at borgerne i de øst- og centraleuropæiske kandidatlande ved en udvidelse vil få status af EU-borgere og dermed ret til på lige vilkår at nyde godt af den frie bevægelighed. Tysklands og Østrigs insisteren på specielle syvårige overgangsperioder for de nye medlemslandes statsborgeres ret til at arbejde i EU skal ses på baggrund af, at netop disse to lande af bl.a. geografiske grunde kan forvente et specielt indvandringspres.

EU's generelle støtte til kandidatlandenes økonomiske, politiske og sociale fremskridt er til dels motiveret i ønsket om at afkorte catch-up-processens varighed – den tid det vil tage at indhente eller mindske de nuværende EU-landes velstandsforspring. Herved håber man at mindske incitamentet til migration. Inddrages medlemstaternes bilaterale støtte til kandidatlandene, vil det fremgå, at afstands faktoren er relevant i denne sammenhæng. De enkelte EU-lande har en tendens til at støtte de kandidatlande, som ligger tættest på og som følge heraf udgør den største potentielle indvandrings-trussel/potentiale (men også de største potentielle eksportmuligheder). De nordiske landes massive støtte til Østersø-naboerne, Polen og de baltiske lande er et eksempel på denne dynamik.

#### DANMARK: STRAMNINGER, STRAMNINGER, STRAMNINGER ...

I 1983 vedtog Folketinget en udlændingelov (lov nr. 226), som havde til hensigt at forbedre og klargøre udlændinges retssikkerhed i Danmark. Centralt i loven af 1983 var dels et retskrav for såvel konventionsflygtninge som de facto flygtninge på asyl samt retten til at nyde asyl i Danmark under sagsbehandlingen. Dette retskrav kom til at gælde, uanset om asylansøgerne på deres vej til Danmark var rejst igennem ét eller flere sikre tredjelande.

Disse relativt liberale regler blev straks sat under pres, jf. asylmagnetlogikken beskrevet ovenfor, da et stigende antal palæstinensiske og iranske flygtninge valgte Danmark som asylland. Logistisk øgedes dette pres, da de europæiske lande samtidig konkurrerede om at lempe asylansøgere videre til de andre lande. Den foretrukne rejserute til Danmark var frem til 1986 via Østberlin, hvorefter Danmark og Østtyskland indgik en aftale, der havde som konsekvens, at ruten lagdes om via Vesttyskland. For at undgå selv at blive asylland havde Vesttyskland en lang – og dermed mindre attraktiv – sagsbehandling, ligesom man var flygtningene behjælpelig med transitpapirer o.l. Som en konsekvens af dette pres indførtes i 1985 en ny og hurtigere praksis for „åbenbart grundløse asylansøgninger“. Denne mindre ressourcekrævende og mindre grundige procedure indføjedes tidligt i sagsbehandlingen og var et opgør med den individuelle sagsbehandling, som var udgangspunktet for 1983-loven.

Et par yderligere stramninger fandt sted i 1986 med lov nr. 688, som gav mulighed for at straffe transportører af potentielle asylansøgere (den såkaldte dansker-paragraf). Dermed tvang man flyselskaber o.l. til at agere myndighedernes forlængede arm, med det formål at besværliggøre asylansøgernes



muligheder for at nå frem til de myndigheder, som asylbegæringen skal indleveres til. Samtidig afskaffedes retskravet på ophold i Danmark under sagsbehandling, så fremt flygtningene blev pågrebet på grænsen mellem Danmark og et sikkert tredjeland. Krigen på Sri Lanka, som medførte en tilstrømning af tamilske flygtninge, fik fokus til at ændre sig, da denne gruppe af overvejende unge mænd efter at have opnået asyl ansøgte om familiesammenføring. Flygtningenes retskrav på familiesammenføring blev imidlertid ignoreret i perioden efteråret 1987 til januar 1989 med henvisning til ressourceproblemer i sagsbehandlingen (den såkaldte Tamilsag), og spørgsmålet om familiesammenføring kom således i søgelyset i udlændingede-batten. Parallelt med udviklingen i Danmark kopierede Schengen-landene i 1990 „dansker-paragraffen“, ligesom centrale elementer af Dublin-konventionen hentede inspiration i de danske stramninger op gennem 1980'erne.

I 1992 vedtog Folketinget, i skyggen af krigen i Eksjugoslavien, loven om midlertidig humanitær opholdstilladelse. Denne gav flygtningene en slags discountflygtningestatus, og samtidig indførtes en række stramninger med hensyn til reglerne for familiesammenføring. Forældre kunne kun familiesammenføres, hvis der ikke var andre børn i hjemlandet; indvandrere kunne først familiesammenføres med ægtefæller efter minimum fem års ophold osv.

På baggrund af en sag fra Hvidovre, hvor kommunen i strid med loven afviste at tildele bolig til flygtninge øverst på ventelisten, opstod der et pres for yderligere stramninger af udlændingeloven anført af en række socialdemokratiske borgmestre på Vestegnen i 1993. På trods af at Tilsynsrådet for Københavns Amt greb ind med dagbøder, nægtede Hvidovre kommune at ophæve den ulovlige praksis med udlændingestoppet. Efter at det radikale regeringsparti havde nægtet en positiv særbehandling af de socialdemokratiske lovbrydere, gik statsministeren personligt ind i sagen og anbefalede, at kommunerne udarbejdede en kommunal fordelingsnøgle på frivillig basis. Alternativet ville have været en fordeling ved regeringens indgreb.

Som en reaktion på kritikken fra Vestegnskommunerne fremlagde indenrigsminister Birte Weiss i 1994 forslag til en række ændringer i udlændingeloven, som bl. a. indebar svækkelse af asylansøgernes klageinstanser, f. eks. adgang til Folketingets ombudsmand. Samtidig ændredes loven, så at en anke ikke længere fik opsættende virkning på en udvisning. Denne ændring af det grundlæggende princip om retten til beskyttelse under selve sagsbehandling mødte massiv kritik og blev af førende jurister betragtet som en krænkelse af både flygtningekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Samtidig indebar forslaget fra indenrigsministeren, at

antallet af medlemmer af Flygtningenævnet skulle ændres fra syv til tre. Dette ville, alt andet lige, føre til en mere lemfældig sagsbehandling i asylansøgerens disfavør. Senere på året fulgte indenrigsministeren op med en stramning af praksis for behandling af såkaldt åbenlyst grundløse asylansøgninger. Igen i 1995 blev der indført en bestemmelse om, at asylansøgere præventivt kunne fængsles i syv dage for at modvirke, at vedkommende gik under jorden i forbindelse med en udvisning. Denne bestemmelse mødte i øvrigt massiv kritik fra tidligere justitsminister Ole Espersen for at være på kant med menneskerettighederne. I april fastsattes, efter en del diskussion, de endelige regler for Flygtningenævnets sammensætning. Det endelige antal medlemmer blev fem, herunder to embedsmænd og en dommer udpeget af Indenrigsministeriet. I juni 1995 anså indenrigsminister Birte Weiss, at den samlede udlændingelov havde nået en langtidsholdbar form. Hun udtalte, at der ikke ville blive tale om nye store omkalfatringer.

Med Dublin-konventionens ikrafttræden i 1997 kom Danmark til at deltage i den udveksling af fingeraftryk og foto med de andre tiltrædende lande, som skulle forhindre asylansøgere i at få behandlet en ansøgning i mere end ét land. Samtidig fandt der i Danmark en stramning sted med hensyn til proceduren for afviste asylansøgere. Fra 1997 fratoges afviste asylansøgere således den økonomiske hjælp, som de hidtil havde modtaget. Pengebeløbet erstattedes af en „madpakkeordning“, som skulle fjerne incitamentet til at forblive i Danmark.

I forbindelse med kommunalvalget samme år var udlændingspørgsmålet det store tema, og fra flere kommuner lød kravet om stop for yderligere familiesammenføringer. På trods af Birte Weiss' melding fra 1995 lancerede den nye indenrigsminister, tidligere S-borgmester i Århus, Thorkild Simonson, som konsekvens af debatten endnu en ny stor pakke. Denne nye integrationslov indebar bl.a., at kommunerne skulle overtage integrationen af flygtningene fra Dansk Flygtningehjælp samt en særlig lav introduktionsydelse, som lå væsentligt under andre sociale ydelser. Efter massivt pres fra bl.a. FN's flygtningehøjkommissariat, som fastslog, at ydelsen lå under eksistensminimum, hævdedes den dog efterfølgende. I sommeren 1998 trådte den samlede pakke i kraft, hvilket, ud over en række stramninger for opholdstilladelse til asylansøgere, bl.a. indebar, at forældre til folk uden dansk statsborgerskab ikke længere var omfattet af retten til familiesammenføring.

Med Karen Jespersens tiltræden som indenrigsminister strammedes familiesammenføringsreglerne endnu en gang, således at der fremover yderligere stilledes krav om egen bolig, begge parters nære tilknytning til Danmark og en aktiv indsats med henblik på at forhindre pro forma ægteskaber.

Med hensyn til *indvandringen* fra kommende EU-lande er problemstillingen i Danmark af en anden og mindre problematisk karakter. For det første er den potentielle nettoindvandring af et meget begrænset omfang. For det andet er denne indvandring en del af en større „udvidelsespakke“, som generelt vurderes positivt. For det tredje vil en sådan indvandring ikke i samme grad opleves som et fremmedelement, da ansøgerlandene og deres befolkninger i kulturel henseende opfattes som europæere.

Alligevel kom den danske ængstelighed glimtvis frem i forbindelse med sagen om arbejdskraftens fri bevægelighed i forhold til de kommende medlemslande (i tilknytning til Göteborg-topmødet 2001). Tyskland og Østrig havde insisteret på en overgangsperiode på syv år. Sverige og Holland havde derimod meldt ud, at borgere fra de nye medlemslande var velkomne fra medlemskabets dag ét. Her indtog den danske regering længe en mellemposition, idet man ønskede en fælles vedtagelse, der indbefattede Tyskland og Østrig. Den danske holdning blev imidlertid udlagt som et kompromis mellem på den ene side landets traditionelle højprioritering af østudvidelsen og på den anden side regeringens frygt for den hjemlige fremmedskeptiske opinion (jf. f.eks. *Jyllands-Posten*, 22. juni 2001). De tjekkiske og ungarske ambassadører i Danmark beskyldte mere eller mindre direkte den danske regering for dobbeltmoral: at højprioriteringen af østudvidelsen åbenbart kun gjaldt, så længe mere vitale interesser ikke var på spil (jf. *Polinfo*, 15. og 16. juni 2001). Danmark endte med at tilslutte sig den liberale landegruppe (om end med en sikkerhedsklausul). Eksemplet illustrerer, at selv vedrørende danske mærkesager i EU kan håndbremsen midlertidigt trækkes, hvis mere vitale interesser frygtes truet.

#### VORE LIBERALE OMGIVELSER

Med retsgrundlag i artikel 63 i *Traktaten om Den Europæiske Union* (TEU) fremlagde EU-Kommissionen i december 1999 et direktivforslag for Rådet om betingelserne for ret til familiesammenføring. Forslaget vedrørte familiesammenføring af såkaldte tredjelandes statsborgere, som lovligt opholder sig i en medlemsstat, dvs. mennesker med statsborgerskab i ikke-EU lande og bopæl i et af EU's medlemslande. Efter høring i Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget samt behandling i Europa-parlamentet blev forslaget med visse mindre ændringer fremlagt til vedtagelse i oktober 2000 (forslaget er dog i skrivende stund endnu ikke vedtaget).

I forslaget præciseredes det indledningsvis, at procedurer for medlemsstaternes udstedelse af visa og opholdstilladelser skulle vedtages i overensstemmelse med de folkeretlige forpligtelser, som Unionen bekender sig til, herunder Den Europæiske Menneskeretskonvention. Samtidig slog Rådet fast, at der var behov for, at de forskellige nationale regler tilnærmedes hinanden. Ud over at udelukke enhver diskussion om fremtidige konventionsstridige stramninger betød forslaget således alt andet lige, at der overordnet set lagdes op til en lempelse af de relativt set meget stramme danske regler. Det præciseredes ligeledes, at familiesammenføring i Rådets forslag ansuedes som „et bidrag til sociokulturel stabilitet“ med den begrundelse, at familiesammenføring er et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet og dermed lette integrationen og styrke den sociale og økonomiske samhørighed i det pågældende medlemsland. For at sikre familien som enhed lagdes der således op til at gøre familiesammenføring til et EU-retskrav. Det ekspliciteredes i den forbindelse, at der på grund af flygtninges særligt vanskelige situation skulle indføres specielt gunstige betingelser for deres ret til familiesammenføring. Familiebegrebet kan udvides til f.eks. onkler eller lignende.

I direktivforslaget betegnedes familie som medlemmer af kernefamilien, dvs. ægtefælle og mindreårige børn samt myndige børn og forældre, hvis der er særlige vægtige og objektive grunde. Ved polygame ægteskaber kunne kun én ægtefælle og dennes børn opnå ret til familiesammenføring. Ugifte par kunne ligeledes kræve familiesammenføring, hvis deres situation i en medlemsstat sidestilledes med gifte par.<sup>3</sup>

Blandt de væsentligste betingelser for familiesammenføring i Rådets forslag var kravet om mindst ét års lovligt ophold (gælder ikke flygtninge), minimumskrav om passende bolig, sygeforsikring og et minimum af økonomiske midler svarende til laveste niveau af social bistand. Derudover foreslog Rådet, at de sammenførte familiemedlemmer selvstændigt skulle opnå opholdstilladelse (dvs. uafhængigt af referencepersonen) efter fire års ophold. Ophører ægteskabet eller ophører den familiemæssige tilknytning på anden måde (dødsfald) efter fire år, bevarer de familiesammenførte familiemedlemmer deres ret til opholdstilladelse.

#### FORT DANMARK INDEN FOR FORT EUROPA?

Danmarks forbehold på „retlige og indre anliggender“ medfører, at Danmark kan vælge at aktivere forbeholdet således, at direktivet som udgangspunkt ikke gælder Danmark. Forslaget var på flere punkter væsentligt lem-

peligere end (SR-regeringens) gældende danske regler på området, bl.a. med hensyn til optjening af retten til familiesammenføring, hvor EU-kommissionen lagde op til ét år mod seks år i Danmark. Heller ikke den i Danmark vedtagne stramning vedrørende en aldersgrænse på 25 år genfandt i EU-kommissionens forslag. En tænkt tiltrædelse af forslaget på dette tidspunkt ville have lagt låg på enhver diskussion om at forlænge optjeningsperioden for familiesammenførte fra fire til syv år.

En tiltrædelse/tilpasning til direktivforslaget ville således ikke bare have ændret en del af SR-regeringens lovgivning på området, men i endnu højere grad have umuliggjort en række af de stramninger, som den efterfølgende VK-regerings „udlændingepakke“ har medført. En tilpasning til direktivforslaget ville således markant have ændret magtforholdene i dansk udlændingepolitik.

Det står åbent, hvilke modforanstaltninger EU vil tage, hvis Danmark – som man må formode – beslutter at stå uden for det endeligt vedtagne direktiv. Men det vil utvivlsomt blive betragtet som usolidarisk med risiko for, at Danmark nægtes opkobling på en række andre initiativer. Under alle omstændigheder vil en aktivering af det danske forbehold være i strid med VK-regeringens officielle EU-politik.

Som en konsekvens af Danmarks retlige forbehold har Danmark sat sig uden for indflydelse på den del af det regionale løsningsforum, som har med asyl og indvandring at gøre. Danmarks indsats har som konsekvens heraf måttet fokusere på henholdsvis den *internationale* indsats (bilateralt og via FN) og spørgsmålet om at finde passende *nationale* svar på de udfordringer, migrationen rejser. Disse udfordringer har haft som konsekvens, at man i lys af det manglende regionale samarbejde og det interne politiske pres har set sig nødsaget til nationalt at gennemføre stramninger, som rejser spørgsmålet om en de facto udhuling af de konventionsmæssige rettigheder, som asylansøgere i Danmark hidtil har kunnet påberåbe sig.

## DANMARK / EU PÅ HANDELSOMRÅDET (WTO) <sup>4</sup>

### EUROGLOBALISMEN: EU I OFFENSIVEN

Frem for at værne sig mod globaliseringen, kan stater også forsøge at tøjle globaliseringen:

EU gør det muligt for de europæiske medlemsstater at slå kræfterne sammen og søge at komme igennem med europæiske svar på globale spørgs-

mål. EU er den *korteste vej til global indflydelse* for de enkelte medlemsstater ... EU er [den] *afgørende* mulighed for små europæiske lande at gøre deres indflydelse gældende i de verdensomspændende spørgsmål (Regeringen, 2001: 32-33) [min kursivering].

Ifølge regeringen gør EU-medlemskabet det altså muligt for små lande at følge en *offensiv* globaliseringsstrategi. Uden medlemskabet af EU ville Danmark være tvunget til at følge en defensiv strategi. Eftersom WTO måske udgør det vigtigste redskab til at tøjle globaliseringen, kunne det være interessant at belyse, om Danmark i virkeligheden får større indflydelse i WTO gennem sit EU-medlemskab end Norge og Schweiz, som ikke er medlemmer af EU. En sådan analyse er af flere grunde vanskelig at gennemføre.

Argumenterne for, at EU-medlemskab for små europæiske lande både er den korteste og bedste vej til at opnå global indflydelse, synes uholdbare. På det handelspolitiske område sidder EU's medlemsstater ikke direkte med ved forhandlingsbordet – heller ikke i WTO, selvom de her også har status som selvstændige medlemmer. På det handelspolitiske område forhandler Europakommissionen på medlemsstaternes vegne. Medlemsstaternes indflydelse på forhandlingerne i WTO er derfor indirekte gennem det forhandlingsmandat, som de giver Kommissionen. Europæiske lande, der *ikke* er medlem af EU (f.eks. Norge og Schweiz), sidder derimod selv med ved forhandlingsbordet. Begge lande inviteres også til det såkaldt „grønne værelse“, hvor de afgørende WTO-forhandlinger finder sted. Ikke nok med det: i WTO udpeges formanden for det øverste råd (Det Generelle Råd, hvor de bredere forhandlinger finder sted) ofte fra et mindre land. I 2000 var formanden for Det Generelle Råd netop en nordmand (Kåre Bryn). Selvom formandens vigtigste rolle er at lede forhandlingerne, samle trådene i de utallige konsultationer, som foregår på kryds og tværs i WTO, og fungere som kompromisskaber, så giver positionen mulighed for at sætte nationale fingeraftryk på forhandlingerne. Endvidere udarbejdede Schweiz sammen med Colombia i sin tid den afgørende ministerdeklaration, som lå til grund for Uruguay-runden. Selvom EU i den store sammenhæng utvivlsomt har større indflydelse i WTO end Norge og Schweiz, kan man ikke hævde, at EU-medlemskab er den korteste og bedste vej til indflydelse i WTO. Dette bekræftes i øvrigt af teorier om internationale forhandlinger, ifølge hvilke små lande kan kompensere for deres manglende strukturelle magt ved at følge nogle velgennemtænkte strategier. Endelig kan man ikke logisk slutte, at danske mærkesager også vil blive tilgodeset i de globale forhandlinger. Det

afhænger af, om Danmark er i stand til at gøre sin politiske indflydelse gældende i EU.

På det handelspolitiske område har medlemsstaterne med få undtagelser overdraget deres kompetence til EU. Handelspolitikken er også blevet centraliseret, så EU fører handelspolitik på medlemsstaternes vegne.<sup>5</sup> Ifølge artikel 133 i Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (TEF) fremsætter Europa-kommissionen forslag til iværksættelse af handelspolitiske tiltag. Hvis EU skal føre forhandlinger om handelsaftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer (herunder WTO), retter Kommissionen henvendelse til Ministerrådet (af handels- og udenrigsministre), som bemyndiger Kommissionen til at indlede de nødvendige forhandlinger. Ministerrådet vedtager sit forhandlingsmandat med to tredjedels flertal, hvorefter Kommissionen forhandler på medlemsstaternes vegne. Ved udformningen af sine handelspolitiske forslag lytter Kommissionen både til medlemsstaterne, de europæiske interesseorganisationers og eksperters forslag og synspunkter. Herefter bevæger Kommissionens forslag eller oplæg sig op gennem EU-systemet (via den særlige „artikel 133“-komite, COREPER<sub>2</sub>) til Rådet, som vedtager det endelige forhandlingsmandat. Selvom der ofte finder handelspolitiske drøftelser sted, har Europa-Parlamentet i praksis ikke indflydelse på handelspolitikken. Det skyldes, at artikel 133 ikke engang stiller krav om høring af Europa-Parlamentets synspunkter. Under alle omstændigheder konkurrerer Danmark om at få indflydelse på forhandlingsmandatet med fjorten andre medlemsstater (snart flere) og en række magtfulde europæiske interesseorganisationer. I den økonomiske og politiske sammenhæng er Danmark en lille medlemsstat sammenlignet med f.eks. Tyskland, Frankrig og Storbritannien. Det kan derfor ikke tages for givet, at EU's forhandlingsmandat fuldstændigt afspejler danske interesser, eller at EU's prioriteringer af de enkelte handelspolitiske emner er identiske med Danmarks prioriteringer.

I de internationale forhandlinger tilpasser Kommissionen løbende sin strategi i forhold til det ofte snævre forhandlingsmandat, som Rådet har udstukket. Hvis forhandlingerne forløber på en sådan måde, at det bliver nødvendigt for Kommissionen at bevæge sig ud over sit forhandlingsmandat for at opnå en aftale, må Kommissionen gå tilbage til Rådet for at opnå et nyt mandat. Dette begrænser EU's politiske fleksibilitet i de internationale forhandlinger, hvilket gør det vanskeligere for EU at følge en pro-aktiv strategi og ikke mindst udøve et politisk lederskab i de internationale organisationer. Politisk lederskab kræver ikke blot stor fleksibilitet, men også villighed til at fremlægge forslag, som er ømtålelige for lederens politiske bagland.

Muligheden for at udøve et politisk lederskab i internationale organisationer har således de bedste vilkår, hvis lederen har et solidt parlamentarisk flertal bag sig i sit bagland. EU's særlige konstruktion med et overnationalt organ (Kommissionen), transnationale interesseorganisationer og 15 nationalstater med hver deres regeringer, parlamenter og interessegrupper, gør det særdeles vanskeligt at udøve et politisk lederskab på den internationale scene. Ofte kommer EU's positioner i internationale forhandlinger til verden på baggrund af vanskelige og skrøbelige kompromiser mellem medlemsstaterne.

Eftersom Kommissionen skal tilgodese mange nationale og transnationale interesser, er det karakteristisk, at dens forhandlingsoplæg emnemæssigt ender med at blive meget omfattende. På det handelspolitiske område forstærkes denne tendens af globaliseringsprocessen og af, at WTO siden Uruguay-runden (1986-93) har bevæget sig „bag om grænsen“ til også at omfatte handelspolitiske spilleregler, som berører en lang række reguleringspolitikker, som førhen blev betragtet som eksklusivt nationale (se kapitel 2). Eftersom EU's økonomiske samarbejde befinder sig på et mere fremskredent stadie end WTO – samarbejdet er både bredere og dybere – og EU's økonomiske reguleringsstandarder generelt ligger i top på verdensplan, har EU både en interesse i at få udvidet WTO's dagsorden med nye emner og få hævet WTO-standarderne, så europæiske virksomheder stilles på mere ligelige vilkår med udenlandske konkurrenter i den internationale økonomiske konkurrence. Inden for handelspolitikken kaldes denne offensive globaliseringsstrategi for „level the playing-field“. EU's særlige variant af strategien er blevet kaldt for euroglobalisme.

#### FORT EUROPA: EU I DEFENSIVEN

Efterhånden som WTO's dagsorden udvides til også at omfatte indenlandske reguleringspolitikker, har EU imidlertid også en interesse i at beskytte sin *acquis* (dvs. sine politikker, reguleringer mv.). Med deltagelsen i WTO forpligter EU og dets medlemsstater sig til at overholde WTO's aftaler og regler. For EU er det derfor afgørende, at disse aftaler og regler er forenelige med EU's interne aftaler og regler. Denne defensive WTO-strategi er beslægtet med „Fort Europa-strategien“. Men som antydnet kan EU i WTO-sammenhæng ikke bare følge en defensiv strategi, som tager sigte på at beskytte *acquis*en. Som nævnt har EU også et stærkt incitament til at følge en offensiv strategi.



I praksis fører dette til, at EU i WTO-forhandlingerne følger en blandet strategi med offensive og defensive elementer. Det er imidlertid et åbent spørgsmål, hvor EU vælger at lægge vægten. Dette afhænger både af det eksterne og det interne forhandlingsforløb, dvs. 1) under hvor hårdt et politisk pres er EU i de internationale forhandlinger for at ændre sine politikker på visse områder og 2) hvor stærkt stritter nogle medlemsstater imod, at EU går på kompromis med sin *acquis*.

Som det fremgår af figur 5.1, kan man forestille sig fire scenarier, når den enkelte medlemsstats WTO-strategier sammenholdes med EU's strategier. Eksemplet bygger på den realistiske forudsætning, at EU i WTO-forhandlingerne kommer i defensiven på landbrugsområdet, og at EU's overordnede strategi går ud på at give indrømmelser på dette område, mod at WTO's dagsorden bliver udvidet med nye emner. Nogle medlemsstater, som har en særlig interesse i, at EU bevarer sin *acquis* på landbrugsområdet, vil imidlertid frygte, at EU går for vidt i de internationale forhandlinger. De vil derfor

FIGUR 5.1.

Samspillet mellem en medlemsstats WTO-strategi og EU's WTO-strategi set fra medlemsstatens side

|               |  | MEDLEMSSTATS STRATEGI |          |
|---------------|--|-----------------------|----------|
|               |  | DEFENSIV              | OFFENSIV |
| EU'S STRATEGI | FORT EUROPA<br>(defensiv)<br>Beskytte EU's <i>acquis</i><br>og medlemsstaters<br>nationale interesser i<br>acquisen  | WIN                   | LOSE     |
|               | EUROGLOBALISME<br>(offensiv)<br>Anvende indflydelses-<br>muligheder til at få<br>udformet flere globale<br>spilleregler, som fremmer<br>EU's og medlems-<br>staternes interesser | LOSE                  | WIN      |

forsøge at presse Ministerrådet og Kommissionen til at beskytte EU's landbrugspolitik med næb og kløer, hvilket gør det vanskeligere for EU at få udvidet WTO's dagsorden med nye emner. Hvis EU i sin WTO-strategi vælger at lægge vægten på at beskytte acqvisen (landbrugspolitikken), stilles de omtalte medlemsstater umiddelbart i en „win“-situation. Taberne bliver de medlemsstater, som ønsker, at EU følger en offensiv strategi. Hvis EU i stedet lægger vægten på at få udvidet WTO's dagsorden og derfor tilbyder store indrømmelser på landbrugsområdet, lægges der op til, at de førstnævnte medlemsstater bliver tabere.

Hvilke medlemsstater der bliver vindere og tabere, vil i sidste ende naturligvis også afhænge af, hvordan de internationale forhandlinger skrider frem. I praksis er EU ikke tilbøjelig til på forhånd at lægge sig fast på, om der skal gives indrømmelser, hvor store disse indrømmelser skal være, og hvilke emner som muligvis skal ofres på EU's lange ønskeliste. I GATT/WTO's handelsrunder følger EU typisk en „vent og se“-strategi.

Sammenfattende kan man ikke logisk slutte, at Danmark får større indflydelse på WTO og styringen af globaliseringsprocessen gennem sit EU-medlemskab. Argumentet bygger på en alt for forsimplet kausalslutning mellem EU's økonomiske styrke og Danmarks indflydelse i WTO. Argumentet ignorerer mellemregningerne mellem Danmarks politiske indflydelse i EU og EU's politiske indflydelse i WTO.

#### FRA SEATTLE TIL QATAR OG VIDERE

Hvordan forholder det sig så i praksis? Selvom det først blev besluttet at sætte en ny handelsrunde i gang på WTO's ministerkonference i Qatar i november 2001, blev Danmarks forhandlingsoplæg til en ny handelsrunde besluttet af Folketinget så tidligt som i maj 1999. Dette hang sammen med forventningen om, at WTO ville igangsætte en ny handelsrunde efter ministerkonferencen i Seattle i november 1999. Forud for Folketingets vedtagelse havde Udenrigsministeriet gennemført intense konsultationer med berørte ministerier og interesseorganisationer (såvel erhvervsorganisationer som NGO'er). Disse konsultationer foregik i de såkaldte „beach clubs“ (arbejdsgrupper opkaldt efter en restaurant i Genève, hvor WTO har sit hovedkvarter).

Konsultationerne såvel som Folketingets beslutning afspejlede stor enighed om Danmarks handelspolitiske prioriteter. Danmark tilsluttede sig gennemførelsen af en bred handelsrunde, som foruden klassiske emner som told

og ikke-toldmæssige barrierer og forudbestemte forhandlingsemner som landbrug og tjenesteydelser<sup>6</sup> også skulle omfatte nye emner som investerings- og konkurrencepolitik og arbejdstagerrettigheder. Endvidere skulle WTO's miljøpolitiske regler væsentligt styrkes. Dette indebar bl.a., at WTO skulle stadfæste det såkaldte forsigtighedsprincip, som EU anlægger i sin miljøpolitik, og udforme regler, som beskytter dyrevelfærd. Ved udformningen af EU's forhandlingsoplæg, skulle Danmark især lægge vægt på de „bløde“ emner som miljø og sundhed, dyrevelfærd og arbejdstagerrettigheder. Forslaget blev vedtaget med et overordentligt klart flertal i Folketinget. Kun Enhedslisten stemte imod.

Efter intensive konsultationer og forhandlinger vedtog EU sit forhandlingsmandat i oktober 1999 – få uger før ministerkonferencen i Seattle. I det store og hele fulgte forhandlingsmandatet i høj grad det oplæg, som Danmark havde fremlagt. EU's forhandlingsoplæg gik således også ud på at foreslå en meget bred handelsrunde, som omfattede alle de emner, som bl.a. Danmark havde foreslået. Det stod imidlertid ikke helt klart, om EU anlagde den samme prioritetsafvejning af de handelspolitiske emner som Danmark. Miljøspørgsmålet, herunder forsigtighedsprincippet, var ganske vist en meget vigtig prioritet for EU. EU-landene var imidlertid ikke enige om, hvorvidt der i WTO skulle udarbejdes regler for overholdelse af arbejdstagerrettigheder (hvilket i praksis ville sige, at ILO's (*International Labour Organization*) standarder overført til WTO kunne håndhæves gennem WTO's tvistbilæggelsesorgan). Sverige, Tyskland og Østrig støttede den danske position, at der i WTO skulle oprettes en arbejdsgruppe, som skulle belyse sammenhængen mellem handel og arbejdstagerrettigheder. Dette arbejde skulle senere munde ud i reelle forhandlinger om udformningen af handelspolitiske spilleregler for overholdelsen af arbejdstagerrettigheder. Selvom denne position også fik delvis støtte fra Frankrig og Belgien, var et flertal af EU's medlemsstater bekymret for udviklingslandenes stærke modstand mod inddragelsen af arbejdstagerrettigheder på WTO's dagsorden. EU besluttede derfor at foreslå noget mindre vidtgående, nemlig et såkaldt „samarbejdsforum om handel, globalisering og arbejdstagerrettigheder“ mellem WTO og ILO. Dette gjorde vejen til udformningen af handelspolitiske spilleregler betydeligt længere.

EU-landene stod også stærkt splittet i spørgsmålet om reformer af EU's landbrugspolitik. Dette stod allerede klart under budgetforhandlingerne i 1999, som også omfattede reformer af EU's landbrugspolitik. Danmark gik sammen med Sverige, Holland og Italien ind for omfattende og dybe refor-

mer, som hurtigt skulle resultere i, at EU's høje landbrugspriser blev nedbragt til verdensmarkedsniveau. Dette ville indebære en hurtig afvikling af EU's eksportsubsidier og pristøtteordninger. Hermed kunne der bl.a. lettere gøres plads til optagelsen af de central- og østeuropæiske lande i EU. Dette skyldtes dels, at budgetpresset ville blive lempet, dels at EU's overskudsproblemer med produktionen af landbrugsvarer ville forsvinde, når landbrugspolitikken endelig kom til at hvile på markeds-mæssige principper. Eftersom det danske landbrug ifølge internationale standarder er meget effektivt, mente de danske landbrugsorganisationer, at Danmark ikke ville få de store problemer med at klare sig på verdensmarkedet, når EU's landbrugspolitik blev fuldstændigt liberaliseret. En række medlemsstater med primært mindre effektive landbrug – herunder især Frankrig og en række sydeuropæiske lande – modsatte sig imidlertid radikale reformer af landbrugspolitikken, og derfor resulterede den såkaldte Berlin-reform fra 1999 kun i beskedne reformer.

Disse reformer afstak parametrene for EU's forhandlingslinje i WTO-forhandlingerne. På landbrugsområdet skulle den kommende handelsrunde ifølge EU holde sig inden for de reformer, som EU af egen drift havde besluttet at gennemføre med Berlin-reformen. Hvis handelsrunden resulterede i en aftale, som gik længere end EU's reformer, ville EU nemlig blive tvunget til at genåbne sine interne forhandlinger om reformer af landbrugspolitikken.

USA og Canada og en lang række landbrugseksporterende industri- og udviklingslande tillagde imidlertid landbrugsforhandlingerne topprioritet i den kommende handelsrunde, og de fokuserede her blindt på EU's landbrugspolitik, som den mest handels- og produktionsforvridende i verden. F.eks. står EU for ikke mindre end 90 pct. af den eksportstøtte, der bliver givet til landmændene i WTO. For et stort flertal af WTO's medlemmer var det derfor afgørende, at handelsforhandlingerne mandede ud i en aftale om en total afvikling af eksportsubsidier samt substantielle reduktioner af de indenlandske pristøtteordninger. Et stort WTO-flertal ønskede sågar også, at EU's såkaldte „direkte indkomststøtte“ (kompensationsbetalingerne til landmændene for reduktioner af landbrugspriserne) blev omfattet af reduktionsforpligtelser. Hvis dette blev resultatet af forhandlingerne i handelsrunden, ville det ikke blot tvinge EU til at genåbne sine interne forhandlinger, men også udstikke nogle helt klare parametre for disse forhandlinger: det ville indebære en total omlæggelse af EU's landbrugspolitik i sin hidtidige form, hvilket ville medføre et fundamentalt opgør mellem de liberale og

protektionistiske EU-lande – og det på et tidspunkt hvor EU stod over for at skulle optage de central- og østeuropæiske lande. I værste fald ville WTO-forhandlingerne sætte EU's østudvidelse i stå.

I WTO havde USA og de landbrugseksporterende lande (den såkaldte Cairns-gruppe) i forvejen meget gode politiske kort på hånden: for det første kunne de henvise til målsætningen i WTO's landbrugsaftale (artikel 20), hvori der står, at målsætningerne med de fremtidige forhandlinger er substantielle og progressive reduktioner af told og landbrugsstøtte, som skal resultere i en „fundamental reform“ af medlemmernes landbrugspolitik. Denne aftale havde USA og Cairns-gruppen presset EU til at indgå under den seneste handelsrunde, Uruguay-runden, der fandt sted mellem 1986 og 1993. For det andet var de liberaliseringer (toldreduktioner og afvikling af landbrugsstøtte), som WTO-medlemmerne havde forpligtet sig til at gennemføre efter Uruguay-runden, meget beskedne. Det var den pris, som EU stillede for at indgå den radikale aftale. Efter implementeringen af Uruguay-runden var der ikke længere nogen vej udenom for EU: USA og Cairns-gruppen krævede radikale liberaliseringer, som kunne kompensere for de manglende fremskridt, der var blevet gjort efter Uruguay-runden. Europakommissionen havde allerede forud for de interne landbrugsforhandlinger i 1999 anmodet EU's medlemsstater om at beslutte tilstrækkeligt omfattende landbrugsreformer, da EU's politiske manøvrerum ellers ville blive undermineret i WTO-forhandlingerne. Så sent som i januar 1999 advarede EU's handelskommissær Leon Brittan om, at beskedne reformer af EU's landbrugspolitik kunne resultere i en gentagelse af handlingsforløbet under Uruguay-runden, hvor „EU mistede initiativet fra dag et, [hvor] det konstant var i defensiven, og blev beskyldt for at forhale afslutningen af handelsrunden“.

EU's landbrugsministre og regeringschefer overhørte imidlertid Kommissions advarsler, og derfor blev EU allerede fra marts 1999 tvunget ud i en defensiv WTO-strategi. Denne gik på den ene side ud på, at WTO's landbrugsforhandlinger ikke resulterede i mere vidtgående liberaliseringer, end Berlin-reformen lagde op til, og på den anden side, at EU skulle tage sig dyrt betalt for de (beskedne) liberaliseringsforpligtelser, som ville blive resultatet af WTO-forhandlingerne. EU skulle således kræve kompensation via en markant forbedring af WTO's miljøregler (især stadfæstelse af forsigtighedsprincippet), udformning af WTO-regler for konkurrence- og investeringspolitik, indførelsen af arbejdstagerrettigheder på WTO's dagsorden osv.

Det siger nærmest sig selv, at EU meget hurtigt fik problemer med både det defensive og offensive element i sin strategi. Et klart flertal af WTO's medlemmer ønskede at gå langt videre i liberaliseringerne af landbrugspolitikken, end EU lagde op til. Kun Japan, Sydkorea, Norge, Schweiz og de central- og østeuropæiske lande støttede helt eller delvist EU's strategi. Endvidere var et stort flertal af WTO's medlemmer (primært udviklingslandene) imod at udvide WTO's dagsorden med nye emner som investerings- og konkurrencepolitik, fordi det ville forøge de administrative, politiske og økonomiske problemer, som de allerede havde med at implementere Uruguay-aftalerne. Et stort flertal af udviklingslandene var stærkt afvisende over for EU's miljøpolitiske og sociale dagsorden, som de opfattede som et protektionistisk skalkeskjul („grøn“ og „rød“ protektionisme). Det stod derfor hurtigt klart, at EU ikke var i stand til at udfylde det tomrum i det politiske lederskab af WTO, som var opstået, efter at USA indenrigspolitisk var blevet dybt splittet i forbindelse med ratifikationen af NAFTA- og WTO-aftalerne i 1993-94. Den politiske konflikt mellem EU og USA på den ene side og mellem Nord og Syd på den anden side – og herunder det manglende lederskab i WTO – medførte, at ministerkonferencen i Seattle brød sammen, uden at en ny handelsrunde var blevet indledt.

Enigheden om at gennemføre en sådan kom først i stand to år senere på ministerkonferencen i Qatar. På landbrugsområdet blev EU presset til at acceptere en ministerdeklaration, der talte om en „udfasning af eksportsubsidier“ som en af målsætningerne for forhandlingerne, men EU fik dog omvendt indført en passus, hvori der stod, at dette ikke skulle foregribe selve forhandlingerne. Først og fremmest var dette dog kun et spil om ord, som ikke ændrede på de politiske realiteter i WTO-forhandlingerne: et klart flertal ønsker radikale liberaliseringer. Omvendt lykkedes det EU med USA's hjælp at opnå mandat til at indlede nye forhandlinger om miljøregler i WTO. Ministerdeklarationen understregede dog, at der kun skulle være tale om en afklaring af eksisterende regler. Et meget stort flertal af WTO's medlemmer har blankt afvist en kodificering af forsigtighedsprincippet i WTO's regler. Ministerkonferencen besluttede hverken at sætte lønmodtagerrettigheder eller dyrevelfærd på WTO's dagsorden, om end det sidste muligvis kan indpasses som emne i WTO's landbrugsforhandlinger. Med hensyn til investerings- og konkurrencepolitik vedtog ministerkonferencen, at der skulle indledes forhandlinger herom efter den næste ministerkonference i Mexico i 2003.

Det beskrevne handlingsforløb giver anledning til nogle konkluderende bemærkninger om Danmarks WTO-strategi og indflydelse i WTO. På det overordnede plan har Danmark fulgt en offensiv WTO-strategi, som afspejler sig i ønsket om at få udvidet eller styrket WTO's dagsorden med bløde emner som miljø, sundhed, dyrevelfærd og arbejdstagerrettigheder. På disse områder har Danmarks forhandlingsoplæg – med undtagelse af arbejdstagerrettigheder – stemt fint overens med EU's forhandlingsoplæg. Isoleret betragtet har overførelsen af beslutningskompetence til EU ikke stillet Danmark over for problemer i sine handelspolitiske prioriteter. Problemerne opstår først på det andet forhandlingsplan mellem EU og WTO, hvor et stort flertal af WTO's medlemmer har stillet sig afvisende over for Danmarks og EU's „bløde“ dagsorden. Med hensyn til de „bløde“ emner havde EU's offensive strategi kun begrænset succes på ministerkonferencen i Qatar. EU havde større succes med at få skabt enighed om at igangsætte forhandlinger om investerings- og konkurrencepolitik (i 2003), men dette var ikke en væsentlig dansk prioritet.

En vigtig grund til, at EU kun havde begrænset succes med at få vedtaget sit forhandlingsoplæg i Qatar, var den defensive strategi, som EU siden foråret 1999 havde fulgt i spørgsmålet om liberaliseringer af landbrugspolitikken. Berlin-reformen tvang EU til at sætte hælene i under WTO's landbrugsforhandlinger. Eftersom EU hverken kunne eller ville give større indrømmelser på landbrugsområdet, kunne det heller ikke forventes at modtage større indrømmelser fra andre WTO-medlemmer i spørgsmålet om dagsordenen for handelsrunden. EU's defensive strategi på landbrugsområdet kom derfor til at overdeterminere dets offensive strategi vedrørende handelsrundens tematiske omfang.

Dette har stillet den danske WTO-strategi over for et dilemma. På den ene side går Danmark ind for, at der i EU bliver gennemført mere radikale reformer af landbrugspolitikken. Eftersom Danmark ikke kunne stille sig tilfreds med Berlin-reformen, kunne vi kun byde det eksterne politiske pres fra WTO velkomment. På den anden side havde de „bløde“ emner klart højest prioritet i Danmarks WTO-dagsorden. Den danske strategi byggede på forventningen om, at EU i WTO-forhandlingerne kunne tage sig dyrt betalt for at reformere sin landbrugspolitik ved bl.a. at få udvidet dagsordenen med nye emner. Hvis strategien lykkedes, ville det stille Danmark over for en „win-win-situation“: WTO-forhandlingerne ville både resultere i dybere reformer af EU's landbrugspolitik, end Berlin-reformen

lagde op til, og i en udvidelse af WTO's dagsorden med de „bløde“ emner.

Med udfaldet af WTO's ministerkonference i Qatar er der nu lagt op til, at Danmark højest opnår det ene, nemlig dybere reformer af EU's landbrugs-politik. Bl.a. i lys af de igangværende landbrugsforhandlinger i WTO har EU-kommissionen således allerede erkendt, at EU i de kommende år må indlede en ny runde interne forhandlinger om EU's landbrugspolitik. Disse forhandlinger vil givetvis først blive indledt efter WTO's handelsrunde, og derfor tidligst i 2006, når det eksisterende EU-budget udløber. Alt andet lige lægger WTO-forhandlingerne derfor ikke sten i vejen for optagelsen af hovedparten af de central- og østeuropæiske lande. Beslutningen om at optage en række af landene ventes allerede at blive truffet under det danske EU-formandskab i efteråret 2002. Disse lande vil så indtræde i EU i 2004, mens WTO-forhandlingerne står på. Derimod lykkedes det kun i ringe grad for EU at få udvidet WTO's dagsorden med „bløde“ emner, hvilket må betragtes som et nederlag for Danmarks WTO-strategi. I bedste fald ender det samlede resultat derfor højest med at blive en „win-lose“-situation for Danmark. Kun hvis WTO-forhandlingerne munder ud i et resultat, som presser EU til at reformere sin landbrugspolitik, kan der peges på en gevinst for Danmark. Denne gevinst skal dog ses i sammenhæng med EU's optagelsesproces. Hvis hovedparten af de central- og østeuropæiske lande allerede optages i EU, før WTO-forhandlingerne afsluttes og EU's nye interne landbrugsforhandlinger påbegyndes, vil Danmark givetvis tillægge det mindre betydning at få reformeret EU's landbrugspolitik.

Afslutningsvis kan man så stille spørgsmålet om, hvorfor Danmark ikke arbejdede så ihærdigt på at få vedtaget de dybe reformer af EU's landbrugs-politik, som ville have givet EU et større manøvrerum til at følge en offensiv strategi i WTO. Svaret er, at det gjorde Danmark også, men da Berlin-reformen blev vedtaget i marts 1999, var løbet så at sige kørt for Danmark. Fra da af gjaldt det om at dæmpe kritikken af EU's reformbestrebelse på landbrugsområdet – i det mindste udadtil – da dette ville bidrage til at underminere EU's offensive strategi vedrørende den tematiske dagsorden i WTO. Hvis de øvrige WTO-medlemmer kunne iagttage et voksende internt politisk pres i EU til at gå videre end Berlin-reformen, havde de måske et endnu ringere incitament til at give indrømmelser i spørgsmålet om den handels-politiske dagsorden. Under alle omstændigheder er det også i EU et fast princip, at medlemsstaterne ikke offentligt modarbejder EU's forhandlings-politiske oplæg, når først disse er vedtaget.



## DANMARK/EU OVER FOR MILJØGLOBALISERINGEN: EKSEMPEL ET KYOTO-PROCESSEN<sup>7</sup>

Udledningen af drivhusgasser i jordens atmosfære og de negative konsekvenser for jordens klima er i sin substans et globalt problem (jf. s. 20). Også i en dansk optik er det et alvorligt problem. Da problemet er globalt, kan det kun løses via et internationalt samarbejde. På dette område udformes internationale aftaler inden for rammerne af den klimakonvention, som blev underskrevet af 155 parter ved FN's miljøkonference – den såkaldte Rio-konference – i 1992. Den overordnede målsætning i klimakonventionen er at stabilisere atmosfærens indhold af drivhusgasser på et niveau, som forhindrer farlige menneskeskabte klimaændringer. Det drejer sig om nogle nærmere angivne gasser, hvoraf kultveilt (CO<sub>2</sub>) er klart den vigtigste (for Danmarks vedkommende ca. 75 pct.).

### KYOTO-PROCESSEN

Med henblik på at implementere denne målsætning indgik aftaleparterne i 1997 i Kyoto (Japan) en „tillægsaftale“ til klimakonventionen, og den havde til formål at konkretisere både omfanget af den samlede reduktion af udledningen af de relevante gasser og fordelingen af emissionsreduktionerne mellem lande. I Kyoto forpligtede 39 i-lande sig til i perioden 2008–2012 at reducere deres udledning med minimum fem pct. i forhold til 1990-niveaue. Det eksplicite fokus på i-landene er et resultat af det forhold, at i-landene med en femtedel af verdens befolkning står for ca. to tredjedele af verdens samlede udledning af drivhusgasser. U-landene blev i første omgang fritaget for at forpligte sig til reduktioner, men til gengæld har i-landene forpligtet sig til at hjælpe u-landene med at tilrettelægge et udviklingsforløb, som er i overensstemmelse med den overordnede målsætning om en bæredygtig udvikling. Konkret indebærer det bl.a. overførsel af teknologier samt kapacitetsopbygning med henblik på en bæredygtig lokal produktion af vedvarende energi til forskel fra kul- og oliefyrede kraftværker.

I Buenos Aires året efter lykkedes det at blive enige om en tidsplan for løsning af landenes udestående problemer. Heri indgik kompromiser, som skal tilgodese, at de økonomiske og fordelingsmæssige konsekvenser af de valgte strategier for emissionsreduktionen kan accepteres af alle parter. Problemerne koncentrerer sig bl.a. om de såkaldte Kyoto-mekanismer, som omhandler:

- Handel med emissionstilladelser mellem de lande som har påtaget sig en begrænsning af udledningen af deres drivhusgasser, dvs. i-landene
- Drivhusgasbegrænsende projekter mellem lande som er forpligtet til at begrænse deres udledning (i-lande), også kaldet *Joint Implementation*
- Drivhusgasbegrænsende projekter af i-lande i u-lande der ikke er forpligtet til at begrænse deres udslip, også kaldet *Clean Development Mechanism* (CDM), eller den rene udviklingsmekanisme.

Et af de centrale problemer i tiden efter vedtagelsen af Kyoto-protokollen i 1997 knytter sig til det forhold, at aftalens underskrivere langt fra har været enige om, på hvilke betingelser man skal kunne handle med emissionstilladelser. Skal lande, som har en stor CO<sub>2</sub>-udledning (f.eks. Japan), således uden videre kunne opkøbe ubrugte emissionskvoter fra f.eks. Rusland? Hvordan kan handel med emissionskvoter tilrettelægges, så man ikke mindsker incitamentet til at nedbringe den nationale udledning? Skove optager CO<sub>2</sub>; men hvordan modregner man projekter som f.eks. skovplantning i de nationale og internationale CO<sub>2</sub>-regnskaber? Eller f.eks. støtte til køb af filtre i umoderne industrianlæg i andre lande? Ikke mindst USA's rolle er her af afgørende betydning, da en forpligtende reduktion af landets CO<sub>2</sub>-udslip er af afgørende betydning for klimakonventionens overordnede målsætning om at undgå „farlige menneskeskabte klimaændringer“. Dette skyldes, at USA – med mellem en tredjedel og en fjerdedel af det samlede globale udslip – både er største enkeltudleder og største udleder pr. capita. Som konsekvens heraf er en regional (EU) aftale en nødvendig, men i sig selv utilstrækkelig, forudsætning for at realisere den overordnede målsætning.

Danmarks offensive profil på det globale plan kom til udtryk i såvel Kyoto-forhandlingerne, hvor Danmark bidrog med forslag til retningslinjer for politikker og virkemidler i relation til Kyoto-mekanismerne, som de efterfølgende forhandlinger i Buenos Aires, hvor det lykkedes at få udarbejdet en køreplan for de videre forhandlinger. Disse to aftaler blev således betragtet som en klar sejr for den proaktive danske linje i den globale miljøpolitik.

Ved topmødet i Bonn 16.-27. juli 2001, som var en genoptagelse af forhandlinger indledt i Haag i november 2000 (FN's sjette partskonference under FN's rammekonvention for klimaforandring), var den overordnede dagsorden at vedtage opstramninger og præciseringer af Buenos Aires-handlingsplanen og selve implementeringen af Klimakonventionen fra 1992. På topmødet deltog over 4.600 repræsentanter fra 181 lande, herunder Danmark. Topmødet bar fra starten præg af den nye Bush-administrations

afvisning af at indgå en aftale i Bonn, hvilket indledningsvis fik japanerne til at tøve med at ratificere Kyoto-protokollen. Da Japans tilslutning var en nødvendighed for at opnå tilstrækkelig tilslutning til at redde Kyoto-protokollen, blev der fra EU's side (med opbakning fra G77/Kina) udfoldet betydelige bestræbelser på at overtale Japan til at tilslutte sig en aftale på trods af amerikansk modstand. Disse bestræbelser blev til manges store overraskelse kronet med held, da forhandlingsleder Jan Pronk om aftenen 21. juli kunne fremlægge et kompromisforslag til den eksisterende tekst. Efter et par dages bilaterale forhandlinger under Pronks ledelse blev der opnået enighed om en politisk aftale, som både Japan og Rusland, men ikke USA, kunne tilslutte sig. Behovet for et juridisk bindende overholdelsessystem blev udskudt til efter protokollens ikrafttræden.

Den politiske aftale indebar ganske vist en række kompromiser i forhold til de overordnede målsætninger. Det forhold, at Kyoto-protokollen „overlevede“ den amerikanske modstand, betragtedes imidlertid blandt de fleste tilhængere af Kyoto-processen, herunder daværende miljøminister Svend Auken, som en sejr for en global strategi. Det bør fremhæves, at det traditionelt ikke særligt Kyoto-entusiastiske Norge medvirkede positivt til at få Bonn-aftalen i hus, bl.a. ved på et strategisk vigtigt tidspunkt, i en fælles pressemeddelelse med EU-landene Danmark, Sverige og Finland, at meddele sin tilslutning til den foreliggende forhandlingstekst, der skabte grundlag for Bonn-aftalen.

#### EU INTERNT

Ifølge Kyoto-aftalen skal EU bidrage med en samlet reduktion på otte pct. i 2012. Internt i EU er byrdefordelingen aftalt således, at Danmark skal bidrage med en reduktion på 21 pct. På EU-niveauet kommer den stigende bevidsthed om Kyoto-problematikken bl.a. til udtryk i arbejdet med VE-direktivet (VE=vedvarende energi) om vejledende målsætninger for vedvarende energis andel af elforbruget. Endvidere bør nævnes den seneste grønbog fra Kommissionen (december 2000) om „Europas strategi for energiforsyning“. Her understreges behovet for at støtte udviklingen af teknologier, der udnytter vedvarende energi. Grønbogens anbefalinger er især interessante, fordi spørgsmålet om EU's forsyningsikkerhed ikke begrænses til spørgsmålet om adgang til fossile brændstoffer som olie og gas, men kobler energi- og klimapolitik og pointerer behovet for at udvikle miljø- og energirigtig teknologi og begrænse det samlede energiforbrug. I lys af at EU i dag

importerer omtrent 50 pct. af sit energibehov, og at andelen er stigende, vil en efterlevelse af grønbogens anbefalinger få markant betydning for EU's evne til at opfylde sine forpligtelser i Kyoto-aftalen. Ideen fra dansk side er, at EU – ud over at løfte sin del af den konkrete opgave – skal følge samme strategi på globalt plan, som Danmark følger både inden for EU og globalt.

Som minimum indebærer det, at EU skal feje for sin egen dør og først og fremmest opfylde otte procent-målsætningen. Optimalt set indebærer strategien, at EU skal fremstå som offensiv og vise *best practice* på dette felt på den globale scene – og dermed virke som katalysator for den danske linje i klimaspørgsmålet. Ikke mindst i forhandlinger med USA. De fleste af grønbogens konklusioner og anbefalinger er således allerede implementeret i Danmark. Danmark har da også, i kraft af sin kombination af en *best practice*-strategi og en offensiv profil i EU, haft betydelig indflydelse på Kommissionens forarbejde. Dette er i fuld overensstemmelse med den generelle holdning i Miljøministeriet, som betragter EU/Norden som en naturlig platform for varetagelsen af miljøpolitiske mærkesager. Som den fhv. miljøminister udtrykker det

det der med amerikanerne, det giver god presse, når en US-minister klapper os på skulderen, men ingen, absolut ingen indflydelse. Vi er et lillebitte land; vi skal ikke lægge os ud med amerikanerne; men det, der giver indflydelse, er at vi er stærke i Europa, at vi har allierede, og at vi kan noget sammen med andre lande (vort interview, 6. marts 2001).

Det skal præciseres, at udtalelsen er udtryk for den globale strategi, som Danmark lagde op til, umiddelbart før George W. Bush trak USA's tilsagn til Kyoto-reduktionerne tilbage. Auken har således i en artikel 7. april 2001 (*Politiken*) åbenlyst „lagt sig ud med amerikanerne“ og betegnet Bush's beslutning som tåbelig.

Den nordiske dimension indgår med betragtelig vægt som en delkomponent i den europæiske strategi. Inden hvert rådsmøde holder miljøministeren således møde med sine norske, islandske, svenske og finske kolleger for at få en nordisk netværksramme om energi- og miljøpolitikken. Især inkorporeringen af EU-outsideren Norge er af strategisk betydning for den globale strategi, da Norge dels har store interesser i energi, dels tenderer til at spille sammen med dem, som Auken omtaler som de „lidt kedelige spillere“, nemlig USA og Canada. Som det fremgik af mødet i Bonn, spillede Norge imidlertid en positiv rolle med henblik på at få Bonn-aftalen i hus.

Danmarks nationale strategi kommer til udtryk i strategiplanen *Klima 2012 – Status og perspektiver for dansk klimapolitik*, som beskriver, hvor langt Danmark er nået i forhold til både de ambitiøse nationale og internationale mål. Som omtalt danner den nationale strategi samtidig baggrund for den globale og europæiske strategi i form af best practice. Selve planen indeholder en relativt detaljeret plan for, hvordan målene kan nås, både de nationale (20 pct. CO<sub>2</sub>-reduktion i 2005 i forhold til 1998-niveaue), de internationale (21 pct. reduktion af de samlede drivhusgasser som er Danmarks andel af EU's samlede reduktioner) og de mindre specifikke langsigtede mål som rækker ud over 2012. Konkret indeholder *Klima 2012* konkrete målsætninger møntet på de sektorer, som i særlig grad bidrager til udledningen, herunder energisektoren. Ideen er at analysere, hvor der nationalt er mest „value for money“. Indsatsen koncentrerer sig derfor mest om energisektoren, som står for ca. 50 pct. af den samlede danske udledning, hvoraf størstedelen er CO<sub>2</sub>. Der er siden 1990 udarbejdet handlingsplaner, hvis gennemførelse krediteres for en væsentlig del af den reduktion på otte pct., som det er lykkedes at opnå i forhold til 1988-niveaue. *Klima 2012* omhandler ligeledes skovbrug, som imidlertid ville kunne bogføres på kreditsiden, da plantning af ny skov, som binder CO<sub>2</sub>, kan medregnes i det samlede drivhusgasregnskab.

I den eksisterende fremskrivning, på baggrund af såvel igangsatte som planlagte initiativer, vil der i forhold til henholdsvis den nationale målsætning på 20 pct. CO<sub>2</sub>-reduktion i 2005 og Kyoto-forpligtelsen på 21 pct. af drivhusgasser i 2012 være en manko på henholdsvis tre, seks pct. og 4,4 pct. Danmark vil således kunne opfylde både sine egne målsætninger og sine internationale forpligtelser, men enkelte supplerende initiativer er stadig nødvendige. Det er imidlertid regeringens opfattelse, at det vil være muligt at igangsætte yderligere initiativer, således at Danmark vil opfylde sine fulde forpligtelser i forhold til Kyoto.

Parallelt med de konkrete initiativer i *Klima 2012* blev der i Danmark gennemført en administrativ styrkelse af Miljøministeriet, herunder en sammenlægning af Miljø- og Energiministeriet, så ministeriet skulle blive et „handlingsministerium og ikke kun et holdningsministerium“. <sup>8</sup> Som et led i styrkelsen af Kyoto-aftalens afsnit om drivhusgasbegrænsende projekter (CDM) i lande, der ikke er forpligtet til at begrænse deres udslip (u-landene), arbejder Danmark aktivt for at udvikle miljøteknologi, som kan overføres til u-landene. I betragtning af disse landes betragteligt lavere industrielle udvikling må det påregnes, at en industrialisering og deraf følgende eksplo-

sion i energiforbrug vil have voldsomme konsekvenser for udledningen af drivhusgasser på globalt plan. Skrækeksemplet er et industrialiseret Kina med et energiforbrug pr. capita som USA. At størstedelen af befolkningstilvæksten foregår i ikke-industrialiserede lande accentuerer problemstillingen yderligere. Miljøministeriet ønsker som konsekvens heraf, at klima-, miljø- og energipolitik i højere grad skal tænkes med i den danske u-landsbistand – „more green value for all the money spent“.

Miljøministeriet arbejder ligeledes aktivt – og med noget større held – på at få disse hensyn til at spille en rolle i Danmarks øststøtteprogrammer, herunder støtten til de kommende EU-medlemslande omkring Østersøen. Ud over den almene miljøbevidsthed og klimaændringernes potentielle destruktive konsekvenser har netop Danmark en meget konkret egeninteresse i at få sat disse spørgsmål højt på den europæiske og internationale dagsorden. Danmark hører således til i den absolutte elite, når det gælder forskning og udvikling af den teknologi, som er en forudsætning for et økonomisk rationalt bag omlægningen til alternativ vedvarende energiproduktion. Et globalt politisk skub i en grønnere retning vil således afgørende kunne ændre på cost-benefit rationale bag valget af traditionelle fossile brændstoffer som energikilde, og Kyotoprocessen indeholder derfor også et gigantisk eksportpotentiale for danske virksomheder, f.eks. i vindmølleindustrien, som i år forventes at eksportere for mere end 12 mia. kr. og på nuværende tidspunkt beskæftiger ca. 12.000 mennesker.

#### SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING

Opfattelsen af klimaspørgsmålet som værende et presserende globalt problem har utvivlsomt ført til magtforskydninger mellem en række vigtige politiske og økonomiske aktører både i og uden for Danmark. På grund af klimaspørgsmålets mange facetter, de mange operative beslutningsniveauer og involverede parter samt spørgsmålets deraf følgende tendens til at involvere både trafik-, landbrugs-, energi-, og traditionelle udenrigspolitiske interesser vil en afdækning af miljøpolitikens konsekvenser i så henseende kræve en tilbundsående analyse. Et par overordnede spørgsmål og sammenhænge kan imidlertid identificeres på baggrund af ovenstående betragtninger:

- Det danske miljøministerium har qua Kyoto-processen fået en i manges – men langt fra alles – øjne legitim begrundelse for at blande sig i beslut-

ninger, som traditionelt har henhørt under andre ressortministerier (rambukeffekt). Resultatet er alt andet lige blevet en styrkelse af Miljøministeriet.

- Danmark og Danmarks miljøminister har i diskussionen på EU-niveau med henholdsvis EU's institutioner og de andre medlemslande fulgt en strategi, som lagde vægt på *best practice* („Danmark som foregangsland“). Sidstnævnte indebærer en præsentation af klimaspørgsmålet som en win-win option, hvor der opereres med en nettogevinst både økonomisk og på miljøområdet. Danmarks strategi nedtoner omvendt det forhold, at investeringer i miljøteknologi de facto er omkostningstunge. Den positive økonomiske nettogevinst er baseret på en „first mover“ logik: win-win optionen realiseres kun for de lande, som er *længst* fremme i udviklingen af den nødvendige teknologi og det nødvendige materiel, og som derfor kan tjene penge på at eksportere teknologi og materiel til andre. Ikke overraskende tilhører netop Danmark denne kategori. De danske miljømyndigheder konfronterer herudfra andre ministerier og aktører med krav om implementering af EU-aftaler.
- Danmark forsøger, med EU i ryggen, at trække den globale dagsorden i retning af de danske præferencer. De danske miljømyndigheder konfronterer andre ministerier og aktører med krav om implementering/eksport af *best practice* til EU-niveauet (EU som foregangsregion og global leder). Endvidere fokuserer man på det positive økonomiske spin-off af internationale aftaler for industrier inden for vedvarende energi.
- De danske miljømyndigheder og EU's grønne aktører og institutioner får ikke bare skabt resultater i den konkrete sag (klima), men ligeledes styrket deres generelle position over for andre ministerier/aktører i Danmark og EU.

#### DANMARK/EU OVER FOR KOMMUNIKATIONSGLOBALISERINGEN: EU'S „TV UDEN GRÆNSER“-DIREKTIV<sup>9</sup>

På tv-området er kommunikationsglobalismen en realitet (jf. s. 20-23). Den skarpe konkurrence-situation i forhold til tv-monopolernes tid har betydet eksplosivt stigende priser på tv-transmission, ikke mindst af idrætsbegivenheder o.l. Dette har fået den utilsigtede konsekvens, at seere, der kun har adgang til landsdækkende tv-kanaler, er blevet afskåret fra sådanne transmissioner.

1999 var året, hvor en stor del af de danske tv-seere for første gang måtte finde sig i den situation, at de ikke kunne følge en af (herre)fodboldlandsholdets udebanekampe på tv, fordi ingen af de to landsdækkende kanaler – DR1 og TV2 – havde senderrettighederne.<sup>10</sup> Problemet blev endnu tydeligere året efter, hvor den engelsk baserede tv-station, TvDanmark1, der ikke kan modtages af mere end ca. halvdelen af de danske seere, købte senderrettighederne til fem af landsholdets VM-kvalifikationskampe – alle på udebane.<sup>11</sup>

Problemet for de fodboldentusiastiske danske tv-seere opstod på trods af eksisterende EU-lovgivning, der ellers var udformet for at undgå netop denne type problemer. Den relevante EU-retsakt består i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF om ændring af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed. Direktivet er populært blevet kaldt „Tv uden grænser“.

I dette case vil det blive afdækket, hvordan det nævnte EU-direktiv er udformet i den her relevante henseende, hvordan direktivet er blevet implementeret, og hvorfor lovgivningen alligevel ikke i *praksis* har sikret danske tv-seere muligheden for at se landsholdsfodbold.

#### DEN EUROPÆISKE LØSNING

Den 30. juni 1997 blev „Tv uden grænser“ vedtaget. Direktivet blev vedtaget ud fra en betragtning om, at det var nødvendigt at muliggøre overgangen fra nationale markeder til et langt større fælles europæisk marked for både produktion og distribution af udsendelser og samtidig sikre loyale konkurrencevilkår – dog uden at gribe ind i de offentlige interesser, der varetages af tv-spredningstjenesterne.<sup>12</sup> Af særlig relevans er denne formulering:

Det er af afgørende betydning, at medlemsstaterne er i stand til at træffe foranstaltninger til at beskytte retten til information og sikre borgerne bred adgang til tv-dækning af begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse – nationale og ikke-nationale – såsom De Olympiske Lege og Europa- og Verdensmesterskaberne i fodbold; med henblik herpå har medlemsstaterne ret til i overensstemmelse med fællesskabsretten at fastsætte nærmere bestemmelser for, hvorledes tv-spredningsforetagender under deres jurisdiktion kan udøve deres eneret til at dække sådanne begivenheder.



Disse betragtninger bliver klart afspejlet i direktivets artikel 3a, stk. 1, hvor det endvidere præciseres, at hver enkelt medlemsstat har mulighed for at udfærdige en liste over begivenheder, som vurderes at være i særklasse og have væsentlig samfundsmæssig interesse. Listen og eventuelle ændringer til listen skal godkendes af de andre medlemslande samt af Kommissionen og efterfølgende offentliggøres i EU-tidende.

Et af hovedformålene med direktivet var således at sikre de nationale tv-seere adgang til at følge begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse uden at skulle betale ekstra for det. Når det var nødvendigt med EU-lovgivning på dette område, skyldtes det de senere års eksplosive stigning i priserne på tv-rettigheder til større sportsbegivenheder. Af Kulturministeriets rapport om eliteidræt i Danmark (2001) fremgår, at prisen på alene de europæiske rettigheder til de store fodboldbegivenheder og OL er steget markant siden begyndelsen af 1980'erne. Prisen på VM i fodbold er steget fra 50 mio. kr. i 1982 til 3.200 mio. kr. i 2002 – en stigning på mere end 6000 pct. på 20 år. Tilsvarende er prisen på tv-rettighederne til sommer-OL steget fra 41 mio. kr. i 1980 til 2.505 mio. kr. i 2000 – også en stigning på mere end 6000 pct. Disse kolossale stigningstakter har forøget risikoen for, at kun tv-stationer finansieret gennem brugerbetaling vil have råd til at vise de pågældende programmer.

Direktivet giver imidlertid ingen garanti for, at vigtige sportsbegivenheder i alle tilfælde vil blive vist på landsdækkende nationalt tv, idet alle tv-stationer fortsat kan købe senderrettighederne til de pågældende programmer, og direktivet indeholder i øvrigt heller ikke bestemmelser for, hvordan uenighed om prisfastsættelse for tv-rettighederne skal afgøres. Direktivets bagvedliggende tankegang er imidlertid, at motivet til at købe senderrettigheder ikke vil være særligt stort for de kanaler, som ikke kan nå ud til en tilstrækkelig stor del af befolkningen.

Som forløbet med fodboldlandsholdets udebanekampe har vist, er der imidlertid ikke enighed om, hvordan direktivet skal implementeres. Den verserende ankesag i det engelske retssystem er et godt eksempel herpå.

#### DANMARK: DEN NATIONALE LØSNING

Folketinget vedtog den 18. december 1997 en ændring af loven, hvis bestemmelser implementerer det reviderede EF-direktiv om „Tv uden grænser“. Implementeringen til dansk lovgivning blev vedtaget med et stort flertal i Folketinget (128 for og syv imod).

I den danske bekendtgørelse af 19. november 1998 om udnyttelse af tv-retigheder til begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse klargøres betydningen og rækkevidden af en række centrale begreber.

For det første angives lovens anvendelsesområde til at omfatte tv-stationernes udnyttelse af enerettigheder til begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse. Det fastslås endvidere, at enerettigheder til at vise begivenheder af ovennævnte karakter ikke må udnyttes på en sådan måde, at en betydelig del af befolkningen forhindres i at kunne følge dem via direkte eller tidsforskudt transmission på gratis fjernsyn.

Dernæst defineres, hvad der forstås ved „begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse“. En sådan begivenhed skal ifølge bekendtgørelsens § 2 opfylde mindst to af følgende tre betingelser:

- den er af interesse for andre end dem, der normalt følger den pågældende sportsgren,
- den tilhører en sportsgren, som traditionelt er centralt placeret i dansk idrætskultur, og
- den følges almindeligvis af mange seere.

På baggrund af denne definition opstilles der i § 3 fem typer af begivenheder, der anses for at være dækket af direktivet. Det drejer sig om OL, VM og EM i fodbold (herrer), VM og EM i håndbold (herrer og damer), Danmarks VM- og EM-kvalifikationskampe i fodbold (herrer) og endelig Danmarks VM- og EM kvalifikationskampe i håndbold (damer). Listen kan ændres efter godkendelse af de øvrige medlemslande og Kommissionen.

Hver enkelt EU-medlemsstat har ret – ikke pligt – til at udarbejde en liste over denne type sportsbegivenheder, som altså både kan være nationale og internationale. Medlemsstaterne er forpligtet til gensidigt at anerkende hinandens lister. Danmark og Storbritannien er blandt det mindretal af medlemslande, som har valgt at udfærdige en sådan liste over begivenheder. De to øvrige nordiske EU-medlemsstater, Finland og Sverige, har ikke udfærdiget sådanne lister.

I bekendtgørelsens § 4 præciseres, hvad der i Danmark skal forstås ved formuleringen af direktivets artikel 3a, stk. 1: at en „betydelig del af befolkningen“ ikke må forhindres i at kunne følge de pågældende listebegivenheder via direkte eller tidsforskudt fjernsyn. Således anses en betydelig del af befolkningen at være forhindret i at følge en begivenhed på gratis tv, medmindre 1) begivenheden sendes på en kanal eller kanaler, der kan modtages

af mindst 90 pct. af befolkningen uden ekstra omkostninger til anskaffelse af tekniske installationer som f.eks. en satellitmodtager eller tilslutning til et fællesantenneanlæg, og 2) modtagelsen af begivenheden ikke koster seeren over 25 kr. pr. måned, bortset fra tv-licens og abonnementsbetaling til et fællesanlæg. I praksis giver denne definition DR og TV2 en enestående særstilling på det danske tv-marked. Hverken TvDanmark1 eller TV3 – som tidligere har købt senderrettighederne til fodboldlandsholdets udebanekampe – kan tilnærmelsesvis opfylde dette krav.

Implementering af direktivet giver ingen garanti for, at vigtige sportsbegivenheder kan vises på landsdækkende nationalt tv, idet direktivet ikke indeholder regler for, hvordan uenighed om prisfastsættelse af tv-rettigheder afgøres. De danske seere er således ikke garanteret at kunne følge ovennævnte begivenheder. DR og TV2 har ret til at sige nej tak til et tilbud om at købe senderrettigheder til en af de nævnte begivenheder. Det var f.eks. tilfældet ved en fodboldkamp mellem Wales og Danmark 9. juni 1999, hvor DR og TV2 valgte ikke at acceptere TV3's salgskrav.

Et lignende problem gjorde sig gældende i forbindelse med EM-kvalifikationskampen i fodbold mellem Israel og Danmark den 13. november 1999, hvor der ikke kunne opnås enighed om en fair markedspris mellem den britiske tv-station TvDanmark1 og de to landsdækkende danske tv-stationer. Den danske kulturminister benyttede under ministerrådsmødet den 23. november 1999 lejligheden til at pege på behovet for en løsning af denne type problemer.

Hvis der opstår uenighed om prisen på tv-rettighederne til en vigtig begivenhed i forbindelse med salg eller anden overdragelse, kan en af parterne eller en domstol eller en administrativ myndighed anmode Konkurrencerådet om en udtalelse efter konkurrenceloven om prisansættelse ud fra forholdene i et konkurrencebaseret marked, jf. bekendtgørelsen § 7.

En udtalelse fra Konkurrencerådet anses imidlertid ikke for en „afgørelse“, og den vil derfor ikke kunne garantere, at tv-rettighederne til den omhandlede begivenhed bliver solgt til enten DR eller TV2.

#### DIREKTIVET IMPLEMENTERES FORSKELLIGT

EU-direktivet har i praksis ikke virket efter hensigten. En afgørende årsag til dette skal findes i landenes forskellige måde at implementere det på. Til forskel fra EU's forordninger, som virker umiddelbart og på samme måde i alle medlemslande, giver direktivformen medlemsstaterne et større selvstændigt spillerum i forbindelse med den nationale implementering. På grund af store

forskelle mellem landene på tv-området er det svært at forestille sig en anden retsaksform end et direktiv.

En sag ved de engelske domstole har imidlertid vist, at implementeringen af direktivet er sket på forskellige præmisser. Sagen drejer sig om rettighe-derne til at vise det danske fodboldlandsholds VM-kvalifikationskampe (fem konkrete udebanekampe). TvDanmark 1, der er en Londonbaseret tv-kanal, har erhvervet sig rettighederne til at vise de fem kampe fra *UEFA Sports Gmb* (UEFA). TvDanmark 1 når ud til ca. 55 pct. af den danske befolkning, mens den tilsvarende procentsats for DR og TV2 er over 90 pct. DR og TV2 bød også på tv-rettighederne, men deres bud var betydeligt lavere end TvDanmark 1's. DR og TV2 bad derefter TvDanmark 1 om et salgstilbud. Det efterfølgende salgstilbud fra TvDanmark 1 var imidlertid langt højere, end de danske kanaler ville betale.

Den britiske radio- og tv-kommission, *Independent Television Commission* (ITC), vurderede, at TvDanmark 1 ikke opfyldte kravet om, at en betydelig del af befolkningen skal kunne følge begivenhederne. TvDanmark 1 indbragte ITC's vurdering for *High Court* i London, der lige før afviklingen af den første kvalifikationskamp, Island vs. Danmark den 2. september 2000, udstedte en erklæring om, at direktivet formentlig ikke var overtrådt. Nogle dage efter kampens udsendelse (8. september 2000) traf *High Court* imidlertid afgørelse om, at direktivet var overtrådt, og at TvDanmark 1 ikke kunne udsende de fire resterende kampe med eneret. Denne afgørelse appellerede TvDanmark 1 til *Court of Appeal* ved *High Court* i London.

Appeldomstolen gav kort sagt TvDanmark 1 medhold i, at direktivet ikke var overtrådt. I dom afsagt 5. oktober 2000 af *Court of Appeal* ved *High Court* i London anlagdes en opfattelse af direktivet „Tv uden grænser“, som ikke svarer til den danske regerings opfattelse. Den giver i praksis *ikke* minimum 90 pct. af den danske befolkning mulighed for at følge det danske fodboldlandsholds kvalifikationskampe til VM-turneringen i 2002. Dommerne lagde bl.a. til grund, at direktivet indeholder meget andet end bestemmelserne i artikel 3a om tv-rettigheder til vigtige begivenheder. Direktivet lægger f.eks. stor vægt på at beskytte den frie konkurrence. Mens direktivet udstikker formålet, er det op til medlemsstaterne at gennemføre regler til at opnå formålet. Dette kan ifølge den engelske *Court of Appeal* ske på en af følgende tre måder:

- man kan forbyde eksklusivrettigheder til begivenheder på landenes lister,
- man kan sikre sig, at alle tv-stationer har lige og fair muligheder for at byde på kampene, når de bliver udbudt af rettighedshaveren, eller

- man kan kræve, at den tv-station, som køber rettighederne, skal tilbyde at sælge rettighederne til en landsdækkende tv-station, hvis de ikke selv er i stand til at udnytte dem (fordi stationen er en betalings-tv-station, eller fordi den ikke dækker tilstrækkeligt mange husstande).

Dommerne ved *High Court* fandt, at britisk lov var baseret på fremgangsmåde nr. 2. Derved havde den britiske radio/tv-kommission, ITC, ikke grundlag for at nægte at give sendetilladelse til TvDanmark I.

Ifølge denne fortolkning af direktivet er dets bestemmelser opfyldt, hvis blot der er sikkerhed for, at alle tv-stationer har lige og fair muligheder for at byde på kampene. Dette stemmer ikke overens med den danske fortolkning, hvor det er afgørende, at en betydelig del af befolkning skal have mulighed for at følge begivenheden. Kulturministeriet har således i brev af 20. juli 2000 gjort ITC opmærksom på, at en følge af direktivet er, at enerettigheder til begivenheder på et andet lands liste over vigtige begivenheder ikke må udnyttes på en sådan måde, at en betydelig del af befolkningen i dette medlemsland forhindres i at kunne følge begivenheden.

Efter domsafsigelsen i *High Court* appellerede ITC dommen til *House of Lords* – som er den øverste britiske retsinstans. *House of Lords* behandlede sagen i juli 2001. Et enstemmigt dommerpanel fastslog, at TvDanmark I ikke må sende de danske udebanekampe i VM-kvalifikations-turneringen uden at have tilbudt dem til danske landsdækkende tv-stationer først – også selv om de danske stationer har været med i de oprindelige købsforhandlinger. Dermed gav *House of Lords* ITC medhold, og ITC fastholdt herefter, at TvDanmark I ikke måtte sende kampen Bulgarien-Danmark den 5. september med eneret, før der var givet et rimeligt tilbud til DR eller TV2. Prisuenigheder skulle afgøres af ITC. Den danske kulturminister var ikke sen til at erklære domsafsigelsen som en sejr for såvel EU-direktivet som for de danske tv-seere. Afgørelsen gav imidlertid ingen garanti for, at Bulgarienkampen blev vist på landsdækkende dansk tv, eller for at tilsvarende problemer kunne undgås fremover. Det er tv-stationernes egen afgørelse, om de vil købe til den udbudte pris eller ej. I det konkrete tilfælde nåede TvDanmark I og TV2 dog til enighed om en pris, hvorefter kampen blev vist direkte på TV2.

#### FORELØBIGE KONKLUSIONER

Sagen mellem ITC – med støtte fra det danske kulturministerium – og TvDanmark I har vist, at der ikke er enighed blandt medlemslandene om,

hvordan direktivet skal implementeres. Der har eksempelvis hersket uenighed om, hvordan direktivets bestemmelser om fri og fair konkurrence stemmer overens med visse tv-stationers enerettigheder til visning af listebegivenheder. Selvom domsafsigelsen i *House of Lords* umiddelbart giver ITC medhold – og dermed også støtter det danske kulturministeriums tolkning af direktivet – er der fortsat ingen garanti for, at tilsvarende problemer kan undgås i fremtiden.

I øvrigt er det ikke alle EU-lande, der endnu har implementeret direktivet. Fristen for rettidig implementering udløb den 30. december 1998. Policy-området er meget komplekst og griber ind på andre centrale policy-områder i EU, hvor andre hensyn gør sig gældende (frihandel, det indre marked).

På det kulturpolitiske område ses ofte en skillelinje mellem reguleringsvenlige lande og handelsliberale lande. I ovennævnte tilfælde er det imidlertid kommet til en tvist mellem to traditionelt handelsliberale lande. Dog skal det siges, at den britiske regering har støttet den danske fortolkning af direktivet, men er blevet modsagt af det engelske retsvæsen.

## **DANMARK OG VALUTAGLOBALISERINGEN: ØMU'EN SOM SKJOLD OG UDFORDRING <sup>13</sup>**

Vi har, navnlig i kapitel 2, behandlet globaliseringen af kapital- og valutamarkedene, samt i kapitel 3 EU's gradvise indførelse af en økonomisk og monetær union. Vi kommer nu til Danmarks strategier over for disse udviklinger. Det sidste store „slag“ i offentligheden i relation hertil var som bekendt folkeafstemningen 28. september 2000.

Nej'et ved denne lejlighed til EU's fælles mønt cementerede Danmarks undtagelse fra deltagelse heri. Maastricht-traktaten forpligtede i princippet ellers alle EU-lande til at deltage fuldt ud i ØMU'ens tredje fase. En forpligtelse til at gå hele vejen til den fælles mønt blev efter fransk og italiensk ønske opfattet som nødvendig for at sikre, at ingen af de større lande (især Tyskland) sprang i målet. Storbritannien, som under hele forhandlingsforløbet fra 1988 til 1991 havde været stærk modstander af ØMU'en og den fælles mønt, blev dog tilladt en permanent undtagelse fra deltagelse i mønten samt nogle andre forpligtelser, der knyttede sig til ØMU'ens tredje fase (herunder bl.a. budgetdisciplin og centralbank-uafhængighed).

Under de indledende forhandlinger i 1988-90 tilsluttede et flertal af Folketingets partier sig ØMU-planerne. Dette kom bl.a. til udtryk i et regeringsmemorandum fra oktober 1990, som dannede grundlag for de danske positioner ved regeringskonferencen i 1991. Under selve regeringskonferencen voksede ØMU-modstanden i Socialdemokratiet, som stadig sad i opposition, selvom det havde vundet en spektakulær valgsejr i slutningen af 1990. Den voksende modstand fra Folketingets største parti medførte, at den danske regering på Maastricht-topmødet i december 1991 også anmodede om en ØMU-protokol, som tillod Danmark senere at tage stilling til, om Danmark skulle deltage i den fælles mønt. Dette skulle ske senest umiddelbart før ØMU'ens tredje fase (oprindeligt ved udgangen af 1996) og enten afgøres ved en Folketingsbeslutning eller en folkeafstemning.

Nej'et ved folkeafstemningen om Maastricht-traktaten ødelagde imidlertid denne køreplan. Selvom ØMU'en i princippet ikke var til afstemning, handlede afstemningsdebatten i høj grad om dette spørgsmål. I månederne efter folkeafstemningen kom Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre – begge stadig oppositionspartier – med et udspil til, hvordan det danske nej kunne håndteres i forhold til EU-partnerne. Udspillet, som i sin essens gik ud på, at Danmark skulle anmode om fire undtagelser fra Maastricht-traktaten,<sup>14</sup> blev lagt til grund for et bredt kompromis mellem alle Folketingets toneangivende partier. Det angav, hvilke krav Danmark skulle stille for at ratificere Maastricht-traktaten, ligesom det dannede udgangspunkt for de brede linjer i dansk EU-politik i årene fremover. Det såkaldte „nationale kompromis“ (*Danmark i Europa*) sikrede således, at den danske regering kunne tage til EU-topmødet i Edinburgh for at forhandle om Danmarks position i EU med et bredt Folketingsflertal bag sig. I Edinburgh blev det danske udspil accepteret uden større sværds slag. En ny folkeafstemning i maj 1993 resulterede i et ja til Maastricht-traktaten minus de fire undtagelser.

#### 1993-97: STILHED EFTER STORMEN

I årene efter folkeafstemningen i 1993 var ØMU'en ikke til politisk debat i Danmark. Det var der flere grunde til: for det første var det frem til omkring 1996-97 højest usikkert, om den fælles mønt overhovedet ville blive til noget. Det europæiske valutasamarbejde, EMS'en, som dannede en hovedhjørnesten i bestræbelserne på at bevæge sig frem til den fælles mønt, var i august 1993 gået op i limningen efter de mange valutakriser i 1992-93. Den

økonomiske krise og ikke mindst stor tysk folkelig modstand mod den fælles mønt skabte tvivl om projektet.

For det andet viste meningsmålinger, at et stort flertal af den danske befolkning ønskede at bevare forbeholdene. Maastricht-afstemningen i 92 havde afsløret, at der eksisterede et vidt gab mellem den politiske elite og befolkningen med hensyn til, hvor hurtigt Danmark skulle bevæge sig i den europæiske integrationsproces. Der var derfor bred enighed mellem Folketingets partier om, at forbeholdene var befolkningens ejendom, og at de kun kunne fjernes ved nye folkeafstemninger. Afholdelsen af sådanne krævede naturligvis, at der var en vis sandsynlighed for, at de kunne resultere i et ja til fjernelse af forbeholdene.

For det tredje var konsekvenserne af ØMU-forbeholdet til at overskue, i hvert fald i perioden mellem 1993 og 1996. Forbeholdet knyttede sig først og fremmest til deltagelsen i den fælles mønt. Men det skabte et problem: hvad skulle der blive af den *fastkurspolitik*, som Danmark havde ført i en næsten ubrudt periode siden anden verdenskrigs afslutning? Mellem 1949 og 1972 skete dette inden for rammerne af det globale Bretton Woods-system. I denne periode blev den danske krone kun justeret to gange, nemlig i forbindelse med de to devalueringer af det britiske pund i henholdsvis 1949 og 1967. Fra 1972 førte Danmark fastkurspolitik inden for rammerne af det europæiske valutasamarbejde (slangesamarbejdet fra 1972-78 og EMS-samarbejdet (*European Monetary System*) fra 1979). Efter omslaget af de internationale konjunkturer i forbindelse med den første oliekrise i 1973/74 førte Danmark dog devalueringspolitik i en periode. Mellem 1976 og 1982 blev kronen nedskrevet ikke færre end otte gange over for D-marken, der fungerede som anker i valutasamarbejdet. I begyndelsen af 1980'erne bredte der sig en erkendelse af, at devalueringspolitikken ikke varigt kunne forbedre den danske konkurrenceevne og dermed beskæftigelses- og vækstudsigtterne. Som oftest skabte devalueringerne kun et pusterum, inden de umiddelbare prisstigninger, som fulgte med de højere importpriser, igen forringede konkurrenceevnen gennem pris- og lønstigninger. Med den borgerlige firkløverregerings tiltræden i september 1982 blev fastkurspolitikken en erklæret målsætning. Dette skete på et tidspunkt, hvor alle medlemslande i EMS'en omlagde deres økonomiske politik, så den i højere grad tog sigte på at fastholde prisstabiliteten gennem fastkurspolitik (DUPI, 2000: 232f.).

Blandt Folketingets partier var der bred enighed om, at fastkurspolitikken også i ØMU'en skulle fastholdes ved at knytte kronen tæt til den fælles valuta. Det var ikke klart, om EMS-samarbejdet ville fortsætte efter indførelsen



af den fælles mønt, men mellem 1993 og 1996 så det ud, som om en række lande – især de sydeuropæiske – ikke ville være i stand til at opfylde ØMU'ens konvergensbetingelser for adgang til dens tredje fase. Under alle omstændigheder ønskede Danmark at værne kronen mod valutaspekulation gennem et fastkursarrangement. Da der i teknisk forstand ikke principielt er stor forskel på en politik, der bygger på at holde valutaen helt fastlåst i forhold til den vigtigste handelspartner (i Danmarks tilfælde Tyskland) og deltagelse i en fælles mønt, kunne man faktisk argumentere for, at Danmark ved at føre fastkurspolitik deltog virtuelt i den fælles mønt. I øvrigt havde Danmark i modsætning til Storbritannien forpligtet sig til at overholde alle andre forpligtelser i ØMU'en med undtagelse af de hårdeste sanktionsbestemmelser i forbindelse med manglende overholdelse af budgetdisciplinen. Med et ben ude og et ben inde var der hermed lagt op til en skizofren ØMU-politik, som i grunden afspejlede det danske vægelsind over for europæisering.

#### 1997-98: DE EKSTERNE OG INTERNE RAMMEBETINGELSER ÆNDRER SIG

Mellem 1997 og 1998 skete der imidlertid betydelige forandringer i de betingelser, som skabte rammerne for Danmarks ØMU-politik. Disse forandringer førte i sidste ende til, at statsministeren i marts 2000 udskrev folkeafstemning om deltagelse i den fælles mønt.

For det første stod det hen over sommeren fuldstændigt klart, at den fælles mønt ikke bare ville blive indført til tiden i begyndelsen af 1999, men også at et overvældende flertal af EU-lande (alle 15 med undtagelse af Danmark, Sverige, Storbritannien og Grækenland) ville tilslutte sig den. Dette skabte tvivl om EMS-samarbejdets beståen, så meget desto mere som Sverige og Storbritannien ikke deltog i dette samarbejde, og Grækenland hurtigt muligt ønskede at indtræde i den fælles mønt (det skete fra 2001). Dette efterlod Danmark på sidelinjen. I september 1998, få måneder før indførelsen af euroen, lykkedes det Danmarks Nationalbank og regeringen at opnå en aftale med ECB og EU om et fortsat fastkursarrangement for kronen, der nu skulle knyttes til euroen. Dette arrangement skabte stor lettelse blandt de politiske partier, selvom man ved at gå aftalen og de ændrede rammebetingelser efter i sømmene faktisk kunne sætte en række spørgsmålstejn ved, om arrangementet var lige så godt som det gamle (jf. DUPI, 2000: kapitel 7, afsnit 2.1).

For det andet blev kronen ramt af to valutakriser i forbindelse med Ruslandskrisen i august-september 1998. Selvom valutakriserne var mindre alvorlige, kom de som et chok for regeringen. Lige siden 1993 havde Danmark gjort sig stor umage med at opfylde Maastricht-traktatens konvergensbetingelser til trods for undtagelsen fra den fælles mønt. Regeringens og Nationalbankens motivation for at føre en politik, der til punkt og prikke opfyldte konvergensbetingelserne var, at dette kunne skabe større troværdighed om fastkurspolitikken. Med andre ord: som følge af at Danmark havde tilkendegivet, at det ikke agtede at deltage i den fælles mønt, skulle det gøre sig *mere* umage i sin økonomiske politik for at overbevise valutamarkederne om, at fastkurspolitikken ville blive bibeholdt. Dette tilsyneladende paradoks kan føres tilbage til tesen om, at Danmark virtuelt deltager i den fælles mønt: der er ud fra en økonomisk synsvinkel i princippet ikke nogen forskel på helt faste valutakurser og en fælles mønt. Ikke desto mindre blev kronen angrebet af valutamarkederne i august og september 1998. En række andre EU-lande lå knap så pænt med hensyn til opfyldelsen af konvergensbetingelserne, men eftersom valutamarkederne vidste, at de med sikkerhed ville deltage i den fælles mønt få måneder senere, blev disse landes valutaer ikke angrebet. Valutakriserne overbeviste regeringen og de borgerlige oppositionspartier om, at selv en meget stabilitetsorienteret økonomisk politik ikke var en garanti for, at kronen kunne holdes fast over for euroen. Så længe Danmark stod uden for den fælles mønt, ville kronen forblive sårbar.

Men der eksisterede stadig et stort problem, som afholdt statsministeren og regeringen fra offentligt at tage ØMU-undtagelsen op til fornyet overvejelse: den folkelige opinion. Denne ændrede sig dog radikalt i lyset af valutakriserne. Den 12. oktober 1998 kunne *Greens Analyseinstitut*, der som det eneste opinionsinstitut havde foretaget månedlige målinger af danskernes holdning til forbeholdene siden 1993, offentliggøre en meningsmåling, der for første gang viste tilslutning til at ophæve ØMU-forbeholdet – også blandt Socialdemokratiets vælgere. Få dage senere luftede statsministeren for første gang offentligt tanken om at gennemføre en folkeafstemning. Efter en række interview i førende danske dagblade blev dette evident få uger senere, selvom statsministeren ikke ville sætte en dato på folkeafstemningen. Hans argument var, at man først skulle have en grundig folkelig debat om fordele og ulemper ved at deltage i den fælles mønt. Man skulle ikke gentage fejltagelserne fra 1992.

To andre udviklinger på EU-plan styrkede regeringens overbevisning om, at det var på tide, at Danmark ændrede sin stillingtagen til den fælles mønt.

Efter Amsterdam-topmødet i 1997 blev EU-landene enige om at styrke samordningen af medlemsstaternes generelle økonomiske politikker i forbindelse med indførelsen af den fælles mønt. Reglerne for budgetdisciplin blev strammet med vedtagelsen af *Stabilitets- og vækstpakten*, men samtidig skulle der gøres en betydeligt større indsats for at fremme beskæftigelsen og den økonomiske vækst gennem strukturreformer og en aktiv arbejdsmarkedspolitik. I Amsterdam-traktaten blev der for første gang indført et beskæftigelseskapitel, og efter et ekstraordinært topmøde i Luxembourg i 1997 blev EU-landene enige om at udvikle en ramme for samordningen af deres beskæftigelsespolitik. Beskæftigelsespolitikken var en dansk mærkesag, og det var samtidig et område, hvor Danmark brystede sig af at være foregangsland. I 1997 offentliggjorde Kommissionen en rapport, som beskrev de 64 bedste politikpraksisser i EU på det arbejdsmarkedspolitiske område. Danmark toppede med fem. Problemet for Danmark var, at det ikke lige så stærkt kunne gøre sin indflydelse gældende på EU's arbejdsmarkedspolitik og på den økonomiske politik i almindelighed, når det stod uden for den fælles mønt. Der var en risiko for, at eurolandene, som udgjorde det store flertal i EU, ikke ville lytte lige så opmærksomt til de danske synspunkter, når vi stod udenfor. Eurolandene havde trods alt andre og stærkere fælles interesser.

Denne danske frygt blev bekræftet, da de forventede 11 eurolande i december 1997 oprettede det såkaldte *Euro-X-råd* (i 1998 omdøbt til *Euro-11* og i 2000 til *Euro-gruppen*), som skulle mødes forud for de ordinære rådsmøder for finans- og økonomiministre (*Ecofin-rådet*). En række Ecofin-møder i 1998 og 1999 viste, at Ministerrådet havde tabt betydning i forhold til Euro-11. Dette kom især til udtryk ved, at behandlingen af mange dagsordenspunkter reelt var blevet flyttet over i Euro-11 med det resultat, at Ecofin-møderne blev afkortet. Fra og med efteråret 1999 undergik Euro-11 også en tiltagende formalisering med cirkulation af dagsordener, møde- og arbejds-papirer og i sidste ende afholdelse af regulære pressekonferencer. Det virkede altså, som om Eurolandene i politisk henseende var ved at smække døren i for Danmark. Danmark mistede politisk indflydelse ved at stå uden for euroen.

#### FOLKEAFSTEMNINGEN 2000:

##### DET DANSKE NEJ TIL EUROEN CEMENTERES

Den 28. september 2000 blev der stemt om Danmarks tilslutning til den fælles mønt. Der kan anføres flere grunde til, at udfaldet blev negativt.

Ja-partiernes kampagne byggede på en blanding af økonomiske og politiske argumenter, som knyttede sig til ovenstående analyse og begivenhedsforløb. Men argumenterne havde ikke gennemslagskraft i den danske befolkning. Med hensyn til de politiske argumenter var det svært for vælgerne at få bekræftet, om Danmark tabte politisk indflydelse ved at stå uden for euroen. Vælgerne havde jo ikke mulighed for at overvære de lukkede møder i Eurogruppen og Ecofin. I medierne og blandt mange vælgere kunne man også spore en vis morskab over økonomiministerens beklagelser over, at hun ikke kunne blive lukket ind til møderne i Eurogruppen. „Det er godt det samme, for så laver hun jo ikke ulykker!“, syntes at være et udbredt synspunkt. Desuden var Danmarks eventuelle tab af indflydelse alt for diffust for vælgerne; det var ikke noget, de kunne mærke i deres hverdag. De økonomiske argumenter om kronens sårbarhed og mindre økonomisk vækst havde heller ikke gennemslagskraft. Kronen var stærk og stabil, arbejdsløsheden historisk lav, og siden 1993 havde Danmark oplevet det største velstandsboom siden 1960'erne. Når man erindrer sig, hvor kort vælgeres hukommelse og tidshorizont generelt er – noget som er blevet bekræftet af utallige internationale studier – så skabte det gunstige økonomiske klima faktisk ikke de bedste politiske betingelser for et euro-ja.

De politiske betingelser blev forringet af, at euroen lige siden den blev indført i 1999 var faldet markant over for dollaren. Dette fald i euroens ekssterne værdi, som siden er blevet rettet op, udnyttede euromodstanderne til at understøtte deres argumentation om, at euro-samarbejdet ikke ville komme til at fungere, medmindre der blev gennemført en langt mere vidtgående politisk integration, eventuelt en statsdannelse på EU-plan. Denne argumentation gik til kernen af danskernes integrationsangst. Den overskyggede klart det paradoks, at kronen også blev trukket med ned af den synkende euro, da den danske valuta var fortojet til denne. I sidste ende vandt det klassiske argument: „hvis du er i tvivl, så stem nej. Vi kan altid tage stilling igen senere“ – et argument med særlig god resonans i Danmark.

#### EFTER FOLKEAFSTEMNINGEN: INTET NYT FRA ØMU-FRONTEN

Siden folkeafstemningen er regeringen og Folketingets politiske partier selvsagt holdt op med at tale om dansk deltagelse i den fælles valuta. Præcis som det var tilfældet efter folkeafstemningen i 1993, kan dette ikke komme på tale i en overskuelig fremtid. I stedet er EU-debatten blevet koblet til den store europæiske debat om EU's fremtid; en debat der efter planen skal

munde ud i en ny stor regeringskonference i 2004, som muligvis kan resultere i en EU-forfatning. Dette kan meget vel føre til et større indenlandsk opgør om Danmarks tilknytning til EU og derfor muligvis også til en folkeafstemning, hvor der stemmes om alle de danske undtagelser på én gang.

#### NÅR DET NÆRE KOMMER (ENDNU) NÆRMERE: SAGEN OM STORCENTRE I ØRESUNDSREGIONEN <sup>15</sup>

Den nære transnationalisering i Øresundsområdet er med Øresundsbroen kommet endnu nærmere, billedligt talt (jf. kapitel 4). Ca. en times sundoverfart er blevet til ca. ti minutter. At afstand næsten er forsvundet som beskyttende lag mellem danske og skånske aktører, har naturligvis givet sig udslag i en forøget konkurrence inden for de fleste områder. Det har også været meningen med hele projektet. En række utilsigtede konsekvenser af den nye „afstands-situation“ er også dukket op; tilsyneladende detaljer, som man fra det politiske topniveau ikke har været tilstrækkeligt opmærksom på, før de skabte konkrete problemer. Dette har på sin side givet anledning til politiske tiltag (eller strid herom) med henblik på at sikre konkurrencen på nogenlunde lige – og tilfredsstillende – vilkår. Områder som beskatning af nøglepersoner, selskabsbeskatning, lukkelov, taxilovgivning, busdrift, momslovgivning og (indkøbs)-storcentre har været i fokus. <sup>16</sup>Vi skal her analysere storcentersagen, der skabte konflikt på ministerniveau.

I 1997 blev den danske planlov ændret på foranledning af ikke mindst daværende miljøminister Svend Auken, med et nyt forbud mod storcentre. <sup>17</sup> Der skal være en særlig planmæssig begrundelse, hvis amterne vedtager grænser, der ligger over lovens. Naboamter har ret til at blive hørt, inden et nyt center tillades. På baggrund af den danske debat gik Auken ud og blandede sig i den svenske storcenterpolitik. Han forsøgte konkret at stoppe en stor udsalgsvarebutik, *Factory Outlet* i Kävlinge ved Landskrona ved at henvende sig til den svenske regering. Svend Auken efterlyste i sit brev til den svenske planminister Jörgen Andersson fælles regler for hele Øresundsregionen. Etableringen af det planlagte storcenter ved Landskrona, hvor bygherrerne regnede med et kundegrundlag på 30 pct. fra Danmark, var ikke en bærende løsning landene imellem (*Aftonbladet*, 22. april 1998). Auken udtalte, at for ham indgik detailhandlen som en del af den dansk-svenske aftale om en bæredygtig udvikling i Øresundsregionen via bl.a. fysisk planlægning (*Sydsvenskan*, 22. april 1998). Aukens kommentarer vakte ramaskrig blandt skånske kommunalråd (ibid.) Og den svenske statsminister Göran Persson

meldte klart ud som svar på den danske miljøministers indblanding: „Svenske storcentre er intet dansk anliggende“. Persson mente, at spørgsmålet i første omgang var et svensk anliggende, og at den danske regering ikke skulle bestemme, hvordan den svenske side af Øresund skulle udvikles. „Vi skal lytte til danskerne, men det er en svensk beslutning“ (*Aftonbladet*, 22. april 1998). Den svenske regering havde for længe siden meddelt, at et sidestykke til den danske planlov ikke var aktuelt i Sverige, men at hver kommune havde ret til at sige nej til nyetableringer af storcentre inden for deres respektive kommunegrænser.<sup>18</sup> I den svenske Riksdag er det kun Miljøpartiet, der har givet udtryk for modstand mod etableringen af flere storcentre.

Auken har adskillige gange givet udtryk for sin modstand mod storcentre på dansk grund. Han nedlagde officielt veto mod et 70.000 m<sup>2</sup> storcenter – eller rettere megacenter – i Ørestaden og underkendte Københavns Kommunes „særlige begrundelser“ under en debat i Folketinget. Men 9. juni ophævede Auken sit veto i et brev til Københavns Kommune og gav sin tilladelse bl.a. „for dermed at opnå en fleksibilitet i den administrative praksis“. <sup>19</sup> Dette var de skånske kommuner meget uforstående overfor. Kävlinge Kommune kunne ikke forstå, hvorfor danskerne modsatte sig storcentre på svensk side, samtidig med at der blev planlagt en langt større enhed på den danske side.<sup>20</sup>

Hvad fik den danske miljøminister til at gå fra en miljømæssigt meget offensiv storcenterpolitik – ikke bare i Danmark, men også på den svenske side – til pludselig at tillade et megacenter i Ørestaden? Nogen må have gjort sin indflydelse gældende i forhold til Auken, men hvem og hvordan? Eksistensen af uformelle økonomiske netværk spillede formodentlig en stor rolle. For det første havde de to hovedinvestorer bag Ørestadsprojektet, de store centerbygherrer i Danmark, *TK-development* og *Steen & Strøm*,<sup>21</sup> en relativt stor magt til at presse regeringen/Auken på dette policyområde. De kunne true med total fiasko for hele Ørestadsprojektet, hvis ikke Socialdemokratiet sikrede en godkendelse af projektet. Mogens Pedersen, administrerende direktør fra *Steen & Strøm*, udtalte, at „der er kun plads til et af den slags centre i regionen. Hvis Danmark siger nej til at lægge det i „Skandinaviens bedste vejkryds“, så bliver det placeret i Skåne“ (*Information*, 19. november 1999). For det andet må andre uformelle økonomiske netværk i form af *mulige* investorer også have spillet en rolle; det er dog ifølge sagens natur svært direkte at påvise dette. Men netværkene er næppe nok til at forklare, hvorfor Auken foretog et så radikalt kursskifte. Det eksterne pres havde formentlig kun en effekt, fordi der også var et stort *internt* pres på Auken i

Socialdemokratiet – dvs. fra nogle af hans ministerkolleger (formodentlig især finansministeren og statsministeren) og fra partikammerater i Københavns Kommune. Ørestadsselskabets finansielle situation var baggrunden for det interne pres. Auker var som socialdemokratisk partiformand i 1991 med til at indgå forlig med VK-regeringen om Ørestaden, selvom stedet var et fredningsområde. Der var visioner om et center for højteknologi, men de højteknologiske firmaer valgte i stedet at slå sig ned i Sydhavnen. Endvidere var metrobudgettet sat for lavt fra starten. Konkursen truede, da det private investorfirma meldte sig med planer om et gigantisk indkøbscenter. Beslutningen om godkendelsen af centeret skal ses på baggrund af, at det er Ørestadsselskabet (som Københavns Kommune ejer 55 pct. af og staten 45 pct.), der tjener pengene på salg af grundene. Endvidere sås et storcenter på dette tidspunkt som den eneste mulighed for at tiltrække andre investorer til Ørestaden og derved finansiere underskuddet på metroprojektet (*Berlingske Tidende*, 17. januar 2000; *Information*, 15. juli 2000). Samlet var det altså et massivt internt henholdsvis eksternt pres, der var baggrunden for Aukers kursskifte.

Eksemplet viser, at den danske stat, ligesom de andre aktører i netværket omkring Øresund, er afhængig af ressourcer fra andre. I strukturernes nuværende form er staten afhængig af andre aktører i så høj en grad, at der er fare for en sammenblanding af offentlige og private interesser. De eksterne (økonomiske) interessers pres risikerer at blive styrende for statens ageren. Dette resulterer i en meget uigennemskuelig policyproces. Sammenblandingen af offentlige og private interesser gør det svært at se præcis, hvis interesser der blev tilgodeset. Hvad var regeringens egen politik, når regeringen gik direkte imod tidligere erklæret politik? Konstruktionen er „lukket og uden for Folketingets og dermed offentlighedens kontrol“ (jf. professor Jørgen Grønnegård Christensen i *Berlingske Tidende*, 16. januar 2000).

## NOTER

- 1 Af David Munis Zepernick. Analysen strækker sig fra midt-1980'erne til og med 2001. Ved tese-diskussionen i kapitel 6 tages der i videst muligt omfang højde for VK-regeringens udlændingepakke 2002.
- 2 Amsterdam-traktatens overførsel af visse politikområder fra samarbejdets søjle 3 til søjle 1.
- 3 Asylansøgere, som afventer en afgørelse, og tredjelandssstatsborgere, som har tilladelse til at opholde sig på grundlag af såkaldt subsidiære former for beskyttelse, var ikke omfattet.
- 4 Af Karsten Skjalm.
- 5 Undtagelserne er tjenesteydelser og intellektuel ejendomsret. I praksis varetager EU også medlemsstaternes interesser på disse områder. De elementer i Ministerrådets forhandlingsmandat, som vedrører tjenesteydelser og intellektuel ejendomsret, beslutes dog ved enstemmighed.
- 6 Ved underskrivelsen af Marrakesh-aftalen i 1994, som etablerede WTO, blev det allerede besluttet, at der skulle indledes nye forhandlinger om landbruget og handelen med tjenesteydelser ved udgangen af 1999.
- 7 Af David Munis Zepernick. Analysen strækker sig til og med 2001, dvs. omfatter kun den danske SR-regerings strategi på området.
- 8 Ministerierne blev dog adskilt igen i forbindelse med regeringsskiftet 2001.
- 9 Af Peter Riis.
- 10 Det gjaldt for kampen Wales–Danmark (9. juni 1999) og kampen Israel–Danmark (13. november 1999), hvor TV3 havde senderrettighederne.
- 11 De fem kampe udgjordes af Island–Danmark (2. september 2000), Nordirland–Danmark (7. oktober 2000), Malta–Danmark (24. marts 2001), Tjekkiet–Danmark (28. marts 2001), Bulgarien–Danmark (5. september 2001). TVDanmark1 havde senderrettighederne til disse kampe.
- 12 Ud over at sikre en fair og fri konkurrence mellem foretagender inden for denne sektor indeholder direktivet en lang række bestemmelser vedrørende f.eks. tele-shopping, reklame, sponsoring, beskyttelse af mindreårige samt regler for, hvor en tv-station er hjemmehørende.
- 13 Af Karsten Skjalm.
- 14 Foruden den fælles mønt: forsvar og sikkerhedspolitik, rets- og asylpolitik og unionsborgerskab.
- 15 Af Hans Mouritzen og Kajsa Ji Noe Pettersson.
- 16 OECD anfører i en rapport, at Danmark har talrige regler, der hæmmer den fri konkurrence og derved skaber et for højt prisniveau. Blandt de regler, der kritiseres, er lukkeloven og forbudet mod storcentre (*Politiken*, 3. marts 2000).
- 17 Dagligvarebutikker må maksimalt være 3000 m<sup>2</sup>, mens udsalgsvarebutikker har et maksimum på 1000 m<sup>2</sup>.
- 18 Ifølge de svenske regler har kommunerne planmonopol. Den danske miljøminister siger (interview 28. august 2001) om den svenske mangel på planlov: „... i Sverige er der jo ingen planlægning. Det er kommunerne, der planlægger og de behøver



ikke at tage hensyn. Det er en af de markante forskelle, der er mellem Danmark og Sverige; vi er meget, meget forskellige“.

- 19 Jf. *Information*, 15. juli 2000. Tilladelsen gik på et lidt begrænset udgave af Ørestadscentret (65.000 m<sup>2</sup>). Men stadig er der jo tale om en flagrant overskridelse af grænsen på 3.000 m<sup>2</sup>.
- 20 Københavns Kommune foranstaltede en forudgående høring i 1999 om storcentret med breve til alle kommuner i Skåne og hovedstadsområdet. Mange af kommunerne gav udtryk for manglende forståelse og vrede i deres svar (Politiken 18. april 2001).
- 21 Firmaet FORAS fik forkøbsret til det centrale trafikknudepunkt, velegnet til at lave storcenter ved. FORAS blev nogenlunde samtidigt med lovændringen i 1997 solgt til et norsk firma, storcenterfirmaet Steen & Strøm.

## DANSKE STRATEGIER – OG MAGTEN OVER TRANSNATIONALISERINGEN

HANS MOURITZEN

Dette kapitel behandler Danmarks møde med transnationaliseringen på mere tematisk vis. Vi ser i første omgang på, hvordan Danmarks centrale politiske institutioner har reageret på transnationaliseringen, i praksis europæiseringen. Skal Danmark følge en koordineret tilgang, så danske aktører i princippet taler med én stemme? Hvis dette er tilfældet, behandles transnationaliseringen næsten som international politik. Danmark har paraderne oppe: danske aktører skal tale med én stemme over for udlandet for at forebygge, at de spilles ud mod hinanden. Danmark kan imidlertid også *undlade* en sådan national samling og i stedet indtage en „afslappet“ attitude: transnationaliseringen behandles i stedet som almindelig politik – om end med vigtige transnationale indslag. Det afgørende er substansen: om der i Europa og Danmark sikres forbedringer på konkrete områder, snarere end om „Danmark“ som aktør vinder eller taber derved.

For så vidt transnationaliseringen mødes med en koordineret tilgang, analyserer vi dernæst, hvad strategien går ud på (den kan godt variere fra sagområde til sagområde). Herefter diskuteres strategiens kort- og langsigtede effekter i forhold til dens formål. Til sidst knytter vi an til kampagnen „Danmark som foregangsland“.

Fremgangsmåden i kapitlet er, at vi formulerer vore opfattelser i et sæt sammenhængende teser – med tilhørende teoretiske begrundelser. Teseerne afprøves dernæst empirisk, og resultaterne fortolkes og diskuteres. Afvigelser fra det forventede søges forståeliggjort. I denne proces vil de seks cases fra kapitel 5 blive inddraget som empirisk materiale – specielt i relation til tese 3a, 3b, 3c og 4. Herudover bygger vi empirisk på kortfattede cases, interview-resultater og eksisterende litteratur.

## DANMARK ØNSKER KLARE LINJER I FORHOLD TIL UDLANDET; DANMARK SKAL TALE MED ÉN STEMME

*Danmark som stat tilstræber klare linjer i forhold til udlandet og en stramt koordineret tilgang til transnationaliseringen (tese 1).*

### TESE-BEGRUNDELSE

De sidste godt 150 års udvikling har skabt et kvantitativt mindreværd kombineret med et kvalitativt merværd i den danske politiske kultur og befolkning. Det militære nederlag til Preussen 1864, den tyske besættelse 1940-45 og generelt Danmarks småstatsstatus efter 1870 har – med litteratur, åndsliv, ordsprog samt uddannelsessystemet og anden socialisering som mellemlid – aflejret et kvantitativt, dvs. styrkemæssigt, mindreværd i befolkningen. Det er udtrykt i formuleringer som f.eks. „hvad skal det nytte?“ i debatten om et dansk militært forsvar og i mangfoldige ordsprog som f.eks. „vi skal ikke spise kirsebær med de store“ eller „lige børn leger bedst“. Holdningen trives tilsyneladende den dag i dag; som det udtrykkes af en centralt placeret politiker: „Det er ikke lykkedes os [politikere] at forklare befolkningen, at globaliseringen og EU ikke er et vildt dyr, der kommer og æder nationen“ (i 2). Befolkningen tillægger det danske samfund en manglende „råstyrke“ over for det „store udland“.

Den samme historiske udvikling har imidlertid *også* aflejret et kvalitativt merværd. „Hvad udad tabes skal indad vindes“ blev kodeordet for den indre mobilisering, f.eks. opdyrkningen af heden, efter tabet af Sønderjylland 1864. Objektive succeser i den sidste del af det 19. århundrede som andelsbevægelsen og højskolerne og senere velfærdsstaten kom til at opfylde de kvalitative ambitioner. En formulering som Danmark som et „smørhul“ i verden blev efterhånden karakteristisk for den kvalitative selvopfattelse. Det onde kommer sydfra, som antydet i den gamle sønderjyske sang:

Det haver så nyeligen regnet,  
det har stormet og pisket i vor lund,  
frø af ugræs er føget over hegnet ...

Der er tale om frø af det „tyske“ ugræs; det kommer i hvert fald sydfra: nazismen, svinepesten, hundegalskaben, kriminaliteten, flygtningene osv. (ibid.)

Alt i alt: „vi er svage, men vi er de bedste“. <sup>1</sup> Den danske stat/nation har i øvrigt ikke, som visse af de mere magtfulde, bragt sig selv i miskredit i løbet af det 20. århundrede. Som hos andre af anden verdenskrigs militært svage offernationer – f.eks. Østrig og Norge<sup>2</sup> – foreligger der en kompensationsmekanisme: „vi er så og så små og svage, *men* til gengæld...“. Nationalismen kanaliseres over i det kvalitative. Stoltheden over at være dansk (Gundelach, 2001) har ydermere været stigende de sidste 20 år: mens 32 pct. i 1981 var „meget stolt“ over at være dansker, er det samme tal i 2001 48 pct. 42 pct. af danskerne mener, at „Danmark er et bedre land end de fleste andre“; de tilsvarende tal for nordmænd og svenskere er 16 pct. henholdsvis 12 pct.

Der opereres ikke her – så lidt som i de øvrige teser – med nogen dansk „folkesjæl“; samfundet består naturligvis af frit tænkende individer med forskellige opfattelser. Et integreret samfund præges imidlertid af et gennemgående normsystem, aflejret gennem generationer via socialisering, herunder uddannelsessystemet og „borgerlige“ middagsborde mv. Med en arkæologisk metafor bliver tidligere aflejrede lag ikke erstattede; de bliver liggende under de nyere lag.<sup>3</sup> Dette forklarer trægheden i samfundsmæssige normer og politisk kultur. Kun i dramatiske tilfælde som krig eller revolution, hvor nye „lærestykker“ utvetydigt modsiger etablerede normer, bortskylles tidligere aflejringer.

På de her skitserede præmisser er det rationelt at holde det „råstærke“, men noget „inferiøre“ – eventuelt farlige – udland på armslængdes afstand. Berøringsangst over for udlandet bliver resultatet. Dette indebærer bl.a., at der skal sikres „klare linjer“ mellem Danmark og dets omverden. Heri ligger en utryghed ved enhver gråzone, ved tvetydige identiteter (jf. Knudsen, 1996: 13).<sup>4</sup> Men netop transnationaliseringen er jo udtryk for flere og større gråzoner – det være sig *substantielt* (f.eks. grænseregionalt samarbejde, flygtninge/indvandrere, der kommer til landet, jf. tese 3) eller *politisk* i form af EU's overstatslighed og sammenkobling med de centrale politisk-administrative strukturer i Danmark.

„Klare linjer“ mellem dem, der repræsenterer Danmark og andre gør det også muligt at forlange, at de førstnævnte udadtil „taler med én stemme“. Dette udelukker ikke, at Danmark fører forskellige politikker på forskellige områder; politikkerne må blot ikke modsige hinanden ved f.eks. at basere sig på indbyrdes uforenelige principper. Dette krav er hævdevundet på et beslægtet område, nemlig vedrørende udenrigspolitik (ingenlunde unikt for Danmark naturligvis, jf. Goldmann et al., 1986 eller Mouritzen, 1997). Vedrørende udenrigspolitik tilstræbes det, at nationen taler med én stemme for

bl.a. at forebygge, at forskellige danske aktører spilles ud mod hinanden. Det i denne sammenhæng interessante er imidlertid, at dansk politik vis-a-vis *transnationaliseringen* må forventes tilnærmet udenrigspolitikens klassiske recept.

En faktor – ikke speciel for Danmark – er „perception of centralization“ (Jervis, 1976), både i den danske elite og – endnu stærkere – på folkeligt niveau. At „udlandet“ perciperes mere centraliseret, end det i virkeligheden er, gør det ekstra tilladeligt at skelne skarpt mellem „os“ og „dem“: „dem nede i Bruxelles“ eller „de fremmede“ (om forskellige indvandregupper i Danmark, som i virkeligheden har meget *lidt* til fælles). Dette er en generelt virkende faktor, der styrker, at aktøren – her Danmark – selv optræder centraliseret og velkoordineret.

I kraft af Danmarks stærke demokratiske tradition har politikerne ikke kunnet undgå i nogen grad at afspejle de her nævnte holdninger og handlekommandationer – i tillæg til deres egen statsræson. Berøringsangsten over for udlandet er blevet „oversat“ af politikere og centraladministration til en stramt koordineret tilgang til transnationaliseringen. Tilgangen skal sikre klare linjer over for udlandet såvel som at Danmark taler med én stemme. Skiftende regeringer har kontinuert anticiperet befolkningsflertallets berøringsangst samt trends heri. Har de ikke gjort det i tilstrækkelig grad, er de blevet „mindet“ herom gennem f.eks. nederlag i EU-folkeafstemninger.

#### EMPIRI

De nævnte *substantielle* gråzoner behandles i forbindelse med tese 3. Her i forbindelse med tese 1 analyseres de *politiske* gråzoner og kravet om, at Danmark skal „tale med én stemme“ over for udlandet. Begge disse aspekter aktualiseres først og fremmest af EU. Transnationaliseringens stærkeste *politiske* udfordring til nationalstaten kommer med andre ord fra europæiseringen. Dette skyldes, at den i forhold til transnationaliseringens øvrige niveauer er mest institutionaliseret og er forsynet med overnationalitet (jf. kapitel 3). Vi skal derfor ved afprøvningen af tese 1 koncentrere os om Danmarks forhold til europæiseringen.

Europæiseringens udfordring er bl.a. en sektorisering eller fragmentering, dvs. at EU-systemet fungerer sektorvis. Risikoen for den enkelte regering er så, at „den ene hånd ikke ved, hvad den anden gør“. Må f.eks. Danmark modsige sig selv i den forstand, at forskellige sektorpolitikker helt eller delvis strider mod hinanden? Hvis svaret herpå er nej, opstår der et behov for

*koordination mellem de enkelte sektorpolitikker* – både internt i regeringen og ved Folketingets blåstempling af dem.

Mens dette vedrører EU's *beslutningsfase* i Ministerrådet, er der også gråzoner i tilknytning til EU-beslutningers *forberedelsesfase* og *implementeringsfase*. Her har vi at gøre med gråzoner, som ligger uden for den formelle beslutningsprocedure, men som ikke desto mindre spiller en stor rolle i den europæiske rets- og politikdannelse. I hvor vid udstrækning tolereres det, at danske embedsmænd tager stilling på egen hånd, uafhængig af direktiver fra oven? Og kan danske eksperter i EU's komite-system komme under pres for at støtte „danske“ synspunkter? I hvor vid udstrækning forsøger vi at udvide „Danmark“ til også at omfatte danskere ansat i internationale organisationer eller EU-Kommissionen?

Endelig er der – i hvert fald potentielt – *parlamentariske* gråzoner i form af transnationaliserede politiske partier. Vi behandler disse tre områder i den nævnte rækkefølge.

#### MÅ DANMARK MODSIGE SIG SELV?

##### SEKTOR-KOORDINATION AF DANSK EU-POLITIK

Aksiomet blandt danske politikere og embedsmænd er, at „Danmark“ har én national interesse – ikke kun i traditionel udenrigspolitik, men også på de mangfoldige områder, som omfattes af europæiseringen. På dette punkt er der ingen vaklen i geledderne (*i 12, i 14, i 16*); antydningen af det modsatte stiller man sig som regel undrende over for.<sup>5</sup> Denne „nationale interesse“ skal – når den er identificeret – være ledestjerne for den danske regerings politik i EU's forskellige Ministerråd. Den danske regerings mangfoldige subaktører skal tale med én stemme for i sag efter sag at realisere denne interesse. Det skal f.eks. undgås, at danske miljømyndigheder taler med en anden stemme end danske landbrugs- eller industrimyndigheder. Noget sådant ville underminere den danske troværdighed i Bruxelles („hvad mener I egentlig?“) og derfor blive brugt argumentmæssigt imod os, med reduceret dansk indflydelse til følge. En erfaren politiker, der opererer med mere end én national interesse, ser alligevel koordination som nødvendig:

... de nationale interesser er ikke et logisk sammenhængende system, men har modstridende indhold ... Det afgørende er, at Danmark selv ved, hvor modsætningerne er og tager stilling til forhandlingsposition herudfra (*i 25*).

Som den danske EF-beslutningsproces blev fastlagt efter folkeafstemningen i 1972, skulle Folketinget – i skikkelse af Markedsudvalget (det nuværende Europa-udvalg) – give mandat til regeringens forhandlingsstrategi i Rådet. Dette i modsætning til hvad der gjaldt (og gælder) i udenrigspolitikken, der er regeringens („kongens“) prerogativ. Denne mandatering blev ifølge udenrigsminister K.B. Andersen arrangeret under hensyntagen til befolkningens EF-skepsis, som den var kommet til udtryk i 1972-afstemningen og den forudgående kampagne (Nedergaard, 2000: kapitel 21; i 30). Med den europæiserings-skepsis, der fortsat råder i befolkningen, er det livsnødvendigt for enhver regering at have en „forsikringspolice“ i form af mandateringen i EEU, Europa-udvalget (Estrup, 2001: 70).

Men Danmark skulle alligevel tale med én stemme – ganske som idealet er i udenrigspolitik. Udenrigsministeriet – symboliserende „udenrigspolitik“ – skulle samordne forskellige sektorområder med henblik på at identificere „danske helhedsinteresser“,<sup>6</sup> inden Folketinget kom på banen. Dvs. europæiseringens stofområde, traditionel indenrigspolitik, var i denne henseende blevet *udenrigspolitiseret*.

Samlet var beslutningsprocessen, som den blev fastlagt i 1972, en blandingsform – hybrid – mellem almindelig politik og udenrigspolitik (Estrup, 2001: 70). I spørgsmålet om mandatering var den næsten som almindelig politik; vedrørende koordinering var den som udenrigspolitik.

Efterfølgende ændringer har været inkrementelle (Nedergaard, 2000: kapitel 21, i 30; Riis & Zepernick, 2000: 6-7). Tendensen synes at være gået i retning af, at koordinationen – og dermed at Danmark taler med én stemme – i dag er så stærk som nogensinde; imidlertid synes „stemmen“ ikke at være så UM-domineret (Udenrigsministeriet) som tidligere. UM synes at have tabt afgørende terræn i forbindelse med regeringsskiftet i januar 1993 (i 12, i 17).<sup>7</sup> For det første har UM tabt lidt af sin koordinering til Statsministeriet/statsministeren. Set fra neutralt hold har dette betydet en vis indbyrdes rivalisering (i 9, i 10), til skade for danske interesser. Rivaliseringen medfører undertiden:

... uklarhed om, hvem der varetager opgaverne, og der kan man godt risikere, at UM og SM (Statsministeriet, vor bemærkning) er i gang med at løse den samme opgave med lidt forskellige perspektiver. Så kan man godt herovrefra blive i tvivl om, hvad der er den rigtige vinkel på den sag (i 10).

For det andet fremgår det af interview med embedsmænd i Erhvervsministeriet og Miljøministeriet, at UM har været under stærkt pres herfra for at aflægge sin overdeterminerende attitude:

Det fornuftige ved en koordineret politik er at man får en grundig debat om emnerne. Det dårlige ved det er, hvis et ministerie, UM, bliver et overministerie, fordi så bliver det UM's kultur og gamle konstruktion, der bliver bærer af politikken ... UM er en diplomatisk kultur, mens EU snarere er en ligemands- og netværkskultur i forhandlinger (*i 15*).

Indtrykket er, at disse ministerier har opnået et langt større råderum i internationale forhandlinger end for 10-15 år siden, men at det ikke er sket uden sværdslag med UM.

Miljøministeriet, der har en fællesinteresse med UM i koordinering, er på dette punkt efterhånden blevet UM's stærkeste forbundsfælle: „hvis miljø skal integreres i andre politikker, så er man nødt til at have en koordinering“ (*i 17*). Sådan har det imidlertid ikke altid været:

For ti år siden startede vi den 26. puniske krig med UM, og det gik hektisk for sig. Men UM erkendte, at på EU-området kan man ikke længere opretholde et udenrigsministerielt eneherkersystem. Dette skete i 1992-3, og herefter har vi haft et ekstremt godt forhold til UM ... I dag er vi om ikke de eneste, så UM's sidste *sande* ven (*i 9*).

Så godt har forholdet UM-Erhvervsministeriet derimod langt fra udviklet sig. Erhvervsministeriet er tilhænger af en beskeden koordinering (*i 5, i 9*). Man er gået over til en mere offensiv EU-strategi, der prioriterer dansk indflydelse højere end blot og bar „damage control“ (= koordination):

... de medlemsstater, der [får] mest indflydelse [er] dem, der [er] gode til ikke kun at deltage i det formelle politiske spil, men også i den uformelle beslutningsproces. [Er] gode til at skabe netværk, til at tale med andre, til at få sat interessante spørgsmål på dagsordenen osv. Op til 80 pct. af forslagene bliver besluttet før Kommissionen fremsætter dem. I den formelle beslutningsproces flytter man egentlig ikke så meget ... vi skulle have et system, der gjorde det muligt at være pro-aktiv. Udvikle nogle ting, der ikke var på EU-dagsordenen og prøve at få dem på dagsordenen (*i 5*).



Ministeriets netværk i Kommissionen omfatter bl.a. ti stillinger som „nationale eksperter“, der er udlånt hertil fra ministeriet for en periode på tre år. Den offensive tilgang har undertiden givet problemer med UM:

Vi har nogle gange oplevet, at det har været svært at få tingene klappet af internt i regeringen, hvis det ikke har været noget, der var på dagsordenen. UM har måske sagt: det er for farligt, at vi kommer med noget nu (*i 5*).

På den anden side:

UM deltager ikke længere i vore rådsmøder og de har anerkendt, at det godt kan køre ... Så er det mere Miljøministeriet, der har et miljøhensyn, der skal hen over det, og bliver overdeterminerende og kan betyde, at DK må indtage en fjollet holdning til hele komplekset af forslag (*i 5*).<sup>8</sup>

Anderledes forholder det sig med Kulturministeriet, hvor UM fortsat kan opleves som „opdragsgiver“. F.eks. kan kulturministeren „beordres“ til ikke at udtale sig om emner, som udenrigsministeren allerede har udtalt sig om (*i 10*).

På trods af ressortministeriernes pres på UM er der bred opbakning – måske med undtagelse af Erhvervsministeriet – til en stram national koordination (*i 1, i 2, i 4, i 15, i 16*). „Et enigt Danmark er et stærkt Danmark“ (*i 9*). Ressortministerierne har endvidere stor nytte af UM i rollen som sparringspartner og som garant for, at procedurerne i såvel den nationale som den europæiske EU-beslutningsproces forløber, som de skal.

Tyskland fungerer i flere interview som det afskrækkende eksempel: „der ser I, hvor galt det kan gå med en svag national koordination“ (*i 15, i 16*). Dette gælder særlig i forholdet mellem det tyske finans- og landbrugsmiljø. Herved svækkes den tyske forhandlingsposition.

Et vigtigt tema i flere interview er, at en småstat som Danmark ikke ville have råd til en sådan sløsen med indflydelse som den, Tyskland praktiserer. Derfor hævder man, at koordination er særlig vigtigt for en småstat (*i 1, i 14, i 15, i 16, i 17*). „Et lille land kan ikke ligge og køre med 27 udenrigspolitikker“ (*i 17*).

Niels Ersbøll – forhenværende generalsekretær for Ministerrådets sekretariat<sup>9</sup> – repræsenterer et mere kritisk syn på den bestående ordening. Den giver for det første Udenrigsministeriet et betydeligt merarbejde. Samtidig konstaterer han, „at intet tyder på at fraværet af udenrigsministeriel

„koordination“ (i andre lande) skaber problemer for arbejdet i Bruxelles“ (Riis & Zepernick, 2000: 12). Med andre ord: Udenrigsministeriet er ikke uundværligt i denne sammenhæng. Ifølge *Mandag Morgen*<sup>10</sup> er „den gensidige respekt og samarbejdsvilje lav og faldende“ (mellem UM og ressortministerierne, red.)

En forhenværende minister ønsker en mere uafhængig rolle til fagministerierne i forhold til UM:

Jeg har siddet og forhandlet, hvor UM's folk har ... hevet mig i frakkeskøderne, fordi jeg var for kompromisløs. I UM er den generelle holdning stadigvæk, at vi ikke skal være for frembrusende og derved skabe problemer for os selv – men hvis man ikke bokser til systemet en gang imellem, så kan man jo ikke rykke noget (*i 19*).

En pensioneret højtplaceret embedsmand vurderer,

... den nuværende koordination ... på det politiske niveau [er] til tider absurd og præget af tilfældigheder og forfængeligheder, ikke mindst i de skiftende politiske lederskaber. Der er ikke megen styring på, hvad der er definitionen af vores interesser. Det er et skønt sammenrod af personlige interesser, tilfældigheder og den politiske retning (*i 26*).

Ressortministeriernes vidensopbygning på det internationale område har gjort dem i stand til i højere grad at agere *proaktivt* i den europæiske beslutningsproces. Ministeriernes muligheder for at gøre deres indflydelse gældende er også steget i takt med deres forbedrede kendskab til beslutningsprocessens formelle såvel som uformelle stadier. Desuden har embedsapparatet været gennem en læreproces for så vidt angår det at begå sig internationalt.<sup>11</sup>

Samlet understøtter vore interview denne del af tese 1. Der foretages faktisk en stram, om end ikke uomstridt koordination. Og den var i hvert fald oprindeligt motiveret af bl.a. den folkelige europæiseringsskepsis (her: berøringsangst). Den danske position har i de senere år befundet sig i en omstillingsproces. De internationale spørgsmål og arbejdsområder integreres i stigende grad i den nationale beslutningsproces.

Holdningerne til den foretagne koordination synes at variere med interviewpersonens placering. Iagttaget man den danske koordination udefra – fra en pensionisttilværelse eller fra Strassbourg/Bruxelles (EP, Kommissionen, Ministerrådet mv.) – er der en betydelig skepsis til dens nytteværdi. Er

man derimod en del af koordinationen, bakkes den op, måske med undtagelse af Erhvervsministeriet. Opbakningen er naturligvis mest markant blandt „koordinatorene“, dvs. UM og Miljøministeriet.

De seneste års litteratur om emnet kan sætte den danske holdning og praksis i perspektiv. I EU-perspektiv er Danmark blandt landene med *mest* centraliseret EU-beslutningsproces: UK, Irland, Frankrig, Spanien, Sverige, Finland (Pappas, 1995; Mouritzen, 1997: 114-128, 131-134). I den komparative studie af europæiseringens virkninger på hver af de nordiske forvaltninger konkluderes det, at Danmark har den mest *formaliserede* og *centraliserede* koordination af sin EU-politik (Jacobsson et al., 2001b: 252, 263-264) blandt de nordiske lande (jf. også Sundström, 2001). Det er i Danmark, at Udenrigsministeriet indtager den stærkeste position i processen.<sup>12</sup> Det er også i Danmark, at den parlamentariske kontrol er stærkest og mest centraliseret (gennem Europa-udvalget, jf. videre tese 2). Sverige med sin mere decentrale forvaltningstradition har ikke det samme system som Danmark (og Norge) med permanente kollegiale koordinationsorganer og har i højere grad overladt det til hvert enkelt departement at bestemme, hvordan koordinationen skal foregå. Dette har givet et løsere og mere uformelt netværk af rådgivningsgrupper. Statsministerens kontor har fået en langt større rolle i koordinationen på bekostning af Utrikesdepartementet (jf. også Pedersen, 2002).

#### BUREAUKRATISKE GRÅZONER: DET TRANSGOVERNMENTALE, HERUNDER INTERNATIONAL FORVALTNING

Transgovernmentale relationer er med til at udviske de klare linjer mellem Danmark og udlandet, som den politiske kultur foretrækker. Ved transgovernmentale relationer forstås her (Risse-Kappen, 1995: 9; Esmark, 2001: 102) „relationer mellem offentlige myndigheder i forskellige lande, hvor mindst den ene agerer uden et nationalt mandat“.<sup>13</sup> Der er med andre ord tale om en undertype af „transnationale relationer“.

Det i et dansk gråzone-perspektiv betænkelige er, hvis den *danske* myndighed agerer uden mandat. Dette er endvidere problematisk i et demokrati-perspektiv: kan regeringen ikke kontrollere/mandatere sine bureaukratiske enheder/embedsmænd, er det naturligvis endnu mere urealistisk, at Folketinget skulle kunne gøre det.

Et formål med koordinationen af forskellige sektorområder beskrevet i afsnittet ovenfor er netop at tjøle mulige transgovernmentale relationer. Ved en centraliseret mandatgivning fra både regering og Folketing sikres det, at

Danmark taler med én stemme i Ministerrådet/COREPER (beslutningsfasen). Der er imidlertid *andre* faser af EU-samarbejdet, hvor transgovernmentale relationer har frit spillerum.

### *EU-netværk: hvor er loyaliteten?*

Det gælder navnlig i faserne *før* Kommissionens beslutningsforslag og *efter* Ministerrådets beslutninger (Esmark, 2001: 99). Der er med andre ord tale om forberedelsen af EU-lovgivning og implementeringen af selv samme i relationer mellem nationale forvaltninger, EU's forvaltning og private interesser. En kortlægning af dansk centralforvaltnings kontakter til EU-systemet viser, at de mest uformelle (dvs. ikke-mandaterede) kontakter ganske rigtigt går til Kommissionens GD'er og komiteer i dens regi (ibid.: 113); der er ikke de samme formelle rutiner som i forhold til Ministerrådet/Coreper. De politiske mandater er svage, uklare eller helt fraværende (Jacobsson et al., 2001b: 241).

Der skelnes mellem på den ene side komitologikomiteer (rådgivnings-, forvaltnings- og forskriftskomiteer) og på den anden side ekspertkomiteerne, sådan som disse er beskrevet i kapitel 3. Ekspertkomiteerne kan Kommissionen som nævnt rådføre sig med, inden den fremsætter forslag til retsakter. Ekspertkomiteernes medlemmer, der i deres daglige virke er nationalt ansat, forventes ikke at repræsentere nationale interesser, men derimod deres personlige sagkundskab eller berørte interesser. Her har vi en typisk gråzone. Filosofien er øjensynlig, at medlemmerne, *fordi* de individuelt besidder en videnskabelig eller anden ekspertise, er hævet over nationale interesser. Men da de som oftest udpeges med bistand af nationale myndigheder, er dette naturligvis tvivlsomt. Det afhænger bl.a. af, hvor „eksakt“ ekspertisen er. Ofte *er* de selv nationale embedsmænd; undertiden er de identiske med de embedsmænd, der senere i Rådet skal forhandle om en retsakts vedtagelse. Medlemslandenes indflydelse gør sig således uformelt gældende, lang tid før retsakterne når frem til Rådet (Nedergaard, 2000: 164).

Efter at et forslag til retsakt er vedtaget af Kommissionen (kommissærerne) og retsakten dernæst vedtaget i Ministerrådet, skal Kommissionen som regel stå for implementeringen på fællesskabsniveau. Herved bistås den af de nævnte komitologikomiteer, der bl.a. udformer de nødvendige gennemførelsesbeføjelser. Komiteerne – en art „mini-Råd“ – består alle af repræsentanter (embedsmænd) fra medlemslandene samt en formand fra Kommissionen. Kommissionen har relativt størst magt i rådgivningskomiteerne, idet

disse – som navnet siger – kun fungerer rådgivende i forhold til Kommissionen.

Komitesystemet er en væsentlig forudsætning for etablering af kontakter mellem sagsbehandlerne i de nationale centraladministrationer og DG'erne. Kommissionen synes at bruge „co-optation“-strategien (Selznik, 1953): at neutralisere potentielt fjendtlige omgivelser ved at inddrage dem (Nedergaard, 2000: 172). Ved at inddrage nationale eksperter og embedsmænd i den interne beslutningsproces fremmes processens sociale legitimitet og effektivitet. Ved denne horisontale netværksdannelse („intermingling“) mellem nationale og EU embedsmænd/eksperter kan der opstå loyaliteter på tværs af de nationale embedsmandshierarkier; beslutningsprocessen formodes depolitiseret og denationaliseret<sup>14</sup> (ibid.: 174). Man kan forestille sig en kollegial „group think“ (Janis, 1972) blandt eksperterne, dvs. at de ligger under for en fælles, men ubevidst, professionel slagside. Det kan med andre ord være „farligt“, ud fra en national styringssynsvinkel, hvis eksperterne er enige (i 26; Jacobsson et al., 2001b: 272). Selvom disse komiteer ikke har formelle gennemførelsesbeføjelser, kan de godt de facto besidde stor indflydelse – jf. f.eks. Veterinærkomiteen, der spillede en nøglerolle i forbindelse med eksportstoppet 1996–99 for britisk oksekød (BSE-sagen).

Staterne og deres bureaukratier står imidlertid ingenlunde magtesløse over for denne netværksdannelse, tværtimod. Magtmæssigt er hierarkier stærkere end netværk, og dette er særlig markant, hvis vi har at gøre med *nationale* hierarkier. Gennem den grundlæggende national-departementale socialisering af embedsmænd, herunder karriererotation til forskellige afdelinger med stærkt varierende EU-tilknytning, sikres embedsmændenes grundlæggende loyalitet „hjemover“.<sup>15</sup> Netværk spredes med rotationen for alle vinde.

Selv repræsentanterne i ekspertkomiteerne bør være „loyale“ ifølge det danske udenrigsministerium. Som det udtrykkes diplomatisk (Udenrigsministeriet, 1995: 17):

I praksis er det ... sådan, at Danmarks repræsentant i Kommissionens ekspertgruppe også vil deltage i forhandlingerne i Rådsarbejdsgruppen, når forslaget formelt er fremsat. I denne egenskab er den pågældende underlagt de sædvanlige instruktionsbeføjelser. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, at der må være konsistens og sammenhæng i de synspunkter, der fremføres først i Kommissionens ekspertgrupper og siden hen i Rådsarbejdsgrupperne.

Klarere kan det vist ikke siges: danske eksperter skal i praksis „tænke dansk“, og det kan de lige så godt øve sig på fra processens start.

Det er naturligvis klart, at professionelle og private loyaliteter spiller en rolle. Det er formentlig umuligt for en nationalstat at tale med én stemme i alle spørgsmål og i alle faser. De transnationale netværk eksisterer, om end med forskellig styrke i forskellige sektorer. Men med de ressourcer, nationale hierarkier er i besiddelse af, kan de – hvis de vil – tale med én stemme i de store spørgsmål. Kun fordi der er tale om teknisk-videnskabelige spørgsmål og/eller udfyldelse af rammer vedtaget i Ministerrådet (= „administrative“ spørgsmål) har staterne „paraderne nede“ (statstilladelses-princippet, jf. kapitel 1 note 3). Men paraderne kan hæves igen, hvis det skønnes nødvendigt.

Da Kommissionens øverste videnskabelige komite i 1999 konkluderede, at importstoppet mod britisk oksekød kunne hæves, forlængede den franske regering sit stop. Begrundelsen var, at der ifølge franske forskere stadig var usikkerhed om, hvorvidt sikkerheden var god nok. Det er med andre ord muligt for nationale politikere at slå bremserne i (om end de så eventuelt, som Frankrig i eksemplet, risikerer at blive indklaget for EF-domstolen). Det er muligt for politikerne at:

... ta till sig frågor när de blir viktiga. Politikens mekanismer har dock på så sätt blivit reaktiva, dvs. ända tills „något händer“ får förvaltningar ... på egen hand sköta verksamheten (Jacobsson, 1997: 96).

Det afgørende er så at være observant, hvis „noget sker“. Et mere udførligt case fra en dansk sammenhæng kan illustrere dette.

### *En farlig sag: paraderne hæves*<sup>16</sup>

Et reaktivt beredskab, indrettet på at udsondre potentielt kontroversielle sager, der går imod den nationale interesse, har historisk set været en meget vigtig del af den danske EU-beslutningsprocedure. Et nyere eksempel på, hvordan dette fungerer, er sagen om en „interventionsmekanisme“ over for hindringer for varernes fri bevægelighed. På grundlag af artiklerne 169 og 170 i EØF-traktaten, der giver mulighed for at udpege hindringer for varernes fri bevægelighed, havde Spanien gennem flere år gjort opmærksom på problemer med eksport af jordbær til Frankrig. Transporten var flere sæsoner i træk blevet stoppet ved grænsen af franske bønder, uden at det franske politi

havde grebet ind. Spanien havde – blandt andet gennem arbejdet i komiteerne – fået Kommissionen som en stærk allieret i sit forsøg på at stoppe de ulovlige blokader.

Kommissionen fremsendte således et forslag i november 1997 om „indførelse af en interventionsmekanisme med henblik på at bringe bestemte handelshindringer til ophør“. Forslaget aktiverede den danske EU-procedure, og sagen forankredes i Erhvervsministeriet, der er fagministerium for sager om det indre marked. Sagen udpegedes straks fra dansk side som en muligvis meget kontroversiel sag. For det første var forslaget potentielt i strid med dansk praksis på arbejdsmarkedet. Forslaget åbnede nemlig mulighed for, at Kommissionen kunne gribe ind over for det danske aftalesystem og dermed underminere den danske tradition for, at arbejdsmarkedets parter har udstrakt autonomi til at fastlægge løn- og arbejdsbetingelser. Kommissionen søgte at tiltage sig kompetence, der kan desavouere den praksis, Arbejdsretten og de ordinære domstole opretholder på området. Desuden kunne Kommissionens forslag tolkes som et forsøg på at udvide Kommissionens råderum i forhold til artikel 169 og 170. Forslaget indebar nemlig, at Kommissionen fik mulighed for at pålægge den enkelte medlemsstat „... at træffe de fornødne foranstaltninger til at skaffe åbenbare og umiskendelige hindringer af den fri bevægelighed af vejen“. Kommissionens argument var, at det ville være muligt at effektivisere den langsommelige proces, der kendetegner proceduren for traktatbrud i forhold til artikel 169/170. Med udgangspunkt i artikel 93 mente Kommissionen at kunne træffe en beslutning med „... umiddelbar retsvirkning for borgerne i forhold til det nationale retssystem“ mindre end en måned efter, at hindringen er konstateret.

Selvom Kommissionen fremhævede, at beføjelsen ville være begrænset til „... bestemte handelshindringer, som fordrer et hurtigt indgreb“ (Kom (97) 619),<sup>17</sup> hævdedes de danske parader. Der var ikke megen tvivl for de sagsansvarlige i Erhvervsministeriet om, at sagen potentielt var endog meget kontroversiel. Der indledtes en række konsultationer med de berørte organisationer, der ikke overraskende afslørede, at disse i særlig grad havde øje for de mulige konflikter med det danske aftalesystem. Fra lønmodtagerside fremkom skarpe afvisninger af enhver form for indgriben over for „... lovlige kollektive kampskridt“, mens der fra arbejdsgiverside lidt mere afdæmpet henstilledes til at „... få præciseret retten til at udøve fundamentale rettigheder i form af kollektive kampskridt“.<sup>18</sup> På grund af organisationernes skarpe reaktioner blev sagen også taget op i medierne. I pressen kædedes forslaget fejlagtigt sammen med en lastbilstrejke i Frankrig, hvilket skærpede

opmærksomheden. I forbindelse med mediernes dækning rejste Keld Albrechtsen fra Enhedslisten spørgsmål om sagen i februar 1998, og kort efter fremsatte han et forslag til Folketingsbeslutning om et „... dansk nej til EU-indgreb i strejke- og konfliktretten“.<sup>19</sup> Herefter fik sagen høj prioritet hos ministeren.

Det indgår ydermere i sagen, at der i december 1997 faldt dom i den såkaldte „jordbærsag“. Her påpegede EF-domstolen, at en række overtrædelser i perioden 1993-1997 fra fransk side havde ramt eksport fra Spanien såvel som fra Danmark og Italien. Domstolen slog fast, at det er op til den enkelte medlemsstat at fastlægge, hvilke foranstaltninger det er nødvendigt at træffe for at sikre den fri bevægelighed. Men det var op til domstolen at afgøre, hvorvidt de var tilstrækkelige. I kendelsen blev det fastslået, at Frankrig ikke havde gennemført de nødvendige foranstaltninger, end ikke under iagttagelse af hensynet til opretholdelsen af den „indre sikkerhed“ og „offentlige ro og orden“. I mediernes behandling udlagdes dommen og Kommissionens forslag som to alen afsamme stykke, idet dommen også læstes som et utvetydigt anslag mod den nationale autonomi. På foranledning af et spørgsmål fra Europa-udvalget vurderede Erhvervsministeriet dommen som uklar, men uden effekter for national lovgivning og grundlæggende rettigheder (herunder strejkeret).<sup>20</sup>

På den baggrund tog Erhvervsministeriets departement en række initiativer for at forhindre vedtagelse af Kommissionens forslag. Første skæringsdato var et uformelt ministermøde (Indre Marked) i Cambridge i februar 1998. Ud over høringsrunder i forbindelse med udarbejdelse af specialudvalgsnotater holdt medarbejdere fra departementet en række møder med DA, DI, LO, FTF og Danske Vognmænd. På møderne uddybede organisationerne deres kritik. I første omgang holdtes møderne i en intensiv runde af cirka en uges varighed. Derudover førtes forhandlinger med de andre medlemslandes repræsentanter i den relevante arbejdsgruppe under Ministerrådet. Kommissionen afviste et kompromisforslag, der i øvrigt bakkedes op af Tyskland, Frankrig, Østrig, Holland og Italien. Kun Spanien bakkede Kommissionens forslag op.

Det uformelle ministerrådsmøde i Cambridge resulterede i en accept af, at det var nødvendigt at skabe bedre muligheder for intervention, men også i en afvisning af Kommissionens forslag i den aktuelle udformning. I stedet opfordredes Kommissionen til at overveje muligheden for at effektivisere proceduren på en mindre kontroversiel måde. Kommissionen fastholdt imidlertid sit forslag efter det uformelle møde, og forhandlingen i Rådets



arbejdsgruppe fortsatte i samme spor. Ud over forhandlingerne i arbejdsgruppen havde departementets medarbejdere uformel kontakt til flere embedsmænd i DG XV, til den relevante kommissær Mario Montis kabinet, til det engelske formandskab, til Rådets Juridiske Tjeneste og bilateralt til Frankrig, Sverige, Finland og Tyskland. Der opretholdtes også en tæt kontakt til Ritt Bjerregaards kabinet. Derudover fortsattes dialogen med de danske interesseorganisationer, der nu var samlet i en „dialoggruppe“. Der afholdtes rådsmøde i slutningen af marts 1998. Sagen cirkuleredes igen i det formelle koordinationsystem i Danmark, men den danske holdning var allerede klart defineret, og der var ikke meget andet at tilføje end Kommissionens fortsatte modvilje mod at ændre forslaget.<sup>21</sup> Rådsmødet resulterede i en manglende politisk opbakning til Kommissionens forslag. Kommissionen måtte tage det af bordet og iværksætte et arbejde for at formulere et nyt. Processen ændrede herefter karakter. Fra ministeriets side handlede det nu om at sikre sig indflydelse på det nye forslag.

### *Dansk erobring af bureaukratiske gråzoner? Regeringens holdning til internationale forvaltninger o.l.*

Gråzoner, her bureaukratiske, kan være en kilde til usikkerhed og ubehag, som man må være på vagt over for. Som i eksemplets, fra en dansk synsvinkel, succesrige hæven paraderne for at forsvare en central „national interesse“. Gråzoner burde imidlertid også kunne bruges offensivt, dvs. til at forøge danske aktørers gennemslag i forskellige sammenhænge. Lad os se på den gråzone, der omfatter danskere ansat i internationale organisationers forvaltning, herunder dens absolutte topposter (generalsekretær, EU-kommissær o.l.) Der er tale om en gråzone, fordi de *formelle* forventninger til deres adfærd typisk afviger fra de *reelle* forventninger og den *reelle* adfærd.

De formelle regler i så godt som alle internationale organisationer siger, at disse „internationale embedsmænd“ – der som regel lønnes af den pågældende organisations budget – *alene* må have deres loyalitet i denne organisation. Anderledes udtrykt: de må ikke „søge eller modtage instruktion“ andetstedsfra. Herved sigtes typisk til de pågældendes hjemland, mere specifikt dets regering/bureaukrati. Men de *reelle* forventninger – og den *reelle* adfærd – siger noget andet: eftersom de pågældende embedsmænd ikke er livstidsansat, skal de på et eller andet tidspunkt fortsætte deres karriere andetsteds. Dette vil typisk sige i deres hjemlands bureaukrati, som de også ofte har at takke for den oprindelige udnævnelse til en international post.

Derfor må de i deres embedsførelse i egen interesse opretholde „gode relationer“ hjemover. Der er imidlertid stor forskel fra land til land i dette spørgsmål. Hvor hører Danmark til i spektret?

Tese 1) forventer, at Danmark søger at minimere gråzoner. Dette kan logisk gøres på én af to måder: enten ved at gråzonerne „gøres danske“ gennem en stram koordinering, eller ved at de opgives til „udlandet“. Dvs. enten-eller, ikke noget midt imellem. I det første tilfælde skulle den danske regering med andre ord bryde mod det formelle normsæt – som de fleste andre lande – og pålægge danske internationale embedsmænd (inkl. kommissæren) at arbejde for danske interesser. Dette skulle naturligvis gøres med den fornødne diskretion af hensyn til det formelle normsæt. En international embedsmandspost skulle endvidere gøres attraktiv, så man kunne rekruttere de bedste til at forsvare danske interesser internationalt. Dette vil i praksis sige, at man de facto skulle forsikre de pågældende om en fremtidig perspektivrig karriere på hjemmebane – som embedsmand eller politiker.

Den *faktiske* danske holdning på området er imidlertid den stik modsatte, alternativ nr. 2 ovenfor. Danmark ser sig i spørgsmålet om „instruktion“ som en af „the nice guys“. Danske internationale embedsmænd får i stor udstrækning lov til at „passe sig selv“. Måske kan de samarbejde med den danske delegation ved den pågældende organisation om nogle praktiske ting – holde danske aviser, fritidsaktiviteter el.lign. En højtplaceret dansk international embedsmand udtaler:

Alle mulige andre nationaliteter kommer på mit kontor, bare ikke danskere. Vi danskere anvender ikke vore internationale embedsmænd ret meget; det er ikke bare et spørgsmål om at påvirke, det er også et spørgsmål om at bruge danskere til løbende informationer om, hvad der sker...de fleste andre [nationaliteter] har haft betydelig mere systematisk vilje til at søge oplysninger, hvad enten det er hos deres egne eller hos embedsværket i det hele taget (i 22).

På et direkte spørgsmål, om han selv i sin karriere er blevet udsat for „pres“ hjemmefra, lyder svaret:

... i de 12 år, jeg har siddet her, er jeg aldrig blevet bedt om at foretage mig en bestemt ting til gunst for kongeriget Danmark! Danskerne har en berøringsangst over for fællesskabet ... det var i mange år ikke naturligt at ringe til en medarbejder i Kommissionen (i 22).<sup>22</sup>

Vanskelighederne for danske internationale embedsmænd at senere få en passende karriere i Danmark er også legendariske. Eksemplerne er talrige på, at deres internationale kvalifikationer er blevet dårligt udnyttet, udnyttet uden for Danmark, eller har ført til en præmatur pensionisttilværelse. Man har kunnet vende tilbage til udgangspunktet, f.eks. en fuldmægtigstilling i UM, men årene i international tjeneste tæller så ikke i ancienniteten, og dermed er et tilsvarende antal år spildt i det nationale karriereforløb. En forudseende medarbejder på højt niveau sikrede sig, gennem en helt ekstraordinær aftale med ministeren (!), at han kunne vende tilbage til en ambassadørpost efter endt tjeneste som kabinetchef i EU-kommissionen (ellers havde han afslået dette „job-tilbud“). Løftet blev indfriet, men posten i det Fjerne Østen var næppe et sted, hvor de erhvervede EU-kvalifikationer kunne komme til optimal anvendelse.<sup>23</sup> På spørgsmålet, om der er en trend til det bedre for danske internationale embedsmænd, er svaret fra en af de få embedsmænd, der har vekslet succesrigt mellem dansk og international tjeneste: „Nej, holdningen ligger på samme ligeglade niveau som for 10-15 år siden“ (i 22).<sup>24</sup> Med andre ord: danske internationale embedsmænd har ikke noget overdrevent incitament til at „tænke dansk“ på deres post, og de bliver så sandelig heller ikke omklamret af danske myndigheder med ønsker herom.

Regeringens holdning til danske *EU-kommissærer* er helt analog. Posten som dansk kommissær kan bruges som et gyldent sidespor til en „vanskelig“ politiker – jf. Ritt Bjerregaard, der var blevet afsat som socialdemokratisk gruppeformand 1992.<sup>25</sup> Resultatet af denne anbringelse var imidlertid, at regeringens/statsministerens naturlige kontakt i Kommissionen, dvs. den danske kommissær, mere eller mindre bortfaldt – på grund af det ifølge pressen kølige forhold mellem Bjerregaard og statsministeren (*Berlingske Tidende*, 14. maj 1997). „Vi har simpelthen ikke haft det aktiv, som de andre lande har. Man ringer ikke til hendes kabinet, hvis man skal have noget igennem“, som udtrykt af en kilde i statsadministrationen. Danmark måtte derfor i Bjerregaards kommissærtid benytte vistnok den hollandske kommissær og hans kabinet som kontaktpunkt. Netop Bjerregaard har imidlertid slået stærkt til lyd for, at der hjemmefra må gøres mere „brug“ af en dansk kommissær. Om varetagelsen af danske regeringsinteresser hedder det:

Forsvaret af det nationale spiller også en meget stor rolle i Kommissionen, selvom vi alle har svoret på, at vi kun vil varetage fællesskabets interesser. Ingen kommissær viger tilbage for at trække de nationale interesser frem. Igår på kommissionsmødet ... var der flere eksempler på helt hæmnings-

løs varetagelse af nationale interesser ... Alt det der med uafhængigheden af det land, man kommer fra er desværre indimellem vinduespynt ... Det kommer måske tydeligst frem, når talen er om stillinger ... Her forsøger ingen at dække over, at det ene og alene gælder om at få folk fra ens eget land ind på gode poster. Det kan da godt være, at de også er kvalificerede, men det er slet ikke det, sagen drejer sig om ... Hvis vi overhovedet skal vide, hvad der foregår, og også kunne varetage danske interesser, så er det afgørende, at vi slås, og endda slås meget hårdt, for at beholde den indflydelse, kommissærposten giver ... det er en post, hvor man sikrer sig, at hjemlandet ikke bliver stedmoderligt behandlet (ibid., 15. februar 1995).

Der ligger i dette ikke blot en konstatering af, at vi er „the nice guys“, men også et slet skjult ønske om, at vi skulle være lige så principløse og opportunistiske som visse andre ...<sup>26</sup> Men øjensynlig har dette ønske ingen særlig opbakning i danske regeringskredse. Man kan naturligvis så spørge, hvorfor Danmark på linje med en række andre mindre EU-lande sloges så hårdt for en kommissær ved forhandlingerne om Nice-traktaten (2000). Forklaringen kan være den simple prestige ved at „have“ en kommissær samt den folkelige legitimitet, en dansk kommissær giver Kommissionen og dermed hele EU i Danmark.

Ser vi på danske kommissærers senere karriereforløb, er det slående, at kun Ritt Bjerregaard (!) har opnået en karriere i Danmark på et sagligt matchende niveau (dette skyldtes formodentlig en speciel omstændighed, nemlig SR-regeringens behov for hendes vælgertække oven på utilfredsheden med efterlønsreformen). Poul Dalsager blev viceborgmester og senere borgmester i Hjørring – dvs. ikke stillinger, hvor der er draget nytte af den europæiske kommissærerfaring. Henning Christoffersen er blevet anvendt som ekspert i den *svenske* regerings Østersøkommission; men det officielle Danmark har kun i meget begrænset udstrækning gjort brug af hans kvalifikationer.

### *Den danske holdning: en nærmere forklaring*

Tesen forudså et dansk enten-eller over for den her aktuelle gråzone. Dette passer også: Danmark har valgt at overlade gråzonen til „udlandet“ og dermed de-facto afskaffe den. Det er helt foreneligt med det forventede ubehag ved gråzoner. At Danmark har truffet netop dette valg i stedet for det modsatte, at prøve at fordanske gråzonen, kræver imidlertid en supplerende forklaring.

Man kan se det som et naturligt udslag af et protestantisk/nordepæisk embedsmandsideal (den ubestikkelige embedsmand osv.) – den i Danmark

fremherskende opfattelse af statsadministration (Knudsen, 1993: 141-147). Opfattelsen søges – bevidst eller ubevidst – overført på international forvaltning, således at lobbyvirksomhed – den være sig privat eller statslig – får et noget blakket skær. Danmark skal i hvert fald holde sig for god til den slags ...

Et alternativ til denne „etiske“ tolkning er anderledes vidtskuende: Danmark har en småstatsinteresse i stærke internationale organisationer. Disse kan styrke det multilaterale diplomati på bekostning af det bilaterale, der sjældent er en småstats styrke. Stærke internationale organisationer bør have rimeligt robuste forvaltninger. Danmarks bidrag hertil kan bl.a. være, at vi nøje respekterer deres stabsregler. Vi har med andre ord en interesse i at være dydsmønster, at foregå med godt eksempel (*best practice* strategien). Spørgsmålet er imidlertid så, hvorfor vi ikke tager skridtet *fuldt ud* og støtter internationale karrieretjenester – til forskel fra forvaltninger baseret på åremålsansættelser. Karrieretjenester ville markant støtte de internationale organisationers integritet og selvstændige indflydelse, fordi deres embedsmænd ikke ville være i lommen på – typisk – deres hjemlands bureaukrati.

En tredje forklaring kan derfor være departemental jalousi. En „styring“ af de internationale embedsmænd ville medføre en opgradering af den internationale karrieres status – noget som relativt ville svække de nationale bureaukratier. Det er endvidere et departementalt frynsegode ved den nuværende ordning at have de internationale forvaltninger som personale-mæssig „parkeringsplads“ i bestemte situationer; der er altid brug for fleksibilitet.

#### PARLAMENTARISKE GRÅZONER: TRANSNATIONALE PARTIER MV.

En parlamentarisk gråzone er ikke helt analog til en bureaukratisk gråzone. Partier er jo en anden aktørtype end bureaukratier; her er problemstillingen ikke mandatering eller ej. En gråzone i forhold til den lovgivende magt ville foreligge, hvis et politisk parti havde en anden dagsorden end netop „Danmark“. Dvs. hvis det ultimative mål for dets virke var f.eks. „Europa“ eller „det socialistiske broderskab“ under den kolde krig. Det pågældende parti ville naturligvis fremføre standpunkter på alle „obligatoriske“ områder i det nationale partisystem. Men disse standpunkter ville være instrumentelle i forhold til et større fællesskabs velvære og/eller en større „sags“ (ideologis) tjeneste. Som tænkt eksempel kunne man forestille sig europæiske moderpartier i et føderalt europæisk parlament, i forhold til hvilke „nationale“ partier, med sæde f.eks. i Folketinget, ville udgøre underafdelinger.

Det klareste historiske eksempel på et sådant parti i en dansk sammenhæng var DKP, Danmarks Kommunistiske Parti. Her lå den grundlæggende dagsorden uden for Danmarks grænser, om end den præcise beskaffenhed af partirelationerne til det sovjetiske broderparti eller andre socialistiske partier stadig venter på samtidshistorikernes klarlæggelse.

Dette paradigme-eksempel på et transnationalt parti skiller sig imidlertid ud fra den almindelige danske partivirkelighed. Under etiketten „transnationalt parlamentarikersamarbejde“<sup>27</sup> trives forskellige slags aktiviteter – ofte lavprioriterede – som sjældent kommer i *nærheden* af at udfordre partiernes danske dagsorden:

- samarbejde i *internationale parlamentariske forsamlinger*, dvs. parlamentarikere af forskellig nationalitet samarbejder i tilknytning til en bestemt international organisation (f.eks. *North Atlantic Assembly* i tilknytning til NATO). Disse fora har generelt ringe politisk indflydelse. De prioriteres lavt af de politiske partier, om end varierende fra organisation til organisation (*i 11*). COSAC – et debatforum for medlemslandenes Europaudvalg – har formentlig højest prioritet. En partileder betegner til gengæld mødeaktiviteten i den Interparlamentariske Union som „rene turisttoure“.<sup>28</sup> Denne type samarbejde har ikke mediernes – og dermed heller ikke vælgerne – bevågenhed.
- samarbejde mellem *søsterpartier*, dvs. mellem beslægtede – ofte ret forskellige – politiske partier/parlamentarikere i forskellige lande, eventuelt formaliseret i internationale partisammenslutninger. Også disse fora er generelt lavprioriterede (jf. Heidar & Svaasand, 1997: 23-24); som udtrykt af en partileder er de primært „for de unge“, dvs. en art uddannelsesforanstaltning. I bedste fald opnås transnational netværksdannelse og gensidig inspiration. Selv de europæiske socialdemokratier – der med deres ideologiske rødder burde være *specielt* transnationalt orienterede – har markant nationale dagsordener (Ladrech, 2000); det *danske* socialdemokrati fremhæves som særlig nationalt orienteret ved denne europæiske sammenligning (ibid.: 141).<sup>29</sup>
- de såkaldte *partigrupperinger* i EP, Europa-Parlamentet, samt i tilknytning hertil samarbejde mellem medlemmer af Folketinget (MF'ere) og danske medlemmer af Europa-Parlamentet (MEP'ere), dvs. parlamentarikere af samme nationalitet og partifarve.

Af disse aktiviteter skal vi her koncentrere os om den sidstnævnte, idet parti-grupperingerne i Europa-Parlamentet – skræddersyet til den europæiske arena – er det *nærmeste*, vi kommer partiaktører med en bredere dagsorden end nationalstatens.

### *Europæiske partigrupperinger vs. danske partier*

Partigrupperingerne i EP er langt mere heterogene end nationale folketingsgrupper (jf. Corbett et al., 2000: 59-90). Gruppemedlemmer af samme nationalitet optræder sædvanligvis samlet. De større nationale delegationer har ofte udpeget en talsmand og har eget sekretariat. Hovedparten af EP's midler fra EU-budgettet kanaliseres via de nationale delegationer – og kun en mindre del via de europæiske partigrupperinger. Grupperingerne har betydeligt lavere gruppedisciplin end nationale partigrupper – bl.a. fordi de ikke deltager i en indbyrdes politisk kamp, som man kender fra den nationale arena. De har ingen effektive sanktionsmidler over for sine medlemmer; den ultimative sanktion – nægtelse af retten til at genopstille – er overladt til moderpartiet i medlemsstaterne. Der findes eksempler på, at stats- og regeringschefer – når det virkelig gælder – kan lægge pres på landsmænd af samme partifarve (Jerneck, 1994: 245; Friis, 1999: 21).<sup>30</sup> „EP anerkendes ikke som et parlamentarisk forum i sin egen ret. Der er en udtalt „stik-i-rendreng-effekt“, hvor MEP'ere sendes i byen med regeringens politiske budskaber“, udtaler en forhenværende MEP'er (*i 21*). De europæiske partigrupperinger er med andre ord nationalt penetrerede. Der findes ikke europæiske partier med rimelig *selvkontrol* – og derfor endnu mindre et europæisk partisystem med egendynamik. Der findes kun løse partigrupperinger.

National politiks primat kommer særlig tydeligt til udtryk ved, at EP-valgene betragtes som andenrangsvalg, en slags „midtvejsvalg“ i forhold til nationale parlamentsvalg (ibid.: 20). Dvs. partierne kan bruge EP-valgene til at drille hinanden på den primære arena: den nationale, *in casu* den danske. Denne prioritering afspejler sig også i danske mediers manglende bevågenhed (undtagen i sager med link til Christiansborg) samt hos vælgerne: den danske stemmeprocent ved EP-valget 1999 var 50,4 pct., mens 87,15 pct. stemte ved folketingsvalget i 2001.<sup>31</sup> De fleste MEP'ere er ukendte for danske vælgere (Pedersen, 1996: 35). Pedersen (ibid.) taler om nationale partiers „undladelsesstrategi“ over for EP:

Undladelsesstrategien lettes af, at de fleste vælgere, partimedlemmer og aktivister stadig betragter de europæiske institutioner som fjerne og ikke særligt vigtige i deres almindelige dagligdag (oversat).

Denne strategi ser ud til fortsat at være gældende. Sat meget på spidsen består EP af to slags politikere: „seniorerne“, der har en betydningsfuld karriere bag sig i national politik og „rekrutterne“, for hvem EP-opholdet kan betragtes som en uddannelsesstilling med henblik på større, fremtidige opgaver i national politik. Netop *Danmark* har imidlertid få af de sidstnævnte:

ganske få danske MEP'ere har ... kunnet bruge Strassbourg som et springbræt til en karriere i Folketinget, og i modsætning til alle de øvrige lande, bortset fra Storbritannien og Portugal, er der heller ikke nogen dansk MEP'er, som er blevet kommissær (Friis, 1999: 22; jf. også tabel 6.1 nedenfor).

I næsten alle andre medlemslande betragtes det at være MEP som et karriere-mæssigt springbræt til national politik, undertiden en ministerpost (ibid.).

EP er for danske partier en ressource („klejnekasse“): en opstilling kan være belønning for lang og tro tjeneste og/eller et gyldent sidespor („an honourable way out“, Pedersen, 1996: 37) for politikere, der af den ene eller anden grund er svære at indpasse i folketingsgruppen (f.eks. fordi de er „vanskelige“, „fylder for meget“ eller er for dygtige).<sup>32</sup>

For flere af de danske partier og MF'ere er forholdet til EP og MEP'erne præget af en grundlæggende skepsis over for EP som institution. „Parlamentet er ikke et rigtigt parlament, og skal heller ikke være det“ (i 3). Europa-Parlamentet er en „størrelse der hænger og blaffer lidt i luften, selvom de har et såkaldt folkeligt mandat“ (i 2). Politikernes klare prioritering af et folketingsmandat frem for et EP-mandat kommer naturligvis sjældent til syne offentligt. Derimod „stemmer politikerne med fødderne“ i konkrete situationer. Et eksempel kan være „Pernille Frahm-sagen“ i SF: da Frahm 11 måneder efter sit valg til EP (1999) annoncerede, at hun på grund af det „overraskende store arbejdspress“ her i stedet ville stille op til Folketinget i den ledige Østre Storkreds (en sikker kreds), gav det anledning til en del uro internt i partiet. Frahm blev kritiseret af sine fløjmodstandere for bl.a. at „svigte sine (EP)-vælgere“ og være „løbet af pladsen“.<sup>33</sup> Ikke desto mindre er eksemplet dog langt fra enestående.



### *Samarbejdet mellem MF'ere og danske MEP'ere*

De nationale delegationer i de europæiske partigrupperinger fungerer som bindeled til moderpartierne i de nationale parlamenter (om end der naturligvis ikke er fuld korrespondens mellem danske partier og EP-grupperinger). Samarbejdet mellem MF'erne og MEP'erne er altovervejende uformelt og sædvanligvis ret personafhængigt (*i 13, i 19*). Der er dog en klar tendens til, at samarbejdet inden for de seneste år er blevet vægtet højere af begge parter – særlig fra Folketingets side. I de løbende beretninger fra Folketingets Europa-udvalg er det gennem flere år blevet beskrevet, hvordan parlamentsmedlemmerne i de to parlamenter i højere grad kan og bør drage nytte af hinanden. I praksis har dette ført til, at MEP'erne nu inviteres til de åbne møder i Europa-udvalget samt til de høringer, som eksempelvis Europa-udvalget afholder om europæiske initiativer og problemstillinger (temahøringer, høringer om Kommissionens grøn- og hvidbøger,<sup>34</sup> kommissionsforslag mv.) Ofte har det imidlertid vist sig, at kun få eller ingen MEP'ere kommer til disse møder. Flere partier inviterer i øvrigt deres partifæller fra EP til formøder forud for møderne i Folketingets Europaudvalg, men „det er ikke altid de kommer“ (*i 2*). Særligt Socialdemokratiet synes at have store vanskeligheder med at få samarbejdet til at fungere. Kontakterne er få og usystematiske mellem socialdemokraterne i Europa-udvalget og i EP (*i 2*).

Kort sagt udnyttes samarbejdsmulighederne ikke særlig godt (*i 21*). At MEP'erne ofte repræsenterer politikere fra „andet geled“ – jf. ovenfor – kan naturligvis være med til at hæmme samarbejdet med første geled, herunder ikke mindst EEU-medlemmerne. Kontakterne er altovervejende uformelle (hvilket selvfølgelig ikke skal undervurderes) og i øvrigt meget personafhængige. Dette forhindrer mere systematiserede samarbejdsrelationer, der ville kunne akkumulere viden. Der er derfor en risiko for, at EP-parlamentarikerne havner i en art *ingenmandsland* mellem på den ene side deres europæiske partifæller og på den anden side deres moderpartier.

Sammenlignet med de ressourcer, partierne bruger på internationale parlamentariske sammenslutninger eller internationalt partipolitisk arbejde, står det dog klart, at samarbejdet med MEP'erne prioriteres højere. Det hænger givetvis sammen med, at MF'ere og MEP'ere på et eller andet tidspunkt i den EU-politiske beslutningsproces kommer til at tage stilling til de samme problemstillinger, samt at deres kendskab til hinanden, trods alt, er bedre end kendskabet til udenlandske partifæller.

TABEL 6.1.

Danske MEP'eres senere karriere (alle danske MEP'ere udtrådt i 1994 og 1999)<sup>1</sup>

| NAVN                        | PARTI          | MEP TIL ÅR | KARRIERE EFTER EP  |
|-----------------------------|----------------|------------|--|
| Ejnar Hovgaard Christiansen | S              | 1994       | Meldte sig ud af S   |
| Eva Kjer Hansen             | V              | 1999       | MF fra 1990  |
| Frode Kristoffersen         | K              | 1999       | Journalist   |
| Frode Nør Christensen       | CD             | 1994       | Meldte sig ind i de Konservative (og ud igen), ud af politik.                              |
| Joanna Rønn                 | S              | 1994       | Vendte tilbage til stilling i Forbundet af Offentligt Ansatte                              |
| John Iversen                | SF<br>senere S | 1999       | Talsmand for EU-kommissær Ritt Bjerregaard   |
| Kirsten Jensen              | S              | 1999       | Konsulent for International AIDS Vaccine Initiative, bestyrelsesformand for Forbrugerrådet |
| Klaus Riskær                | V              | 1994       | Fortsatte finanskariere, ekskluderet fra Venstre   |
| Marie Jepsen                | K              | 1994       | Medlem af partiets hovedbestyrelse   |
| Niels Anker Kofoed          | V              | 1999       | Pensioneret  |
| Niels Sindal                | S              | 1999       | MF siden 2001  |
| Poul Schlüter               | K              | 1999       | Advokat, medlem af div. bestyrelser  |
| Tove Nielsen                | V              | 1994       | Ud af politik, nu pensionist   |

1. Med undtagelse af Niels Sindal, der er blevet MF i 2001, har ingen af disse 13 MEP'ere tilsyneladende kunnet bruge deres EP-meriter til "avancement". Det skal bemærkes, at Eva Kjer Hansen (i lighed med Niels Anker Kofoed) i en periode havde "dobbeltmandat" (MF-MEP). Hun var MF (fra 1990), før hun blev MEP (fra 1994). Hendes senere MF-status kan derfor næppe tilskrives MEP-perioden. Med undtagelse af de nævnte samt måske Kirsten Jensen (Forbrugerrådet) er der heller ingen, der har fortsat deres karriere på et "matchende" niveau, hvor de kan formodes at have draget nytte af deres EU-kvalifikationer.

### Konklusion

Ikke-autonome partier som DKP under den kolde krig findes ikke mere i det danske Folketing. Det er ydermere sådan, at transnationalt parlamentariker-samarbejde i dets forskellige afskygninger har en *lav* prioritering hos danske MF'ere. De europæiske partigrupperinger har lav selvkontrol i forhold til nationale – her danske – partier. Selvom forholdet til danske MEP'ere har noget højere prioritering hos MF'ere end andre former for transnationalt parlamentariker-samarbejde, er den europæiske arena absolut sekundær for danske partier – og *mere* sekundær end i de fleste andre medlemslande.

Det danske partisystem er *ikke* transnationaliseret; der er absolut klare linjer i forhold til udlandet i den lovgivende magt.

#### SAMLET TESE-KONKLUSION

Der eksisterer en række politiske gråzoner, der kan skabe problemer for Danmarks ønske om klare linjer over for omverden. Langt de fleste er EU-relaterede. Danmark foretager imidlertid i beslutningsfasen (Ministerrådet) en stram koordinering af sin politik på forskellige sektorområder – faktisk noget nær EU-rekord.

I tilknytning til forberedelses- og implementeringsfaserne er koordineringen uformel og vagere. Men selv danskere udpeget til Kommissionens ekspertkomiteer er det ambitionen at „holde styr“ på, om end naturligvis ikke i detaljen. Under alle omstændigheder kan de nationale parader hæves, hvis en større sag skulle være under opsejling i de transnationale netværk. Drejer det sig *derimod* om danskere ansat i internationale organisationer, herunder EU-kommissæren, er tilgangen den modsatte: disse anses „tabt for fædrelandet“ og får, på godt og ondt, lov til at passe sig selv. Denne gråzone overlades frivilligt til „udlandet“.

De parlamentariske gråzoner betyder meget lidt. Selvom relationer til EP er vigtigere end andet transnationalt parlamentariker-samarbejde, er EP *mere* sekundær i Danmark end i andre medlemslande. Analogt til danske embedsmænd ansat i internationale organisationer betragtes MEP'ere i nogen grad som „tabt for fædrelandet“.

Det i tese 1 forventede ubehag ved gråzoner har vi tydeligt konstateret på flere niveauer og i flere faser. Gråzoner søges fra dansk side minimeret. Dette sker i næsten alle tilfælde gennem en stram koordinering. Hvad angår danske internationale embedsmænd (og i nogen grad MEP'ere) minimeres gråzonen imidlertid ved den stik modsatte taktik: vi ignorerer den og skubber den fra os.

#### PARLAMENTARISK KONTROL ER BLEVET SVÆRERE

*Transnationaliseringen har relativt styrket den udøvende i forhold til den lovgivende magt i Danmark (tese 2).*

Transnationaliseringen har (a) styrket den udøvende magt (regering plus centraladministration), men (b) slet ikke i samme omfang den lovgivende (Folketinget). Endelig (c) har måden, den udøvende magt kontrolleres på – den stramt nationalt koordinerede respons på europæiseringen (jf. tese 1) – svækket Folketinget i forhold til dets traditionelle rolle (dvs. før europæiseringen) og i forhold til dets normale rolle (dvs. i almindelig politik i dag). Tese 2 er med andre ord delvis en følgetese i forhold til tese 1. Derfor er fokus også her på europæiseringen; i forhold til de øvrige transnationaliseringer er det i særklasse denne, der har udfordret de centrale politiske institutioner i Danmark.

*Vedrørende(a):* Ud over implementeringen af den store mængde EU-direktiver skal den danske centraladministration (forvaltning) også implementere et stigende antal vedtagelser fra internationale organisationer. Da selve implementeringen er en kilde til indflydelse og opbygning af ekspertise på længere sigt (f.eks. Jönsson, 1986), styrkes herved den danske udøvende magt på bekostning af den danske lovgivende magt, dvs. Folketinget. At den danske forvaltning med styrkelsen af transgovernmentale relationer endvidere mister selvkontrol – dvs. kontrol over egne enheder – er paradoksalt nok en kilde til styrkelse – styrkelse i forhold til Folketinget. Jo sværere forvaltningen får ved at styre sig selv, desto sværere bliver den også at kontrollere udefra gennem parlamentarisk kontrol. Det er utvivlsomt rigtigt, at forvaltningen i kraft af europæiseringen er blevet mere åben/vitaliseret og dermed i en vis forstand „demokratisk“ (i betydningen at flere interesser har fået „voice“; Jacobsson et al., 2001b); men herved har også „den europæiske integration styrket forvaltningens position i forhold til ... Folketinget“ (ibid.: 272, 274). EU-systemet bliver „byråkratens paradis“ (ibid.: 272).

*Vedrørende(b):* Den lovgivende magt er slet ikke blevet transnationaliseret og styrket i samme omfang. EP – det stærkeste transnationale parlament – kan ikke „matche“ styrkelsen af transgovernmentale relationer omkring Kommissionen, herunder Kommissionens initiativmonopol. Som vi så i kapitel 3, blev betydningen af dette monopol forøget med SEA (1986): da vedtagelse med kvalificeret flertal betød, at det blev vanskeligere at blokere for forslag, blev initiativmonopolet og forberedelsesfasen i det hele taget så meget desto vigtigere. „Lovgiverne“ – det være sig de nationale eller de europæiske – kommer ikke ind i beslutningsprocesserne på et så strategisk – dvs. tidligt – tidspunkt som forvaltningen.<sup>35</sup>

Logisk er der endnu en mulighed, hvormed den lovgivende magt kunne (prøve at) holde trit med den udøvende. I stedet for at blive transnationalise-

ret – via genuine europæiske partier – kunne man forestille sig, at de nationale partier systematisk brugte deres MEP-repræsentanter som en udkigspost („early warning“) og „forlænget arm“. MEP’erne skulle ifølge denne tankegang styres langt tættere af deres respektive partier og integreres langt mere i de tilsvarende folketingsgrupper; i yderste konsekvens skulle man operere med dobbeltmandater. Som vi har set i forbindelse med tese 1, forekommer en sådan styring imidlertid langt fra i en dansk sammenhæng (kun Venstre opererede indtil for nylig med dobbeltmandater, f.eks.) MEP’erne befinder sig i en art ingenmandsland mellem deres europæiske partikolleger og deres danske moderpartier. Kontakten hjemover er personafhængig og dermed tilfældig. Med den tættere styring ville man også kunne overvinde den „ude af øje, ude af sind“-mekanik, som MEP’erne øjensynlig er underkastet i dag (i 14).

*Vedrørende(c):* Vi har i tese (1) analyseret *måden*, hvorpå kontrollen med den udøvende magt er grebet an. Den stramt nationalt koordinerede respons på transnationaliseringen (i praksis *europæiseringen*) indebærer en delvis „udenrigspolitisering“ heraf; Danmark skal kunne tale med én stemme over for sin omverden. Koordineringsopgaven varetages i den udøvende magt af Udenrigsministeriet (i forhold til ressortministerierne). For at sikre demokratisk kontrol med denne konstruktion har man i den lovgivende magt etableret Europa-udvalget (EUU), der varetager Folketingets mandatgiving (i stedet for fagudvalgene). Formelt – og måske også reelt – er dette den stærkeste parlamentariske kontrol i EU (f.eks. Mouritzen, 1997: 114-131).<sup>36</sup> EUU’s indflydelse forstærkes af det faktum, at danske regeringer sjældent råder over et flertal i Folketinget; derfor skal flertallet sikres netop i EUU.

Men magten over EU-politikken i Folketinget kommer med dette system til at ligge hos partiernes topfolk i EUU i stedet for mere specialiserede – og substantielt sagkyndige – parlamentarikere i fagudvalgene (EU-forslag vedrørende f.eks. indre marked har ofte en meget teknisk karakter, der kræver betydelig fagkundskab). Topfolkene opsamler over tid betydelig erfaring med EU-sager, mens resten mister føling med EU og dermed en stigende del af dansk lovgivning. Vi får et A-hold og et B-hold af danske parlamentarikere.<sup>37</sup> Den politiske debat bliver delt i en „dansk“ debat og en EU-debat, selvom virkeligheden er integreret. Den parlamentariske kontrol med EU-debatten bliver *topstyret*, dvs. udført af A-holdet. Kontrollen virker også summarisk i kraft af det meget store *antal* EU-retsakter, der skal behandles pr. møde.<sup>38</sup> Europa-udvalget er en flaskehals i det samlede danske EU-beslut-

ningssystem. Desuden er møderne *lukkede* af hensyn til det strategiske aspekt over for udlandet – for ikke at bløtlægge Danmarks tilbagefaldspositioner i Rådet (uagtet at der kun er tre–fire sensitive sager på årsbasis).

Kontrollen er med andre ord topstyret, ikke-offentlig og virker summarisk. Så selvom Danmark har EU-rekord i parlamentarisk kontrol, er der alligevel tale om en *deparlamentarisering* i forhold til det danske demokratis traditionelle og normale funktionsmåde. Det er dette, der er den relevante sammenligning, hvis vi skal forstå europæiseringens virkninger. De politikområder, der underkastes denne topstyrede kontrol, var *før* EF-medlemskabet underkastet almindelig parlamentarisk procedure med første, anden og tredje behandling, offentlige møder, osv. Det er jo emner som madsminke, arbejdsmiljø o.l., der er blevet udenrigspoliteret og dermed deparlamentariseret.

### *Deparlamentarisering og en modreaktion*

EU-skepsisens styrke har sikret den to vigtige udtrykskanaler – centraliseret parlamentarisk kontrol og folkeafstemningskontrol – og derved i nogen grad gjort den selvforstærkende (folkeafstemningernes udfald, bl.a.) Men herved er sket en „knibtangsbevægelse“ mod den „menige“ parlamentarikers indflydelse på EU-politikken. Fra neden gennem folkeafstemningerne, der i store spørgsmål sætter parlamentarikerne i baggrunden og reducerer den demokratiske kontrol til formen „ja/nej“ (Danmark har Europa-rekorden med hidtil seks EF/EU folkeafstemninger). Fra oven gennem Europa-udvalgets centralisering, der som nævnt styrker partiernes topfolk. Folketingskontrollen er relativt blevet svækket i kraft af udviklingen på forvaltningssiden siden europæiseringens start med medlemskabet 1973 (i hvert fald indtil midt-1990'erne, jf. nedenfor). Parlamentarisk kontrol er blevet sværere.

Det var formodentlig i erkendelse af denne Folketingssvækkelse, at Erling Olsen som nytiltrådt formand for Folketinget 1994 foreslog og iværksatte den såkaldte *Olsen-plan* med konkrete forslag til styrkelse af Folketinget (jf. videre i kapitel 7). Dette initiativ er urelateret til tesen, idet denne omhandler balancen som forårsaget af *transnationaliseringen*. Olsen-planen er som nævnt snarere en *reaktion* på det, tesen beskriver. Derfor kan de eventuelle effekter af Olsen-planen naturligvis godt skabe vanskeligheder for teseafprøvningen.<sup>39</sup>

Vore interviewpersoner er enige om én ting, nemlig at balancen mellem lovgivende og udøvende magt er mest demokratisk favorabel (dvs. i lovgivernes favør) i netop Danmark sammenlignet med øvrige EU-lande. Der er endvidere en stærk tendens i retning af, at embedsmænd eller MF'ere for regeringspartierne finder den lovgivende magts kontrol med den udøvende magt tilfredsstillende. Derimod fremhævede repræsentanterne for oppositionen den udøvende magts (for store) overlegenhed. Dette er en uenighed om tingenes absolutte tilstand, en art status. Tesen handler imidlertid om trends i henholdsvis lovgivende og udøvende magts indbyrdes styrkeforhold, og her kan spores en konvergens i vore interview. Man synes enig om (*i 3, i 6, i 11*), at europæiseringen – isoleret betragtet – har styrket den udøvende magt i forhold til den lovgivende (= tesen), men tilføjer så i samme åndedrag, at de senere års udvikling (dvs. Olsen-planen) har skubbet udviklingen i lovgivernes favør. Dvs. der er samlet sket en international oprustning på både den udøvende og den lovgivende side (*i 16*). Beskrivelsen af den senere fase har naturligvis størst kildevægt som udtrykt af en fremstående EU-modstander (MF):

Folketinget (FT) tabte terræn, manglede kapacitet til parlamentarisk kontrol. Dette var også baggrunden for Olsen-planen, som i mange henseender har været en succes og jeg mener, FT i 90'erne har halet ind på det, der blev tabt ... Dette var i sidste øjeblik; FT kunne være kommet i krise (*i 25*).

Mere dramatisk og med mere pessimistisk klangbund udtrykkes det samme således af en anden rutineret parlamentariker:

Fra midt-80'erne hvor der var god tid – det var før det indre marked – er sagsmængden vokset eksplosivt; forholdet mellem lovgivende og udøvende magt er blevet uhyrligt skævt. Med Olsen-planen har forholdet udviklet sig fra at være ekstremt, voldsomt, uhyrligt skævt til at være lidt mindre skævt ... Partiernes AC-bistand, udvalgenes ditto, to-tre EU-konsulenter skal så matche en centraladministration på titusinder, som ikke nødvendigvis ser det som sin fornemste opgave at få sagen oplyst på mine præmisser; de skal betjene ministeren. Når jeg læser et svar fra dem, skal jeg bruge meget tid på at se, hvad der ikke står, vurdere formuleringer ... (*i 24*).

Ser vi specifikt på synspunkter på EEU's funktion, er trenden måske som ovenfor, men vurderingen af den dagsaktuelle status lidt forskellig. En erfaren oppositionspolitikere siger om EEU's kontrolfunktion:

Den kontrol er meget overvurderet. Desuden kommer udvalget ind i sidste øjeblik, hvor alt er handlet af. Forud for topmøderne er dagsordenerne så kolossalt store, ofte med meget komplicerede spørgsmål, at det bliver umuligt at kontrollere (*i 11*).

En oppositionspolitikere på den modsatte fløj (*i 13*) betegner diskussionerne i EEU som en „paradeforestilling“, hvor regeringen på forhånd har afklaret spørgsmålene med sædvanligvis V og K [interviewet udført under SR-regeringen], hvorfor der på møderne sjældent bliver ændret så meget som et komma. Og: „vi har ingen jordisk chance for at kontrollere det, ministeren siger efter et rådsmøde“. Den pågældende ser faktisk – modsat de fleste – trenden siden 1994 som direkte negativ:

Den gang – under Ove Fichs ledelse – tog man sig bedre tid til at få drøftet tingene igennem. I dag er der en tendens til, at det hele skal gå så hurtigt som muligt – alt er jo alligevel afklaret på forhånd. Det betyder også, at mange medlemmer af Europa-udvalget enten ikke møder op eller går før tid, hvilket betyder, at ministrene ikke altid gider at forberede sig ordentligt ... Nogle gange sidder vi kun et par stykker tilbage, og hvis ministeren kommer ind, og der kun sidder tre-fire stykker med ca. 30 mandater i ryggen, så bliver det jo pro forma og en sludder for en sladder (*i 13*).

Ud over disse udtalelser, der faktisk beskriver EEU's kontrol som uforsvarlig, har vi nogle lidt mindre kritiske interviewpersoner. En erfaren parlamentariker beskriver EEU's funktion som „stikprøvekontrol“ (*i 24*). En anden beskriver (*i 25*), at det som udgangspunkt for det enkelte EEU-medlem er uoverkommeligt at komme igennem papirdyngerne (125.000 sider på årsbasis, *i 2*). Men partierne bruger midler fra Olsen-planen til at ansætte folk, der så kan briefe om hovedindholdet. Notater kommer imidlertid ofte for sent, helt frem til mødets start „jeg går altid op og tømmer postbakken lige før mødet, for der ligger som regel en hel del materiale. Dette giver problemer med kvaliteten i arbejdet“ (*i 25*). Den pågældende vil dog ikke gå med til at beskrive EEU som et „gummistempel“:



EUU har gjort meget i 90'erne for at hævde sin position over for regeringen og det er et mønster, der fortsætter ... På trods af problemer vil det at beskrive processen som gummistempel efter min mening være en overdrivelse (*i 25*).

Vi har to udtalelser, der betegner kontrollen som tilfredsstillende, men til lægger dem ikke vægt. De er blot summariske „statements“, ikke baseret på beskrivelser eller argumenter.<sup>40</sup> Når vi desforuden kan kombinere de ovenfor citerede udtalelser med visse „hard facts“ (papirmængden, dagsordenen for en tilfældig fredag og en EUU-formands utilfredshed med tidsfristerne<sup>41</sup>), synes sandheden at ligge et sted mellem det „uforsvarlige“ og det „knap forsvarelige“.<sup>42</sup>

Det var dette, vi i tese-begrundelsen forsigtigt kaldte en „summarisk“ funktion. At EUU-møderne desuden er lukkede er et faktum, som ikke har krævet interviewbelysning; sådan er det simpelt hen. Det tredje aspekt af den formodede deparlamentarisering var topstyringen. Formodningen om opdelingen af MF'ere i et A- og et B-hold underbygges (og modsiges i hvert fald ikke af nogen). Som udtrykt af et EUU-medlem: „Der er en meget udbredt provinsialisme i dansk politik. Det er nok ens i alle lande, vil jeg tro, men det er nok meget typisk, at os i EUU, vi er internationalister“ (*i 7*).

Som udtrykt af et andet medlem: „der er status i at ryge i EUU – stor status“ (*i 2*). Hermed naturligvis ikke sagt, at „klassedeling“ skulle være noget nyt i danske folketingsgrupper, tværtimod! Pointen er blot, at EU-beslutningsprocessen – *alt andet lige* – har skubbet i retning af dannelsen af et A- og et B-hold.

Samlet har vore interview derfor kun bestyrket os i formodningen om en vis deparlamentarisering, både i forhold til det „traditionelle“ og det „normale“. Det sidstnævnte belyses levende:

Det virker absurd for mig, at jeg kan lede et møde i salen om lovforslag til jordemødres anmeldeligt ... Samme dag kan jeg gå i EUU og give mandat til nogle direktiver af et omfang, som siger „spar to“ til det hele. Det er ude af proportioner, hvad man behandler i salen i forhold til, hvad man behandler på et lukket udvalgsmøde, hvor tingene er clearet af (*i 13*).

Alt i alt har de udførte interview styrket tesen om, at transnationaliseringen – in casu europæiseringen – har ført til en vis deparlamentarisering, dvs. en svækkelse af den lovgivende magt i forhold til den udøvende. Flere af „mel-

lemregningerne“ er også blevet styrket. Til gengæld er der også enighed om, at Olsen-planen med virkning fra midt-90'erne har bødet på denne svækkelse (samst, som nævnt, at Danmark er foran de øvrige EU-lande).

Det er naturligvis diskutabelt, om der er tale om en uafhængig test; man kan altid sætte spørgsmålstegn ved, hvor uafhængig tese-begrundelserne er af de senere interview. Kvantitative tidsserier for styrkeforholdet mellem lovgivende og udøvende magt havde i denne henseende været mere velegnede. På den anden side ville det ved en sådan opgørelse være tvivlsomt, hvor meget en given svækkelse af den lovgivende magt kunne tilskrives transnationaliseringen og hvor meget samfundsudviklingen i øvrigt (f.eks. teknologien, interesseorganisationerne osv.).

#### DEFENSIV STRATEGI:

#### DET KONSERVATIVE DANMARK?

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for transnationaliseringen (tese 3).*

#### GENEREL TESE-BEGRUNDELSE

Den defensive strategi indebærer metaforisk, at Danmark „bygger læhegn“ over for transnationaliseringen – alene eller sammen med andre. Transnationaliseringen erkendes som et vilkår, som netop Danmark imidlertid kan beskytte sig mod ved hjælp af en individuel løsning – læhegnet (eventuelt sammen med EU-partnerne). Dvs. Danmark prioriterer frihed *fra* transnationalisering højere end at *påvirke* den samlede transnationalisering. Dette skyldes for en stor del befolkningsflertallets perception og prioritering. Sidstnævnte skyldes på sin side de i forbindelse med tese 1 nævnte historiske erfaringer og den heraf følgende kombination af kvalitativt merværd og kvantitativt mindreværd.

Det bør understreges, at det kvalitative merværd refererer til det af danskerne skabte samfund, ikke til danskerne selv; der er med andre ord kun undtagelsesvis tale om racisme – om end fremmedskæpsis og selvtilstrækkelighed *kan* være naturlige følgefænomener. Det kvalitative merværd er blevet yderligere forstærket i løbet af 1990'erne (jf. Gundelach, 2001; Rapport fra *Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance* (ECRI, 2001); og *World Competitiveness Yearbook 2001* (IMD, 2001)). Danmark har international rekord vedrørende borgernes tillid til den offentlige sektor.<sup>43</sup> Denne super-

tilfredshed er udviklet i takt med, at Danmark på objektive indikatorer har klaret sig godt økonomisk, beskæftigelsesmæssigt og udenrigspolitisk (jf. f.eks. regeringens skriftserie *Danmark som foregangsland*). Hertil kommer, at vi i forbindelse med emner, der er svære at måle eller er grundlæggende subjektive, udnævner os til verdens bedste: miljø, uddannelse, røde pølser, øl, rugbrød osv. Danske fodboldsupporters („roligans“) var de mest populære af sin slags hos lokalbefolkningen under EM i fodbold i Holland/Belgien i juni 2000, konstaterede *B. T.* efter at have talt med nogle lokale bartendere. Vi er lydhøre over for „de gode nyheder“ og samler på dem til senere brug.<sup>44</sup>

Samlet bevirker kombinationen af kvantitativt mindreværd og kvalitativt merværd, at det forekommer rationelt at bygge læhegn over for transnationaliseringen (den defensive strategi) – og i øvrigt forholde sig i ro. Det gælder om at *bevare* det danske samfunds kvalitative landvindinger i forhold til den internationale omverdens udfordringer; en defensiv, fredelig nationalisme (Hedetoft 1994) bliver resultatet. Som det hedder i et af jantelovens bud: „der er ingen, der skal komme her og lære os noget“ (Borish, 1991). Da status quo ses som særdeles gunstig, er der heller ikke grund til at „chance“ ved f.eks. at eksperimentere for meget. Danmark skal ikke være foregangsland<sup>45</sup> (som i den af SR-regeringen lancerede strategi). Konservatisme og gradualisme bliver resultatet.

Det vil være omsonst – givet det kvantitative mindreværd og dermed den beskedne indflydelse, befolkningen tillægger den danske regering (Wæver, 1995) – at forsøge at *påvirke* de internationale regelsæt i ønsket retning. Der er ingen grund til at spilde ressourcer på at forsøge at influere den samlede transnationalisering.

Denne tese kan deles op på tre underteser (3a, 3b og 3c), afhængig af om vi opererer med globaliseringen, europæiseringen eller det nære. Vi behandler dem i nævnte rækkefølge, med tilhørende begrundelser og empiri.

#### DANMARK OVER FOR GLOBALISERINGEN

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for globaliseringen, på egen hånd eller på EU-plan (tese 3a).*

### *Tese-begrundelse*

Begrundelsen er som ved (3) generelt. I forhold til globaliseringens udfordringer kan Danmark bruge EU – der ellers i sig selv ses som en udfordring, jf. (3b) – som et større og stærkere bolværk, end Danmark selv ville kunne bygge.

Specifikt i forhold til menneskeglobaliseringen betyder forestillingen om „verdens bedste land“ logisk, at udlændinge skal være glade for, „de overhovedet får lov til at være her“. Som et mindstekrav må de i hvert fald „opføre sig ordentligt“. Dvs. de står på forhånd svagt over for f.eks. krav om assimilation; logikken i ordsproget „skik følge eller land fly“ ligger og lurker under overfladen.<sup>46</sup> Dvs. vi kan allerede a priori konstatere, at den „lille“ diskrimination er en nærliggende mulighed af rent logisk-historiske grunde.

### *Empiri*

Tesen vil nedenfor blive diskuteret og afprøvet i forhold til tre karakteristiske sæt empiri, i hovedsagen baseret på de i foregående kapitel beskrevne cases.

*Danmark/EU på handelsområdet (WTO).* Kommissionen forhandler i WTO på vegne af EU. EU's forhandlingsudspil vedtages i Ministerrådet ved kvalificeret flertal og er typisk baseret på skrøbelige kompromiser og pakkedninger, der også involverer magtfulde interessegrupper. Med denne struktur er det svært for Kommissionen at gå ud over sit mandat og udvise dynamisk lederskab i WTO. Dette ville kræve en genforhandling af interne kompromiser, ligesom andre emner kunne blive inddraget. Så EU virker ikke i sin konstruktion disponeret til en offensiv/fleksibel strategi.

EU har naturligvis såvel offensive som defensive præferencer i WTO. De offensive, under betegnelsen euroglobalisme, indebærer, at EU's interne standarder eksporteres til hele verden – det være sig lønmodtagerrettigheder eller standarder om miljø eller dyrevelfærd. De defensive præferencer går naturligt nok ud på at bevare det eksisterende EU *acquis*, herunder den fælles landbrugspolitik og dens beskyttelse over for billige tredjeverdens landbrugsvarer.

Eftersom Kommissionen forhandler på vegne af EU, kan man vanskeligt sige, at det enkelte EU-land fører sin egen handelspolitik. Men det har naturligvis bestemte præferencer. Danmark støtter i disse år EU-indrømmelser på den fælles landbrugspolitik til gengæld for at få tredjeverdenslandene til at acceptere EU's standarder (euroglobalismen). Ved Berlin-mødet

1999 bandt EU-landene sig imidlertid internt til meget begrænsede landbrugsreformer. Da man ikke vil rippe op heri, er stormløbet fra USA, Canada og den tredje verden mod den fælles landbrugspolitik løbet ud i sandet. Men det samme er naturligvis EU's offensive intentioner. Dette har været status quo fra Seattle over Qatar til den ny handelsrunde, der nu er igangsat. Da Danmark ikke har villet svække EU's forhandlingsposition, har man optrådt loyalt over for Berlin-aftalen – holdt *lav profil*. Man har ikke villet sætte andre interesser på spil for at få skred i forhandlingerne. Anderledes udtrykt: EU's defensive strategi er Danmarks strategi; man kan derfor ikke p.t. tale om en selvstændig dansk strategi.

*Danmark over for menneskeglobaliseringen.* Når der bortses fra uforpligtende former for menneskeglobalisering som turisme eller danskere, der „viser flaget“ i det fjerne, er denne type globalisering tydeligvis noget, den danske politiske kultur ikke bryder sig om – især ikke når flygtninge/indvandrere retter blikket mod Danmark. Det er muligt, om end diskutabelt, at fortolke vores rekordstore ulandshjælp, øststøtte og FN-engagement som bl.a. et forsøg på at komme menneskeglobalisering i forkøbet – dvs. som en forebyggende foranstaltning, så menneskers incitament til at flytte eller flygte forsvinder. Et par initiativer i 2002 peger i denne retning (jf. s. 228). De vigtigste foranstaltninger træffes imidlertid i Danmarks egen lovgivning med henblik på at gøre Danmark mindre attraktivt for udlændinge og reducere det antal, der faktisk får fodfæste i Danmark. De udlændinge, der alligevel måtte opnå dette, gælder det om at få integreret så hurtigt som muligt og undgå ghettodannelser. Integrationen skal i videst muligt omfang foregå på danske præmisser, dvs. i relation til (sjældent specificerede) „danske værdier“. Nydanskernes medbragte kultur skal i hvert fald ikke opmuntres.<sup>47</sup> Formålet er med andre ord, at de mere eller mindre assimileres ind i det eksisterende danske samfund – ikke at det danske samfund transformeres til et multietnisk samfund (dvs. et tilpasset samfund med etniske minoritetsrettigheder, flere i princippet ligeberettigede kulturer mv.). Som det udtrykkes diplomatisk: „Dansk udlændingelovgivnings målsætning om en vellykket integration risikerer derfor i yderste konsekvens at blive forvekslet med assimilation“.<sup>48</sup> Det multietniske samfund er de toneangivende politiske partier tilsyneladende imod, om end det som nævnt sjældent siges direkte.

Almindelig arbejdskraftindvandring har der i mange år været lukket for. Og den arbejdskraftmangel, der af rent demografiske grunde vil opstå i Danmark fra 2005, navnlig, søges kun tøvende imødegået ved headhunting

af udenlandsk højt kvalificeret arbejdskraft – som flere andre lande allerede ivrigt praktiserer. Kun diskret – hensynet til *Dansk Folkeparti* – er regeringen begyndt at deltage i de vestlige landes indbyrdes kamp om tiltrækning af arbejdskraft (*Arbejdskraftens internationale mobilitet set ud fra danske interesser*, undersøgelse initieret af Erhvervsfremmestyrelsen; januar 2002).

På flygtninge-området har vi i casen set en lang serie af stramninger fra 1983 og fremefter. Netop fordi den relevante gruppe ifølge sagens natur ikke er organiseret eller har stemmeret, er den blevet udsat for en serie forholdsregler, som man næppe ville kunne forestille sig i forhold til nogen anden gruppe i Danmark. Opfindsomheden vedrørende nye stramninger har fra politisk hold været betydelig; f.eks. har Danmark været foregangsland i forhold til Schengen-landene vedrørende den såkaldte „dansker-paragraf“. Selvom indenrigsministeren i 1995 betegnede udlændingeloven som „langtidsholdbar“ og statsministeren i 1999 talte om „verdens strammeste udlændingelov“, har der ikke været ende på stramningerne. Flere af stramningerne vurderes af uafhængige jurister at have været på kanten – eller over kanten – af FN's Flygtningekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (Det Danske Center for Menneskerettigheder, 2001). Disse tendenser er blevet endnu mere markante i VK-regeringens udlændingepakke (2002) – som i øvrigt har fået massiv opbakning i befolkningen.

I forhold hertil fremstår det øvrige EU som liberalt; for blot at nævne et enkelt punkt foreslog Kommissionens udspil til fælles EU-regler (dog ej vedtaget) mulighed for familiesammenføring efter et års ophold i modsætning til Danmarks (indtil for nylig) seks år. Med de yderligere stramninger i VK-regeringens udlændingepakke 2002, bl.a. afskaffelsen af retskravet på familiesammenføring, står den EU-positive VK-regering i et svært dilemma i spørgsmålet, om man skal påberåbe sig den danske undtagelse på området „retlige og indre anliggender“ og dermed cementere „Fort Danmark“ *inden for* „Fort Europa“. Det vil givetvis blive anset som usolidarisk af de øvrige EU-lande.<sup>49</sup> Foreløbig har skiftende regeringer imidlertid udskudt dilemmaet ved at henholde sig til, at EU-direktivet ikke er vedtaget. Som kortene ligger, er det imidlertid vanskeligt at se, hvordan Danmark skal kunne tiltræde det kommende direktiv, givet den politiske kapital man har skudt i den netop vedtagne udlændingepakke. Også for SR-regeringen ville det have været vanskeligt.

Den danske strategi over for menneskeglobaliseringen handler tydeligvis om at bevare Danmark som et nogenlunde homogent samfund, hvor de tilflyttede (så få som muligt) rimelig hurtigt integreres på de „danske værdi-

ers“ præmisser (et monoetnisk samfund). Det gælder med andre ord om i videst muligt omfang at *bevare* status quo mod menneskeglobaliseringens udfordringer. Strategien er hermed *defensiv* som her defineret; vi bygger et læhegn omkring Danmark og håber, det holder – bl.a. mod kritikken fra andre lande og internationale organisationer.<sup>50</sup>

*Danmark over for kommunikationsglobaliseringen.* Globaliseringen på dette område mødes ikke med væsentlige nationale foranstaltninger; i stedet for den teoretisk forventede defensive strategi ser vi overvejende en *laissez faire* strategi. Som et vestligt-pluralistisk land ønsker den danske stat af ideologiske grunde ikke at interferere i befolkningens valg af nyhedskilder og underholdning; dette suppleres med en grundtvigsk inspireret tro på „folks“ oplysningsniveau og evne til selv at vælge, hvad de vil udsættes for. Dette gælder såvel massemedier som internet. Også på sprogområdet gælder *laissez faire*: man har – i hvert fald hidtil – undgået en dansk sprogpolitik til imødegåelse af det danske sprogs anglicisering.<sup>51</sup> Formodentlig skyldes det, at den danske (skandinaviske) kultur generelt har været anglofil, ikke mindst efter anden verdenskrig.

I kapitel 1 blev der argumenteret for, at kommunikationsglobaliseringen betyder mindre, end man rent „teknisk“ skulle tro. Dette skyldes grundlæggende befolkningernes præference for det nære – og de hårdt konkurrerende massemediers anticipering heraf. Danske tv-seere vil helst se dansk – både hvad angår underholdning og nyheder. Derfor er tv-kanalernes dagsorden „så national som aldrig før“, som udtrykt af massemedieforskeren Stig Hjarvard (*Mandag Morgen*, 5. november 2001).

Der er imidlertid tilfælde, hvor forbruger/formidler mekanismerne ikke har slået til over for kommunikationsglobaliseringen. Som vist i vort case vedrørende EU-direktivet „Tv uden grænser“ fandt politikerne det her nødvendigt at gribe ind. Casen handler, som det vil huskes, om sikring af „nationale sportsudsendelser“. Dvs. EU er et redskab til at sikre, at bl.a. danske tv-seere fortsat kan få „nationale“ oplevelser (typisk fodboldlandskampe) som på monopol-tv's tid. Med andre ord: *når* mekanismerne i samspillet mellem forbrugere og formidlere ikke er tilstrækkelige til at sikre det nationale over for globaliseringens udfordringer, kan politikerne forlade *laissez faire* og gøre en aktiv indsats – sammen med kolleger i andre EU-lande – for at stå vagt om det nationale. Man gør en indsats for at *bevare* et i befolkningens øjne hævdvundet privilegium fra monopol-tv's tid: at overvære sportsudsendelser af „national/samfundsmæssig“ værdi. Dvs. strategien er *defensiv*.

Læhegnet over for globaliseringens markeds kræfter etableres i EU-regi; dvs. EU bidrager til at bevare nationale værdier.<sup>52</sup>

Generelt har globaliseringen på kulturområdet gjort det klart (*i 10*) „– selv for gamle venstrefløjsmodstandere af EU – at Danmark bedst kan varetage sine interesser gennem EU frem for at kæmpe alene.“ I kampen om ophavsrettigheder er danske interesser mere sammenfaldende med franske/EU interesser end amerikanske (*i 10*). I EU går der generelt en skillelinje mellem liberale (især Storbritannien) og tilhængere af reguleringsinstrumentet (især Frankrig) på kommunikationsområdet. Dette skal ses i lyset af Frankrigs traditionelle kulturkamp mod USA – som Storbritannien ikke ønsker at deltage i (Grantham, 2000). Danmark kan – hvis man vil – lægge sig behageligt i den franske anti-amerikanske slipstrøm – om end dens *praktiske* virkning hidtil har været tvivlsom.<sup>53</sup> Der er også mulighed for et fremtidigt bolværk mod det amerikansk-britiske *Echelon* kommunikations-aflytningssystem, der frygtes anvendt til spionage mod europæisk industri (og kan krænke individets integritet).<sup>54</sup> Den defensive strategi fra casen kan altså udvides til at gælde bredere. Men basalt set gælder i det angelsaksisk orienterede Danmark en *laissez-faire* holdning på området.

*Danmark/EU over for miljøglobaliseringen.* På dette område har vi en klar afvigelse fra det forventede. Danmark benytter en offensiv strategi i Kyoto-processen ved – sammen med de andre nordiske lande – at tilhøre „avantgarde“ inden for EU – der i sig selv som blok på verdensplan er progressivt. Danmark forsøger at skabe opbakning om et sæt globale spilleregler på området. Danmark foregår ligeledes med godt eksempel i sin egen miljøpolitik (best practice), dvs. som foregangsland.

Denne afvigelse kræver selvsagt en særlig forklaring. Tilsyneladende er det her lykkedes politikerne at overbevise befolkningen om, at globaliseringen på miljøområdet (f.eks. drivhuseffekten) gør det næsten umuligt at bygge læhegn om Danmark (måske fordi argumentet umiddelbart forekommer mest indlysende på dette område). Det er i stedet nødvendigt at satse offensivt for at påvirke de internationale spilleregler på området. Endvidere – og nok væsentligst – er der gigantiske eksportmuligheder inden for miljøteknologi (vedvarende energi), hvis man vel at mærke er foregangsland vedrørende de internationale aftaler. Det er bl.a. i dette lys, det skal ses, at Danmark lægger miljøhensyn ind i ulandshjælpen og øststøtten. Endelig har Danmark i en lang periode (1993–2001) haft en dynamisk miljøminister



(Svend Auken), som karakteristisk nok var idémand til kampagnen vedrørende „foregangsland“ (jf. nedenfor).<sup>55</sup>

Svend Auken påpeger, at den generelle danske defensive stil kan svække danske indflydelsesmuligheder (interview, 6. marts 2001). Han finder, at den defensive „scavenianske“ holdning – som han ser i visse dele af Udenrigsministeriets tænkning – udgør et problem for dansk indflydelse. Der lægges ifølge Auken alt for megen vægt på at „placere“ sig rigtigt, og man undlader at sige noget kontroversielt. I stedet burde man oftere melde klart ud og på det grundlag opbygge alliancer. Alt for ofte bliver Danmark „kørt over“, og det gælder for både ministre og embedsmænd.<sup>56</sup>

*Danmark over for valutaglobaliseringen.* På dette område beskyttes kronen mod globaliseringens udfordring – valutaspækulation – gennem en fastkurspolitik vis-a-vis euroen – trods det, at Danmark ikke deltager i euroens tredje fase (jf. tese 3b). I vort case ovenfor tales ligefrem om et „virtuelt“ medlemskab af euroen. Dette har dog ikke til fulde beskyttet kronen mod valutaspækulation, som det sås i august–september 1998. Men selve strategien er den samme som på tv-sportsområdet: Danmark bruger EU defensivt, som et værn mod forandring af status quo.

### *Tese-konklusion*

De defensive forventninger i tese 3a holder til fulde stik på i hvert fald to af de studerede områder, nemlig Danmarks udlændingepolitik og Danmarks valutapolitik over for globaliseringen. Med den lave profil på handelspolitikens område kan det næppe hævdes, at Danmark her har sin egen strategi. Fællesnævneren for de tre områder er, at Danmark gemmer sig bag EU's store læhegn og/eller bygger sit eget; Danmark vil i det store og hele bevare status quo. Vi har det konservative Danmark. På kommunikationsområdet er grundtendensen derimod liberal (*laissez faire*), om end politikerne i særlige tilfælde – som det studerede – kan gribe ind og bevare tv-udsendelser af national/samfundsmæssig værdi. På miljøområdet er strategien offensiv. Det falsificerer ikke tesens tankegang, idet der kan anføres gode grunde – ikke mindst af økonomisk art – til, at Danmark på dette område agerer anderledes. Men det viser, at virkningen af det i befolkningen aflejrede normsystem godt kan skubbes til side på et område, hvis der er markante faktorer af anden art på spil – som f.eks. et stærkt økonomisk incitament.

Vi bevæger os nu til det næste niveau, dvs. europæiseringen.

*Danmark som stat har, presset af det historiske aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for europæiseringen (tese 3b).*

### *Tese-begrundelse*

Begrundelsen er som ved (3) generelt. Danmarks brug af EU som skjold mod globaliseringen på forskellige områder (tese 3a) udelukker ikke, at Danmark også har et skeptisk forhold til europæiseringen. Både globaliseringen og europæiseringen ses i den danske politiske kultur som to sider af samme sag, nemlig en transnational udfordring til Danmark og danskheden. Derfor kan vi også forvente en defensiv dansk holdning vis-a-vis europæiseringen. Befolkningen er ikke, som det undertiden formuleres, „splittet“ på EU-spørgsmålet i en ja-fløj og en nej-fløj, der står uforsonligt over for hinanden (lige så lidt som vedrørende de øvrige transnationaliseringsniveauer). Det er snarere den enkelte dansker, der er splittet. De fleste ja-sigere ved de mangfoldige EU-afstemninger rummer momenter af den defensive holdning i sig, ligesom de fleste nej-sigere støtter nogle af ja-sidens argumenter. Forhenværende udenrigsminister Mogens Lykketoft taler om „... modstridende stemninger inde i hovedet på de fleste af os: vi har både stærke følelser knyttet til nationen og en sansning af nytten i det europæiske samarbejde“ (*Europa i verden*, UM, 23. august 2001). Pointen kan illustrere, at der er tale om et dominerende normsystem i den danske politiske kultur, som de fleste danskere har aktier i – både EU ja-stemmere og nej-stemmere.

### *Empiri*

Danmarks reserverede holdning til de politisk-institutionelle sider af EU-integrationen er velkendt og beskrevet flere steder (f.eks. DUPI, 2000: kapitel 7). Den skal derfor ikke analyseres detaljeret her. Danskernes skepsis ytrede sig allerede ved den tøvende holdning til EF-medlemskabet 1972, senere ved EU-nej'et 2. juni 1992 og senest ved cementeringen af dette nej ved euro-afstemningen 28. september 2000. Også i „ja-afstemningerne“ 1993 og 1998 kom skepsisen markant til udtryk. Fortløbende har den vist sig i regelmæssige opinionsmålinger af befolkningens EF/EU-holdning. Det er bemærkelsesværdigt, at EF/EU-modstanden er fordoblet det sidste tiår (fra et lavpunkt på 20 pct. i 1991 – efter omvæltningerne i Europa – til 40 pct. i 2001).<sup>57</sup>

Politisk har skepsisen udmøntet sig i Danmarks undtagelser fra EU-samarbejdet på forsvarsområdet og vedrørende euroens tredje fase, unionsborgerskabet og rets- og asylpolitikken. I kraft af den såkaldte sommerhusregel er de danske strande beskyttet mod udenlandsk (i praksis: tysk) opkøb.<sup>58</sup> Tysk og svensk politi må forfølge formodede forbrydere 25 km ind i Danmark, mens dansk politi må operere i hele Tyskland/Sverige (særaftaler i tillæg til Schengen).

Vor case går i dybden med Danmarks forhold til eurosamarbejdet. Vi så i forbindelse med tese 3a, hvordan kronen søges beskyttet mod valutaspekulation gennem et fastkursarrangement i forhold til euroen. Men selvom euroen således ses som et skjold til beskyttelse af kronen, ses den også som en udfordring til kronen og derved symbolsk til Danmark og danskheden. Folkeafstemningen 2000 har som bekendt betydet, at Danmark ikke deltager i denne mønt. Befolkningsflertallet har demonstreret, at det foretrækker at *bevare* kronen – det bestående. Det anses vigtigere end f.eks. mulig indflydelse i euro-11. Strategien er med andre ord defensiv. Når man så samtidig kan bevare *beskyttelsen* af kronen gennem en fortsat fastkurspolitik – tidligere over for D-marken, nu over for euroen – synes Danmark at kunne blæse og have mel i munden samtidig.

I forhandlingsforløbet vedrørende overgangsregler for arbejdskraft fra de nye EU-lande (Göteborg 2001) viste den danske regering en forsigtig og tøvende holdning, som blev udlagt som eftergivenhed over for *Dansk Folkeparti* og en fremmedskeptisk opinion. I det samlede EU-felt befandt Danmark sig som nævnt omkring „midten“. Men dette var bemærkelsesværdigt, i betragtning af at der var tale om en dansk mærkesag som EU-udvidelsen.

### *Tese-konklusion*

Det empirisk konstaterede passer her fint med tesen såvel som med dens begrundelse. Befolkningens EU-skepsis og de faktisk opnåede undtagelser vedrører netop områder af EU-samarbejdet, der opfattes som trusler mod institutioner/symboler for danskheden (Nielsen, 1992): den fælles mønt (truer kronen), fælles forsvar (ses som trussel mod et selvstændigt dansk forsvar), unionsborgerskabet (ses som konkurrerende med det danske statsborgerskab) og integreret politi (ses som konkurrerende med dansk politi). Dvs. EU-skepsisen er primært *national*, kun sekundært baseret på en demokrati-bekymring (Siune et al., 1992: 103-107). Havde det sidstnævnte gjort sig

gældende, ville danskerne jo i øvrigt have været varme fortalere for en udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser.

Vi bevæger os nu til det tredje niveau, det nære.

#### DANMARK OVER FOR DET NÆRE

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejlrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for den nære transnationalisering (tese 3c).*

#### *Tese-begrundelse*

Tesens begrundelse er som ved tese (3) generelt.

#### *Empiri*

Flere sæt empiri er relevante i forhold til denne tese. Der er for det første idédiffusionen fra Sverige. For det andet er der to cases fra den *meget* nære transnationalisering, hvor kun en geografisk del af Danmark er berørt: Øresundsregionen og Region Sønderjylland/Schleswig. I forbindelse med førstnævnte har vi det særlige storcentercase.

*Idédiffusionen fra Sverige.* Danmarks storstilede idéimport fra Sverige er udtryk for en *laissez faire* strategi fra dansk side. Dette *strider* tilsyneladende mod tese 3c. Det anses formodentlig ufarligt at „få gode idéer“, da de jo i alle tilfælde skal igennem det danske demokratiske system for at materialisere sig. Der er således ingen automatik på spil. Desuden har det svenske samfund et generelt „kvalitetsimage“ i Danmark (Volvo, Electrolux, Ericsson osv.) Der er dog en vis polarisering i Danmark i spørgsmålet, om „alt godt kommer fra Sverige“. Den negative mytedannelse om Sverige i Danmark (f.eks. „forbuds-Sverige“) skal formentlig ses i denne sammenhæng. Inspirationen kommer desuden drypvis, dvs. med ét tiltag ad gangen. Det samlede mønster som illustreret i figur 4.2 bliver derfor sjældent eller aldrig stillet til debat.

Denne „lurepasserrolle“ i forhold til Sverige (jf. videre „Det gradualistiske Danmark“ nedenfor) har både sine fordele og ulemper i forhold til en defensiv og selvtilstrækkelig tilgang. Man lader sig inspirere af succeserne og springer fiaskoerne over; dvs. man lærer af andres erfaring. Det vil være forkert at operere med begrebet „idémagt“ i denne sammenhæng og f.eks.

hævde, at „idémagten over Danmark ligger i Stockholm“. Til gengæld kan der være tale om, at den psykologiske binding til det svenske forlægger fantasifuldheden på dansk side (jf. afsnittet *Hvordan foregår diffusionen?* i kapitel 4).

*Øresundsregionen.* På dette regionale plan flourer derimod det forventede kvalitative merværd og dermed en dansk/københavnsk selvtilstrækkelighed. Men det *behøver* ikke være i kraft af tesens tankegang; det kan også skyldes det faktum, at der er tale om en dansk hovedstad over for en svensk provinsby (såvel som begge forhold i forening). Øresundsregionen fylder procentvis langt mindre i det københavnske end i det skånske opmærksomhedsfelt. Derfor har der også på dansk side været en langt større bureaukratisk træghed, når det drejer sig om tilpasninger til den nye region. De har måttet iværksættes fra oven. Når man fra dansk side overhovedet er gået ind i projekt „Øresund“, skyldes det ikke mindst den *nationale* danske interesse i at opruste hovedstaden, økonomisk og infrastrukturmæssigt.

De to siders modvilje mod at afgive kompetence til Øresundskomiteen – som følgelig kun er et diskussionsforum – er udtryk for en *defensiv* strategi over for den nære transnationalisering. Det afgørende har været at *bevare* magten på hver sin side af Sundet – dvs. undgå kontroloverførsel til et transnationalt organ. Med andre ord: „vi blander os ikke i jeres, hvis I ikke blander jer i vores“. Dette er et meget almindeligt statsligt reaktionsmønster over for transnationale organer.

*Storcenter-casen.* Her ser vi et bemærkelsesværdigt eksempel på strategiskift undervejs. Miljøminister Svend Auken lagde ud med en offensiv strategi: han forsøgte at eksportere sin miljøbegrundede storcenterpolitik til i hvert fald Skåne gennem brevet til sin svenske kollega. Dette var et eklatant brud med ovennævnte defensive strategi. Her var der virkelig tale om „indblanding i indre anliggender“ (måske med den underforståede forudsætning, at svenskerne også måtte blande sig i den danske sides anliggender?). Det er naturligvis forståeligt, at både de skånske og de svenske rigspolitikere tog det ilde op og anså det for dobbeltmoralsk, al den stund Auken kort derefter accepterede et langt større center på den danske side. Men i virkeligheden var der jo blot tale om, at Auken fik vredet armen om af en række tungtvejende interesser på den danske side, så han måtte give køb på sine miljøpolitiske principper. Hans strategi over for den nære transnationalisering ændrede sig fra offensiv til en mere konventionel defensiv. For at forklare den

offensive fase – som afviger fra vore teoretiske forventninger – kan vi pege på miljøministerens dynamiske profil. Det er næppe nogen tilfældighed, at det var den selv samme politiker, der var på spil i strategien over for miljøglobaliseringen.

*Region Sønderjylland/Schleswig.* Her har Danmark til gengæld paraderne oppe. Planerne om regionen brød med ønsket om „klare linjer“ mellem Danmark og dets internationale omverden; „hvor går grænsen?“ stod der ligefrem uden på den nævnte husstandsdelte brochure. Den kraftige nationale reaktion på disse – meget beskedne – samarbejdsplaner førte, som vi så, til et navneskift fra det oprindelige „Euroregion Slesvig“ til „region Sønderjylland/Schleswig“. Desuden forekommer samarbejdet mere eller mindre at være blevet paralyseret. At det drejede sig om grænsen til netop Tyskland – den historisk frygtede stormagt (tese 1) – var naturligvis med til at nære frygten for en grænseudviskning. De to staters – specielt Danmarks – modvilje mod at afgive kompetence til regionsrådet er udtryk for en defensiv strategi – endnu stærkere end i Øresundsregionen. Som illustration af at man „går med livrem og seler“ blev nævnt, at regionsrådet permanent har to formænd – en dansk og en tysk.

### *Tese-konklusion*

Den danske udlandsforsigtighed lukker ikke af for gode idéer, navnlig ikke fra Sverige. Tilsyneladende omfatter den kvalitative merværdsfornemmelse på mange områder også Sverige/Skandinavien som helhed. I Øresundsperpektivet udfolder en selvtilstrækkelighed sig imidlertid i fulde drag, om end tolkningen heraf er diskutabel. Det behøver ikke skyldes tese 3's fortræffelighed, men kan også være asymmetrien i form af hovedstad vs. provinsby (eller begge forhold). Intermezzoet med storcenter-offensiven tilskriver vi miljøministerens dynamiske profil.

Kontrasten til den næsten paralyserende forsigtighed i Sønderjylland/Schleswig er slående. Denne kontrast passer som fod i hose til tankegangen bag tese 1 og 3: at den moderne danske nation er skabt ved at vende Tyskland ryggen og samtidig sænke paraderne nordover.

## DANMARK HAR BEGRÆNSET / UDSKUDT SIN TRANSNATIONALISERING

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, i videst mulig udstrækning begrænset / udskudt transnationaliseringens virkninger på det danske samfund. De langsigtede konsekvenser heraf vil sandsynligvis blive negative (tese 4).*<sup>59</sup>

Her har vi at gøre med spørgsmålet, om strategierne faktisk er lykkedes. Ved at opsummere empirien fra tese 3 med henblik på dens samfundsmæssige virkninger vil det kunne ses, at transnationaliseringens virkninger på det danske samfund har været forholdsvis beskedne. Dette er netop formålet med en defensiv strategi. Danmark har med andre ord i allerhøjeste grad „styr på“ transnationaliseringen – måske endda alt for godt.

### LAISSER FAIRE OMRÅDER

Ser vi på *substansen* i den danske regerings strategier, er der for det første områder, hvor man har valgt helt at undvære et læhegn. På sådanne *laissez faire* områder – såsom massekommunikation, internet og det danske sprog – har transnationaliseringen umiskendeligt fået betydning for den enkelte danskers hverdag.<sup>60</sup> Brugen af internet er her i en klasse for sig.<sup>61</sup> På massemedieområdet – f.eks. tv – er det dog ikke så enkelt som en simpel optælling af tilgængelige tv-kanaler lader én formode: i og med at folk fortrinsvis ser de danske kanaler og danskproduceret tv, er der stadig de facto en vis national „kontrol“ med udbuddet. De fleste danskere har med andre ord deres eget private læhegn. Danmark har i øvrigt stadig licensfinansieret radio/tv uden reklamer.

Påvirkningen af det danske sprog kommer fra den angelsaksiske sfære – ikke fra EU (Hansen, Kjær & Lund, 2000). Af nye ord i dansk 1955–98 var kun 57 pct. danske dannelser; 38 pct. var forskellige typer af engelske låneord, mens fem pct. var lån fra andre sprog end engelsk.<sup>62</sup> Påvirkningen sker typisk via bestemte angliciserede domæner (Preisler, 1999): f.eks. flytrafikken (fra gammel tid), internationale konferencer af enhver art, computerområdet eller danske filialer af multinationale firmaer („corporate language“). Et stigende antal „danske“ reklamer, produceret af danske firmaer for et dansk publikum, affattes i dag på engelsk. Bidragende til den sproglige anglicisering er ikke kun fraværet af en aktiv sprogpolitik, men også det danske sprogs (danskernes) utilbøjelighed til spontant at danne egne afløsningsord

til erstatning for engelske låneord (f.eks. *e-brev* i stedet for *e-mail*). Hertil kommer, på det basale plan, en generelt anglofil dansk (skandinavisk) kultur, især efter anden verdenskrig.

#### BAG EU'S STORE LÆHEGN

På en række områder nyder Danmark – i hvert fald på kort sigt – godt af EU's store læhegn, idet det overflødiggør et særligt dansk læhegn: EU's handelsprotektionisme gavner fortsat dansk landbrug – på især ulandenes bekostning. Der er stadig rart at være bag læhegnet, selvom Danmark, i hvert fald i teorien, har mere offensive præferencer. Kronen er sluppet for international valutaspekulation i kraft af fastkurspolitikken – når der bortses fra valutauroen i august-september 1998. Det er nu blot euroen i stedet for D-marken, kronen er bundet til. Om EU også kan være et effektivt læhegn på sprog- og kulturområdet – vis-a-vis amerikaniseringen – er endnu uafklaret (Grantam, 2000). Mere specifikt har det været prøvet, om EU kan sikre tv-dækning af danskernes nationale sportsbegivenheder; efter store vanskeligheder – bl.a. af implementeringsmæssig art – ser det omsider ud til at være lykkedes.

#### OFFENSIV SATSNING

Miljøglobaliseringen kan potentielt få stor betydning for danskernes hverdag; men endnu er det ikke tilfældet. Den offensive strategi på miljøområdet – med dansk foregang – har en vis betydning for befolkningens hverdag (grønne afgifter, benzinpriser) – men er politisk ukontroversiel. Danmarks eksport af „grøn“ teknologi stiller store økonomiske gevinster i udsigt.

Kyotoprocessens *substantielle* succes er imidlertid en helt anden ting. Den globale opvarmning ufortalt har man endnu ikke påvist negative konsekvenser for netop Danmark; den øgede forekomst af kraftig nedbør forekommer udramatisk sammenlignet med de klimaeffekter, andre områder trues med. Tværtimod er et varmere klima med nye afgrøder stillet Danmark i udsigt. Dette kan på sin side forårsage „klimaflygtninge“ fra f.eks. et ørkenpræget Sydeuropa – og dermed en fornyet flygtninge-„debat“ i Danmark.

#### FORT DANMARK KAN KUN GIVE PYRRHUS-SEJRE

Sammenlignet med vort nære udland – Sverige, Tyskland, Holland eller UK – har Danmark modtaget et ret beskedent antal tilflyttere pr. indbygger. Tal-



lene for første kvartal 2002 tyder endvidere på (Kjær, 2003: 8-9), at alene debatten om „udlændingepakken“ har reduceret antallet af asylansøgere betragteligt (mens antallet i samme periode er steget tilsvarende i Norge og Sverige). I denne henseende ser den førte politik med andre ord ud til at lykkes.

Nydanskerne har en høj grad af synlighed: jf. gadebilledet eller skolerne med mange „tosprogede“ elever – eller tænk på de mange nydanskere som taxachauffører eller grønthandlere eller de mange etniske restauranter/grillbarer, der er dukket op det sidste tiår. Men trods denne synlighed har nydanskerne netop *ikke* formået at sætte sig på mere attraktive jobs i den offentlige eller private sektor eller i interesseorganisationer – eller blive journalister, politikere eller indtage andre samfundsprægende funktioner.<sup>63</sup> Nydanskerne er hverken blevet assimileret ind i det traditionelle monoetniske Danmark *eller* blevet en del af et multietnisk samfund. Det sidstnævnte eksisterer hverken retorisk eller reelt.

Det monoetniske samfund vil vanskeligt kunne opretholdes ret mange steder i Europa. Den væsentligste årsag hertil er demografisk-økonomisk: det stigende behov for arbejdskraft. Med de store krigsgenerationers udtræden af arbejdsmarkedet fra 2005 til 2010 (Kornø Rasmussen, 2001; jf. også *Arbejdskraftens internationale mobilitet set ud fra danske interesser*, undersøgelse initieret af Erhvervsfremmestyrelsen, januar 2002) vil der opstå et stort behov for arbejdskraftimport fra ikke-europæiske kulturer. Dette gælder både „almindelig“ arbejdskraft og folk til specielle jobs: læger, sygeplejersker, IT-folk mv. Sammenfaldet af europæisk arbejdskraftmangel, tredje verdens arbejdskraftoverskud og forbedrede transportmuligheder („globalisering“) bevirker, at monoetniske samfund i Europa bliver praktisk taget umulige at opretholde inden for en overskuelig fremtid – medmindre man praktiserer „apartheid“ eller en befolkning skulle være villig til at acceptere en kraftig velfærdsnedgang. Ydermere er disse nydanskere fra ikke-europæiske kulturer naturligvis *endnu* sværere at assimilere end tidligere tiders tilflyttere.

Så selvom *Fort Danmark* måske i teorien kunne gøres uindtageligt, vil dette på længere sigt næppe være politisk realistisk, hverken i SR- eller VK-udgave. Denne forudsigelse er ikke i modstrid med kritikken af globaliseringsdeterminismen i kapitel 1. At Europa/Danmark står over for en alvorlig arbejdskraftmangel har intet med en automatisk globalisering at gøre; det har at gøre med lave fødselsrater i fortiden. En række af hinanden uafhængige faktorer peger de facto i samme retning: bort fra det monoetniske samfund.

Denne udvikling fører imidlertid ikke automatisk mod det multietniske samfund med i princippet ligeberettigede kulturer mv., og det monoetniske samfund kan meget vel forblive som *ideal* i vide kredse. Det danske samfund kan let blive låst fast i den nuværende „hverken/eller“ situation. I kraft af politikernes p.t. defensive strategi – som der nu er investeret megen politisk prestige i – vil udviklingen under alle omstændigheder gå langsomt og gradvist. Med den anlagte strategi vil der gå meget lang tid, før regeringen, eller politikerne i bredere forstand, måtte erklære, at „Danmark er i dag et multietnisk samfund“. Men gradualismens svaghed er, at pinen bliver trukket i langdrag. Resultatet bliver en intensivering af den langtrukne danske *identitetskamp* mellem tilhængere og modstandere af et multietnisk samfund, som har domineret den danske dagsorden siden – groft sagt – 1997. Udlændingområdet har været det overordnede tema ved kommunalvalget i november 1997, folketingsvalget marts 1998 og folketings- og kommunalvalget november 2001. Det dominerer avisernes læserbrevsspalter<sup>64</sup> såvel som den offentlige debat i øvrigt. Til sammenligning med parlamentsvalgene i vore to nabolande Tyskland og Sverige 2002 kan nævnes, at „udlændingspørgsmålet“ kun spillede en rolle de sidste par dage af den tyske valgkamp, og at det af svenske vælgere kun blev rangeret som det tolvte (!) vigtigste valgtema (SIFO-undersøgelse; *Aftonbladet*, 1. september 2002). „Det er paradoksalt, at man i et land, der har så relativt få udlændinge, i den grad har diskuteret udlændingepolitik“ (*Frankfurter Rundschau*, 19. november 2001).

Det kan *se ud* som en række småbureaukratiske kampe og debatter om f.eks. butiksekspedienters hovedtørklæder, muslimske gravpladser i Danmark eller støtte til modersmålsundervisning. Men i virkeligheden handler det om Danmark som et monoetnisk kontra et multietnisk samfund. En sådan identitetskamp har Danmark ikke oplevet siden helstatens opgør mellem det „rent“ danske og det multinationalt dansk-tyske i første halvdel og midten af 1800-tallet (Haarder, 1997; Østergård, 1998: 282-336), hvor tyskere/holstenere efterhånden blev fortrængt fra samfundet og statens embeder (opgøret endte med et monoetnisk, men territorielt formindsket Danmark efter nederlaget i 1864). Som en indikator på det epokegørende i den nuværende situation har Danmarks konstitutionelle statsoverhoved, Dronning Margrethe, revset sine undersåtters fremmedsæpsis, betydelig mere eksplicit end i sine nytårstaler (svenske *Dagens Nyheter*, 29. juni 2002). Da det danske samfunds identitet udgør et stridsspørgsmål i dansk indenrigspolitik, er dette et bemærkelsesværdigt skridt, der er med til at understrege det specielle i situationen. Måske har professor Lars Dencik ret i vurderingen, at „der ikke

siden 1930'ernes Tyskland [er] forekommet en indenrigspolitisk debat i Europa, som i den grad bliver ført i etnopolitiske termer, som det nu sker i Danmark“ (*Politiken*, 10. november 2001; jf. også *Berlingske Tidende*, „Analyse“, 27. november). Sagen er netop, at der i ingen af vore nabolande føres en tilsvarende identitetskamp; det multietniske samfund har for længst sejret i Tyskland, Holland, UK og Sverige (om Finland og Norge, jf. s. 249–252). En Le Pen i Frankrig bruger ganske vist kraftigere retorik end en Kjærsgaard i Danmark. Den gennemsværer imidlertid ikke som i Danmark store dele af de toneangivende partier, fordi disse har valgt en inddæmnings- i stedet for en samarbejds politik over for fænomenet Le Pen.

I modsætning til debat om skatte- eller boligpolitik handler den aktuelle udlændingedeбат om folks identitet: hvem af os skal have lov til at tilhøre „gruppen“, dig eller mig? Erik Meier Carlsen (f.eks. *B. T.*'s leder 28. marts 2002) hævder, at en skarp udlændingedeбат i virkeligheden fungerer som en „katarsis“, dvs. sjælelig renselse. Politisk korrekthed skjuler kun de reelle problemer ifølge denne opfattelse; tingene bør kaldes ved deres rette navn. Det er utvivlsomt rigtigt, at et „godt“ skænderi i et parforhold kan „rense luften“ – så længe den basale tillid og vi-følelse er til stede. Det er imidlertid netop vi-følelse eller sammenhængskraft, der kan eroderes med „debattens“ bestandige gentagelser og stigmatiseringer. Den må formodes at være ubehagelig ikke kun for sin genstand, dvs. nydanskerne, men den graver også grøfter i det danske samfund generelt, som det vil tage lang tid at fylde ud. Debatten har en selvforstærkende karakter, jf. f.eks. debattørernes stærkere og stærkere indbyrdes betegnelser (f.eks. „landsforræder“, „racist“) og om debattens genstand (f.eks. „femte kolonne“, ikke mindst efter 11. september 2001); der er tale om terminologi fra besættelsestiden.<sup>65</sup> De danske politikere har imidlertid ikke turdet „lukke debatten“ ved at forpligte sig på et multi-etnisk Danmark og derved indtage en opinionsførende rolle – når der bortses fra repræsentanterne for enkelte småpartier (toneangivende politikere lægger imidlertid heller ikke eksplicit *afstand* til det multietniske samfund i officielle sammenhænge). Resultatet er, at Danmark står midt i en identitetskamp, hvis grundtema er politisk tabu. Forsigtigheden skyldes formodentlig partistrategiske hensyn – med næste valgdag i sigte. Men netop forsigtigheden kan i virkeligheden være uhyre uforsigtig på samfundsplan.

Endelig kan man også frygte, at landets renommé lider skade internationalt – endda på kort sigt – i takt med udlændingepolitikens balancering på kanten af diverse FN-konventioner og de mange kritiske rapporter fra internationale organisationer.<sup>66</sup> Udlændingestyrelsens nødplan at indkvar-

tere 1.000 flygtninge i stålcontainere, som reaktion på kommunernes modvilje, vakte f.eks. international opmærksomhed: „At indkvartere mennesker i containere er ikke værdigt i Vesteuropa“, hed det fra FN's Flygtningehøjkommissariat (*B. T.*, 25. maj 2001). Navnlig i kølvandet på valgkampagnen i november 2001 har Danmark fået megen negativ international pressedækning. Dette har ikke kun været i Danmarks nære udland, men også f.eks. i *New York Times*, *BBC World*, *The Guardian*, *Le Figaro*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Economist* osv.<sup>67</sup> I betragtning af hvor sjældent Danmark omtales disse steder, er det så meget desto mere uheldigt, at det sker i så utvetydigt negative vendinger. I betragtning af internationale stereotypers sort-hvide karakter er der risiko for, at Danmark skifter image fra det tidligere romantiserede, rosenrøde til noget kulsort. Renommé tager lang tid at flosse – men så sandelig også at genopbygge.

Politisk har reaktionerne naturligt nok været mere afdæmpede. Men som udtrykt af EU's tidligere formand, den belgiske premierminister Verhofstadt (25. november 2001), „står EU meget stærkere over for en eventuel Danmark-sag end man gjorde i Østrig-sagen“ (*Nice-traktaten*, artikel 7 EU). Den danske regerings udlændingepolitik gav i maj 2002 anledning til heftig dansk-svensk polemik på såvel regerings- som partiplan. Regeringspartiet Venstre er tilsyneladende lagt på is af sine nordiske søsterpartier og har modtaget stærke reaktioner i *ELDR*, det europæiske liberale parti.

Et skadet renommé kan hæmme Danmarks gennemslag i forskellige sammenhænge. Som en baltisk diplomat udtrykker det:

Det lyder hult, når danske diplomater og politikere fortæller os, at vi ikke må diskriminere mod det russisktalende mindretal, når I selv bruger en hel valgkamp på at diskutere diskrimination af udlændinge (citeret fra *Mandag Morgen*, 12. november 2001: 27).

Med andre ord: det kan „bruges“ imod os. Den danske troværdighed, og dermed indflydelse, forringes – i hvert fald vedrørende menneskerettighedsspørgsmål, som fortsat synes at være højprioriterede i dansk udenrigspolitik.<sup>68</sup>

#### I FORSVARSPOSITION VIS-A-VIS EU

Områderne spiller naturligvis sammen. Selvom udlændingepolitiske spørgsmål ikke havde afgørende betydning for nej'et i 1992, vil

spørgsmålet om flygtninge og indvandrere ... kunne bringes ind i en fremtidig [EU] folkeafstemning som et meget slagkraftigt ... nej-argument. Det samme gælder alle forhold, der vil kunne betragtes som en beskæring af [dansk] selvbestemmelse og politisk handlefrihed“ (Siune et al., 1992: 95).

Efter at udsigterne til tyrkisk EU-medlemskab, om end i et længere perspektiv, er øget (december 2002), må relevansen af denne profeti være steget betydeligt („islamisering af arbejdsmarkedet“ o.l.). Det kan blive vanskeligt eller umuligt at stemme sig ud af de rådende undtagelser eller få den danske befolknings accept af nye dybde-forøgende EU-reformer, alt andet lige.

Allerede med euro-nej'et i september 2000 sås en tendens til cementering af de danske undtagelsesområder. Efterhånden begynder afkoblingen på disse områder at blive mærkbar (DUPI, 2000); vi skal ikke gå i dybden med en analyse heraf i nærværende sammenhæng. Transnationaliseringen af de danske ferieområder er, i hvert fald ejermæssigt, blevet forhindret i kraft af sommerhusreglen. Undtagelsen på „retlige og indre anliggender“ kan fremover bruges til f.eks. at opretholde strammere asylregler i Danmark end i resten af EU (*Fort Danmark i Fort Europa*). Denne mulighed var ikke inde i overvejelserne, da undtagelsen blev etableret. Danmark har stadig, uagtet EU, et universalistisk, skattefinansieret velfærdssystem. Europæiseringen er således ikke trængt afgørende i dybden i det danske samfund.

Det er vanskeligt at vurdere, hvad renomméet „den fodslæbende dansker“ betyder i EU-sammenhæng. Ifølge (*i 10*) har det indtil euro-afstemningen i 2000 ikke betydet alverden, idet man har set undtagelserne som resultatet af en særlig politisk situation og som midlertidige. Efter den nævnte cementering kan der måske opstå alvorligere imageproblemer (Holm, 2002). Særlig vanskelig bliver situationen for Danmark, hvis et skadet dansk renommé på flere niveauer spiller sammen. Som udtrykt af en markant borgerlig politiker, forhenværende MEP, apropos EU's nærhedsprincip:

Det som i Danmark lyder som gæv dansk vilje til at bestemme i sit eget hus, det lyder for de andre [i EP] som den rene mistillid over for dem, fremmedfjendskhed og manglende vilje til at lytte og samarbejde; det opfattes som en kold skulder (*i 3*).

Den nære transnationalisering har derimod sat sine tydelige spor i det danske samfund via idédiffusionen fra Sverige (jf. figur 4.3). Uagtet at der også er centrifugalkræfter på spil mellem de nordiske lande, er et af resultaterne af denne diffusion – herunder følgediffusioner – at Danmark, Sverige, Norge og undertiden Finland opfattes under ét i mange internationale fora. Dette var upåvirket af den svenske/nordiske models økonomiske nedtur i de tidlige 1990'ere. Fællesetiketterne („Skandinavien“, „Norden“) antyder en symmetri mellem landene, som ikke modsvarer de asymmetriske diffusionsmønstre (Sverige som foregangsland). Realpolitisk har Danmark imidlertid haft gavn af fællesetiketterne i efterkrigstiden (Mouritzen, 1995).

Diffusionen fra Sverige viser ingen tegn på svækkelse. Selvom „ta' hånd om“-konceptet ikke just modsvarer VK-regeringens officielle udtalelser, tyder al erfaring på, at diffusionsmønsteret er uafhængigt af partipolitik, såvel som økonomiske konjunkturer. Det bunder i politiske kulturer og dermed noget dybereliggende end hvilke partier, der har regeringsmagten (jf. videre om foregangsland i næste afsnit).

Øresundsregionen har endnu ikke haft de store virkninger på dansk side, bortset fra nogle mega-infrastrukturarbejder. Om de store visioner for Øresundsområdet bliver realiseret står p.t. hen i det uvisse; risikoen er, at ikke mindst den danske reserverethed/lokale inerti vanskeliggør realiseringen også af de dansk-nationale hensigter, der hele tiden har været med projektet. Region Sønderjylland/Schleswig virker paralyseret af den meget stærke dansk-nationale modstand, den mødte fra start. De involverede danske politikere må gå på listesko – og dermed agere defensivt – i alle spørgsmål vedrørende regionen.

Begge regioner vil blive hæmmet af den danske regerings udlændingepakke 2002, der med sine betingelser for f.eks. familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle<sup>69</sup> vil komme til at hindre personmobiliteten over grænserne. Dette vil naturligvis blive specielt mærkbart i Øresundsregionen, hvor man havde de største forhåndsforhåbninger til øget personmobilitet.

„NOTHING FAILS LIKE SUCCESS“

I kraft af de forskellige læhegn er det beskedent, hvor meget det danske samfund hidtil er blevet præget af transnationaliseringen. Det er selvsagt på *laissez faire* områderne, at danskernes dagligdag er mest påvirket. Det er specielt internettet samt – gennem længere tid – den sproglige anglicisering og

diffusionen fra Sverige, der har gjort sig mest gældende. Den globale opvarmning ufortalt har man endnu ikke påvist negative konsekvenser heraf for netop Danmark og danskernes hverdag. På udlændingeområdet er virkningen beskeden i forhold til mange andre lande, men selve opførelsen af *Fort Danmark* har ført til en selvforstærkende identitetskamp og dermed slitage på samfundets sammenhængskraft.

Alt i alt har Danmark i allerhøjeste grad „styr på“ transnationaliseringen – nok lidt for godt. På kort sigt er konservatismen nem og behagelig; der er „rart“ at være bag læhegnet, når man har noget værdifuldt at bevare og det i øvrigt går godt. Men det, at det „går godt“, kan være med til at fastholde én i forældede strukturer. Den generelle svaghed ved konservatisme er jo, at nytænkning og innovation kommer i baggrunden. Men hvorfor egentlig det? Jo, succesen på kort sigt kan føre til to ting: overdreven forsigtighed og overdreven selvgodhed. *Forsigtighed* er for så vidt en rationel reaktion på succes: der er nu meget at tabe, eftersom dumdristig adfærd kan sætte sejrrens frugter over styr. Det er tilrådeligt at vælge „det sikre for det usikre“. Innovation og nytænkning er ikke så påkrævet og kan i virkeligheden være farligt. Derfor kommer det i baggrunden. *Selvgodhed* er en anden naturlig reaktion på succes. Det er fristende at give luft herfor offentligt, både internationalt og på den hjemlige arena:

Og hånden på hjertet til far eller mor i aften foran tv-skærmen: Kunne du tænke dig at se dit barn vokse op i noget andet land? Kunne vi tænke os at se vore forældre blive passet og plejet i noget andet land? Jeg tror, jeg kender svaret! Det kunne vi ikke (*Statsministerens nytårstale*, 2000).

Ved sådanne og tilsvarende udtalelser forstærkes og cementeres en eksisterende selvgodhed i den politiske kultur.

Teoretisk kan ræsonnementet føres videre. Såvel overdreven forsigtighed som overdreven selvgodhed fører logisk til *selvtilstrækkelighed*; dette er med andre ord det sandsynlige samlede resultat af succes, alt andet lige. Heri ligger en vis portion apati på alle planer; det pågældende samfund bliver ikke særlig modtageligt over for nye transnationale påvirkninger. På længere sigt kan en sådan manglende tilgang af nye impulser meget vel straffe sig – afhængig af omstændighederne i øvrigt. Hvis og når en stagnation eller fiasko erkendes, tager det imidlertid lang tid at omstille sig og skifte strategi – og endnu længere tid at få dynamikken genetableret, hvis det overhovedet kan lade sig gøre.

De første kim til en sådan udvikling kan allerede skimtes. Danmarks objektive fortrin kan udhules i form af f.eks. IT-industriens manglende tilgang af kvalificeret arbejdskraft – som bl.a. kan skyldes et fremmedskeptisk samfundsklima (*Mandag Morgen*, 12. november 2001: 27). Hospitalernes ventelister kan ikke nedbringes væsentligt, så længe kvalificerede udenlandske læger støder på bureaukratiske eller andre hindringer for at virke i Danmark (mens f.eks. den britiske regering headhunter læger over hele verden). Manglen på arbejdskraft kommer ikke kun til at gælde højtuddannet arbejdskraft, men også de fleste håndværk, sundhedspersonale på alle niveauer og endda visse ufaglærte områder.<sup>70</sup> Selvom myter er sejlevede, kan det på et tidspunkt blive umuligt at opretholde den hjemlige myte om Danmark som „verdens bedste land“. Men da vil det tage tid at skifte strategi og endnu længere tid at få genetableret dynamikken.

## DANMARK SOM FOREGANGSLAND?

### MEST ORIGINAL ELLER BARE BEDST?

„Foregangsland“ defineres her som en stat, der er først (eller i første geled) med at implementere nye idéer – dvs. er „original“. I dette ligger også, at andre faktisk følger efter. Et foregangsland vil typisk anvende en offensiv (eller total) strategi over for transnationaliseringen – om end der ikke er noget logisk tvingende i dette. En defensiv strategi kan også være original, men normalt vil den ikke tiltrække sig så stor international opmærksomhed.<sup>71</sup>

SR-regeringen satsede – med start i april 1997 – en stor del af sin prestige på en kampagne for, at Danmark skulle være netop foregangsland. Ud over at udmønte sig i en skriftserie, udgivet af regeringen,<sup>72</sup> som i hæfte for hæfte måler („benchmarker“) Danmarks position på en række områder i forhold til sammenlignelige lande, er kampagnen også indgået i ministertaler; ambitionen om, at Danmark skulle være foregangsland, er understreget mange gange, herunder ikke mindst i statsministerens taler ved Folketingets åbning og i hans nytårstaler. Hverken i skriftserien eller talerne har man imidlertid defineret præcist, hvad et „foregangsland“ er. Regeringen gav sig selv karakterbog i de enkelte hæfter i skriftserien, og karaktererne var som regel høje; beskæftigelsen og økonomien i det hele taget havde uomtvisteligt udviklet sig positivt i midt- og senhalvfemserne. Danmark havde altså på objektive indikatorer klaret sig bedre end mange sammenlignelige lande i disse år.



Man forledes næsten til at antage, at „foregang“ betyder noget i retning af „vi ligger nr. 1“ (eller i hvert fald i første geled), og at foregangsland derfor betyder „verdens bedste land“. I denne forstand appellerede kampagnen til befolkningens kvalitative merværd (tese 3) – nogen ville sige „selvgodhed“ eller „selvtilstrækkelighed“. I tråd med dette lå statsministerens ord ved projektets lancering 16. april 1997: „Det er en kærlighedserklæring til vort land“. Af manglen på en præcis definition var den nationale selvtilfredshed (eller regeringens ditto) det umiddelbare signal, som kampagnen udsendte.

Men det, at det går *godt*, er jo ikke nødvendigvis sammenfaldende med „foregang“, at gå *foran* – at Danmark yder en pionérindsats og finder på nyt. Og omvendt: at gå foran betyder jo ikke, at man klarer sig *bedre* end alle andre; det betyder i stedet, at man er villig til at være „forsøgskanin“, at løbe en risiko for at det i en overgangsfase går mindre godt – eventuelt at det slet ikke går. Det behøver ikke være i den radikale forstand, som f.eks. præstestyret i Iran har ønsket at „gå foran“ med en stærkt ideologisk-religiøst farvet samfundsmodel. Det kan være *inden for* rammerne af f.eks. den vestlige samfundsmodel, at man ønsker at markere, at utraditionelle midler – til samme overordnede samfundsmål – virker bedre end de afprøvede (f.eks. Sveriges „den tredje væg“ mellem kapitalisme og socialisme i efterkrigstiden).

Det er vel også det, der er det interessante i en større sammenhæng; om Danmark ligger nr. 1 eller 5 er højst interessant i et sportsperspektiv, en art olympiske lege for regeringer – og for den regering, der vil slå sig lidt på maven i gode tider. Det interessante for omverdenen eller eftertiden er vel det konstruktive, om vi har fundet på *nye* måder at gøre tingene på, om der f.eks. findes en særlig „dansk model“, som vi vil anbefale til andre.<sup>73</sup>

Interview med kampagnens idémand, forhenværende miljøminister Svend Auken, støtter denne originalitetstolkning af „foregang“:

Danmark som foregangsland var min egen opfindelse. Idéen var at det er muligt for et lille land som Danmark at sætte sit præg på den internationale udvikling. Ud over den sædvanlige internationale deltagelse, og det at vi bruger flest ressourcer på ulandsbistand, så har vi i kraft af vores størrelse, vores baggrund, vores velstand på nogle områder mulighed for at gå foran. At *turde* gå foran. Det kan altid diskuteres hvor meget eller hvor lidt. Danmark som foregangsland er ikke en beskrivelse men en målsætning. CO<sub>2</sub>-afgifterne har klart været med i denne tankegang.<sup>74</sup>

Auken beskriver videre, hvordan foregangsiden blev „kapret“ af økonomer i Finansministeriet, som blev fascineret af „benchmarking“ teknikken; „dette

gav kampagnen et stort skub fremad, men den blev herved mere en teknisk øvelse end en politisk“. Karakteristisk nok var Finansministeriet koordinator på kampagnen/skriftserien og leverandør af de første udspil; herved kom økonomisk tænkning/statistik til at stå helt centralt. Det er måske netop her, vi har nøglen til ambivalensen: at Aukens oprindelige idé – foranlediget af reel foregang på hans eget område – blev overskygget af en måleteknik, gennem hvilken man kan sammenligne en række lande i nogle i princippet vilkårlige henseender. Herved blev kampagnen domineret af den kvantitative OL-ideologi: *vitius, fortius, altius* (hurtigere, kraftigere, højere) snarere end nye idéer. „Hvem springer højest?“ og „hvilken placering opnår vi?“ kom til at overskygge en mere grundlæggende diskussion om, hvilken springmetode der er mest effektiv (sakspring, væltespring, Fosbury flop osv.)

#### ER DANMARK SÅ ET FOREGANGSLAND?

Hvordan forholder Danmark sig til denne sidstnævnte forståelse af „foregangsland“? Ser vi på regeringens faktiske strategier som analyseret tidligere i dette kapitel, er det slående, at der kun er tale om dansk foregang på enkelte, spredte områder. Danmark har gennemgående valgt en defensiv strategi over for globaliseringen, europæiseringen og den nære transnationalisering (tese 3). En væsentlig forklaring herpå er, at sådan har befolkningsflertallet ønsket det.

Lad os se på nogle områder, der tilsyneladende *afviger* fra dette generelle mønster – og som kandiderer til at være foregangsområder:

– *parlamentarisk demokrati*. Danmark har en stærk parlamentarisk tradition, herunder mulighed for parlamentarisk mistillidsvotum til den enkelte minister. Folketingets kontrol med EF/EU-politikken – som ikke alene skyldes den demokratiske tradition, men også den folkelige EF/EU-skepsis – er som nævnt den stærkeste parlamentariske kontrol i EU (om end dens centralisme forhindrer den i at være endnu bedre; jf. kapitel 7). Det danske Markeds-/Europaudvalg har altid vakt både forundring og beundring i EF („EF’s trettende medlem“, Jacques Delors); udvalget har inspireret specielt Sverige og Finland (Hegeland & Mattson, 1995). Med EU’s fokus på nationale parlamenter i medfør af Amsterdam-traktaten (1998) er der udsigt til, at Folketinget vil tiltrække sig yderligere europæisk interesse.

Et andet – mere beskedent, men nok så sigende – udslag af Danmarks avantgardeposition på området er, at det er lykkedes folketingspolitikere fra

enkelte fagudvalg, særlig miljø- og planlægningsudvalget, at overbevise den relevante fagminister om at medtage en Folketingsdelegation til internationale konferencer. Således var der danske parlamentarikere til stede ved f.eks. Rio- og Kyotokonferencerne, såvel som ved forhandlinger i WTO. Folketingsmedlemmers tilstedeværelse i den danske delegation ved sådanne forhandlinger har ofte vakt undren hos de andre landes „rene“ regeringsdelegationer (i 15).

– *miljøområdet*. Området er et traditionelt nordisk prioriteringsområde. Det udgør med sin offensive strategi som nævnt den store undtagelse fra det generelle danske mønster. Her er det tilsyneladende lykkedes politikerne at overbevise befolkningen om det udsigtsløse i at bygge læhegn om netop Danmark. Det er nødvendigt i stedet at satse offensivt på at påvirke de internationale spilleregler på området. Her har Danmark foregået med godt eksempel („best practice“ strategien) inden for EU<sup>75</sup> – som jo i sig selv går foran på verdensplan på miljøområdet.

Miljøområdet indgår også som et væsentligt moment i øststøtten til de nye demokratier efter den kolde krig. Også her har Danmark været i front, om end tilsyneladende med en lavere profil efter regeringskiftet 2001.

– *ulandsbistand, fredsbevarende styrker*. Danmark er det land i verden, der – i hvert fald indtil for nylig – ydede mest pr. indbygger i bistandshjælp.<sup>76</sup> Danmark er også et af de lande, der hyppigst stiller mandskab til rådighed for FN's fredsbevarende styrker. Men i hvert fald ulandsbistanden baseres helt på det traditionelle nordiske koncept: vægt på multilateral bistand (gennem FN) og fattigdomsorientering, dvs. prioritering af de fattigste lande og de fattigste i disse lande. Dette er ikke noget originalt dansk koncept. Fredsbevarende styrker er en gammel nordisk paradegren, som led i landenes stærke FN-engagement (Jakobsen, under udgivelse: kapitel 1). Med lidt god vilje kan man skimte et foregangsaspekt i Danmarks hurtige omstilling til *fredsbevarende* aktioner (den internationale brigade mv.). De øvrige lande deltager også i denne type aktioner, om end lidt mere nølende. Af rent geopolitiske grunde var Danmark hurtigst til at omstille sig.<sup>77</sup>

Der er noget tankevækkende i, at Danmark med verdensrekord i bistandshjælp og højprioritering af fredsbevarende styrker samtidig har „verdens strammeste udlændingelov“ (den forhenværende statsministers lettere overdrevelse). Hvordan kan disse ekstremer forenes? Er der et „missing link“? En hypotese kunne være, at Danmark ønsker at stabilisere den for Danmark

favorable *status quo* i verden, dvs. praktiserer en art global socialkonservatisme („gi' for at bevare“). Ud fra teorien om at det er fattigdom, der fører til revolution, krige og deraf følgende flygtningestrømme og indvandningspres – også mod Danmark – arbejder Danmark for at bekæmpe verdens fattigdom og derved også menneskeglobaliseringen og dens pres mod bl.a. Danmark. Opinionsmålinger viser, at frygten for flygtningepres mod Danmark er et væsentligt incitament bag befolkningens støtte til ulandsbistanden.<sup>78</sup> *Hidtil* har et sådant muligt motiv ikke givet sig udslag i bistandens landefordeling; i så fald skulle langt mere støtte være ydet til f.eks. Afghanistan eller Somalia. VK-regeringen har imidlertid i EU bakket op om et spansk-britisk initiativ, der vil bruge EU-bistanden som sanktion over for „flygtningeproducerende“ lande (Olsen, 2003); ligeledes er der på finansloven for 2003 afsat et beløb, der skal bistå flygtninge i konflikternes „nærområder“ og derved formentlig bidrage til at hindre flugt/migration over længere afstande. Så måske er vi på vej mod en dansk socialkonservatisme på globalt plan (uden at der dog er grund til at fornægte altruistiske eller andre bevæggrunde til bistanden). Vedrørende det, som virkelig ville *ændre* status quo til fordel for udviklingslandene – nemlig en liberalistisk EU-handelspolitik i WTO, der giver ulandene adgang for deres landbrugsvarer til det europæiske marked – er Danmark som nævnt *ikke* foregangsland. Det er vor principielle politik, men vi holder lav profil.

– *arbejdsmarkedspolitikken*. Her er man i 1990'erne begyndt at tale om en „dansk model“, som imidlertid er svær at skelne fra den tidligere nordiske model. Den danske økonomis succes i 1990'erne (f.eks. den positive beskæftigelsesudvikling under SR-regeringen), som har fået ros i EU, OECD og ILO, kombineret med den svenske og finske økonomiske nedtur i de første år af 1990'erne, har formodentlig foranlediget dette navneskift. Men betydningen er stort set den samme: enhedsfagbevægelsen, den høje organisationsprocent, kollektive overenskomster, forligsinstitution, inddragelse af arbejdsmarkedets parter i alle spørgsmål vedrørende arbejdsforhold, et system af arbejdsmarkedsuddannelser, prioritering af arbejdsløshedsbekæmpelse, „ansvarlighed“ (f.eks. løntilbageholdenhed) hos parterne osv. Med lidt god vilje adskiller Danmark sig ved større mobilitet på arbejdsmarkedet end de øvrige nordiske lande, formentlig på grund af en anden virksomhedsstruktur med mange små og mellemstore virksomheder og mindre formel jobtryghed end i Sverige (Kongshøj Madsen, 1998).<sup>79</sup>

– *EU's østudvidelse*. Sammen med navnlig Storbritannien og Sverige har Danmark været blandt de lande, der mest helhjertet har støttet EU-udvidelsen. Ud over de geopolitiske og geøkonomiske grunde hertil er det blevet hævdet, at disse tre lande – som er blandt de mest skeptiske i forhold til europæisk integration i dybden – har næret et diskret ønske om gennem udvidelse at lægge en begrænsning på integrationens dybde (f.eks. Michalski & Wallace, 1992). I forbindelse med Luxembourg-topmødet 1997 lykkedes det Danmark og Sverige ved samordnet diplomati at besejre en stormagtspræference i retning af en *begrænset* udvidelse (fem lande), til fordel for en større udvidelse (11 lande). Som det p.t. ser ud, er det lykkedes småstaterne Danmark og Sverige at være lokomotiver for en større EU-udvidelse i Øst- og Centraleuropa.

– *sikkerhedspolitik i Baltikum*. Med basis i Danmarks unikke fortrin som værende det eneste nordiske land, der er både EU- og NATO-medlem, har Danmark haft særlige forudsætninger for at være sikkerhedspolitisk foregangsland i forhold til de baltiske lande. I opbygningen af de baltiske landes forsvar er Danmark gået først med f.eks. BALTBAT, uddannelsen af baltiske fredsbevarende styrker til indsættelse i f.eks. Eksjugoslavien.

Helt bogstaveligt sås dansk foregang i forbindelse med augustbegivenhederne 1991 (det fejlslagne kup i Moskva). Danmark fremhæves i det pågældende foregangshæfte<sup>80</sup> som det første land, der anerkendte de baltiske lande (hvorved man overser, at Island faktisk kom først, allerede i marts 1991). Hvorom alting er, tyder begivenhedsforløbet på, at Danmark trak de andre nordiske lande med sig, og at denne bølge af anerkendelser efterhånden fik gang i anerkendelser fra hele verden. Med andre ord: Danmark var foregangsland i dette begivenhedsforløb.

– *opsummerende* må det siges, at de her nævnte kandidatområder til „Danmark som foregangsland“ indbyrdes er ret forskellige. Den „danske model“ på arbejdsmarkedsområdet er gammel vin på nye flasker: en relancering af den „nordiske model“ uden tilstrækkelige forskelle til at retfærdiggøre denne omdåb. Ulandsbistanden og FN's fredsbevarende styrker er klassiske *nordiske* honnørområder, hvor Danmark i hvert fald på det førstnævnte område kom til at toppe hitlisterne over bidrag pr. indbygger. Med lidt god vilje var der et foregangsaspækt i Danmarks hurtige omstilling til også at bedrive *fredsskabende* aktioner – et forspring der imidlertid efterhånden er ved at være indhentet. Sikkerhedspolitikken i Baltikum og EU's østudvidelse er *konkrete*

*politikker*, hvor Danmark – alene eller sammen med Sverige – dygtigt har udnyttet omstændighedernes sammentræf til at gå foran og skabe sig en niche. Men de er ikke politik-*områder*.

Tilbage som egentlige foregangsområder er miljøområdet (om end førertrøjen deles med andre) og – fra gammel tid og uden kampagne – det parlamentariske demokrati (herom mere nedenfor).

#### DET GRADUALISTISKE DANMARK

Ser vi på lande, der faktisk har spillet rollen som foregangsland, bygger de pågældende enten på 1) en stormagtsstatus og overbevisning om egen overlegenhed (Frankrig eller England i deres respektive sfærer), 2) et stærkt ideologisk-religiøst normsystem (dvs. de er „stærke i troen“ som f.eks. Cuba i 1960–70'erne) eller på 3) anden form for autoritet som f.eks. videnskab/sagkundskab (USA, Sverige). Hertil kommer under alle omstændigheder et vist indslag af selvretfærdighed og messianisme i deres normsystem såvel som at jordbunden rundt omkring dem skal være godet for deres påvirkning. Ingen af disse betingelser har været klart opfyldt for Danmarks vedkommende. Vi skal dvæle lidt ved forskellene i forhold til Sverige, idet dette land er det blandt foregangslandene, der ligner os mest.

Afmangel på stærk overbevisning er det dominerende danske normsystem pragmatisk-gradualistisk. Danskerne er ængstelige gradualister; dvs. reformer udføres forsigtigt og gerne i lys af andre landes erfaringer. „Hvad gør de lande, vi normalt sammenligner os med?“, er det første instinktive spørgsmål i Danmark i enhver reform-diskussion; „hvad er det sagligt/videnskabeligt rigtige at gøre“, spørges der derimod i Sverige. Her er det ikke afgørende, hvad andre lande måtte have gjort eller ikke gjort. Vi påstår ikke, at svenskere skulle være mere „opfindsomme“ eller kreative end danskere; der er tale om et tillært *socio-kulturelt normsystem*, betinget af en bestemt (ånds)historisk udvikling. Mens Sverige har sin Nobel og den heraf følgende institutionalisering af videnskab i det svenske samfund, har Danmark Holberg (*Erasmus Montanus* f.eks.) og Grundtvig med deres akademikerskepsis. Ordet „akademisk“ har en negativ klang på dansk: noget vanskeligt forståeligt og praktisk uanvendeligt, undertiden også opstyltet og hovmodigt. Den svenske befolkning accepterer i højere grad, at samfundsproblemer løses akademisk/„videnskabeligt“ – gennem „social engineering“ (udredningstraditionen).<sup>81</sup> Ingen samfundsproblemer er så alvorlige, at de ikke kan løses ved anvendelse af rationelle metoder. Med en undertiden blåøjet tro på psykolo-

giens og samfundsvidenskabernes resultater og en accept af Sverige som et kæmpe „trial and error“ laboratorium (med tilhørende omkostninger), er selv sisyfos-agtige udfordringer taget op med dødsforagt: afskaffelsen af samfundsmæssig ulighed, arbejdsløshed, kvindeundertrykkelse, prostitution, indskrænket dyrevelfærd i landbruget, trafikdrab (den såkaldte „nul-vision“), umoralsk stormagtsadfærd mv. Fællesnævneren for initiativerne over for disse udfordringer synes at være at „ta’ hånd om“ svage grupper (de arbejdsløse, kvinderne, de prostituerede osv.), med basis i en humanistisk, lighedsorienteret ideologi og „bløde“ værdier (jf. diffusionskataloget i figur 4.2). Flere af de nævnte halsbrækkende udfordringer er aldrig tidligere taget op af nogen stat, men det afskrækker tilsyneladende ikke; omdannelsen af Sverige fra et homogent til et multietnisk samfund efter anden verdenskrig, uden ydre tvang, er yderligere et eksempel på en sådan udfordring.

Det danske normsystem nærer ikke den samme (tyrker)tro på videnskabelige resultater og sagkundskab. Derfor er der i det danske samfund ikke den samme tilbøjelighed til drastiske og hyppige reformer. F.eks. er målsætningen på trafikområdet en 40 pct. nedsættelse af antallet af trafikdrab; man har ikke en „nul-vision“. Man henholder sig til uenighed mellem eksperterne eller det faktum, at ekspertise kan skifte over tid. Reformen er i sig selv omkostningskrævende, menneskeligt eller på anden vis. Der er derfor langt mere inerti og forsigtighed i det danske samfund, langt større blasethed over for nymodens tiltag, mindre trendfølsomhed. Positivt kan man kalde det „sund skepsis“, negativt „træghed“ eller „halvhjertethed“. Man vil hellere „vente og se“, ikke mindst hvordan det går i det svenske laboratorium.<sup>82</sup>

Metaforisk bruger Danmark Sverige som „mundskænk“. Går det godt, kan man jo altid plagiere resultaterne, ikke altid med kildeangivelse. Går det skidt – eller halvskidt – kan man jo spare sig de anstrengelser (f.eks. civil udnyttelse af A-kraft).<sup>83</sup> Med andre ord: der er oplagte pragmatiske fordele ved denne *lurepasserrolle*. Et problem er blot, at den risikerer at skabe en psykologisk binding til det svenske forlæg, som reducerer fantasifuldheden på dansk side. Rollen er heller ikke så glørværdig og prestigefyldt som foregangsrollen, hverken internationalt eller i forhold til landets egen befolkning.<sup>84</sup>

Danmark har bestemte foregangs**områder** som angivet ovenfor, men Danmark er ikke et foregangs**land** som her defineret, og vi er heller ikke skræddersyet til at være det, tværtimod. Svend Auken dækker sig ind ved at se foregangslandet som en *målsætning* snarere end en realitet. I det lange løb er næsten alt naturligtvis muligt. En kendsgerning er det imidlertid, at sam-

fundsmæssige normsystemer er utrolig langsomt foranderlige størrelser. Vi lever øjensynlig stadig med normer søsat i det 19. århundrede.

#### OG SÅ ALLIGEVEL ... ?

Gradualistiske politiske kulturer skaber ikke foregangslande. Men gradualismen kan – på sin egen utilsigtede måde – skabe sin egen foregang. Gradualismens styrke ser vi i tilknytning til politiske institutioner. Den legitimitet, de måtte opnå, skabes via præcedens og gradvis udvikling, ikke drastiske eksperimenter. For Danmarks vedkommende vil det sige det parlamentariske demokratis udvikling siden 1849 – stort set uforstyrret af indre omvæltninger og ydre turbulens.

Undertiden skabes berømmelse og international foregang uplanlagt, uden kampagne og som en utilsigtet virkning af hændelser med andre formål. Danmark er stadig verdensberømt for pornoens frigivelse i 1969, uden at regeringen har gjort sig den mindste anstrengelse for at opnå dette (tværtimod!). Danmarks stærke demokratiske tradition og EU-skepsis i forbindelse med europæiseringens demokratiudfordringer gjorde Danmarks måde at indrette sin europæiske demokratikontrol til et interessant studieobjekt for andre – accentueret af det uplanlagte „nej“ 2. juni 1992, der rettede søgelyset mod Danmark. Uagtet at nej'et primært var et *nationalt* nej (jf. tese 3b), blev det i Europa snarere udlagt som et *demokratisk* nej. Herved satte det skub i diskussionen på europæisk plan om EU's „demokratiske underskud“ og mangel på åbenhed.<sup>85</sup>

At det danske „nej“ fremkom ved en folkeafstemning vakte både forundring og beundring blandt europæiske politikere. Forundring over deres danske kollegers „dumdristige“ kontrolafgivelse netop i store spørgsmål, og samtidig beundring for disse øvelser i direkte demokrati. Den danske befolknings EF/EU-skepsis ligger ikke kun til grund for det stærke Europaudvalg, men også bag de mange folkeafstemninger, som Danmark har afholdt om EF/EU-spørgsmål. De seks indtil nu er Europarekord. Hvad enten de har været foreskrevet i grundloven eller ej, er folkeafstemninger om store EU-spørgsmål blevet en etableret praksis i dansk politik. I nogle tilfælde har danske folkeafstemninger trukket andre med sig (f.eks. Frankrig i 1992).<sup>86</sup>

Demokratiforegang, uanset i hvilken form, synes at have fremtiden for sig. Murens (uplanlagte) fald og bipolaritetens bortsmeltning har „gødet jor-



den“ for demokratiforegang; der var (og er), for at sige det mildt, et stort marked for foregang på dette område i de nye demokratier verden over – i tillæg til det europæiske „hjemmemarked“. Spørgsmålet er så, hvor godt den danske demokrati-version lader sig eksportere til multietniske samfund (jf. kapitel 7)?

#### HVORFOR SÅ MEGEN FOREGANGSSNAK?

Hvorfor kan Danmark ikke blot *være* foregangsland uden så meget kampagne-ståhej (som i øvrigt netop *ikke* omfattede det parlamentariske demokrati)?

Man har åbenbart fra højeste sted set et behov for en national peptalk i årene efter de store europæiske omvæltninger 1989–91. Kampagnen har formodentlig været tænkt pædagogisk over for befolkningen. I kampagnen har ligget et opgør med det kvantitative mindreværd i den politiske kultur, dvs. myten at Danmark er svagt og uden indflydelse internationalt (som også i nogle af Dronningens nytårstaler). Dette var rigtigt timet, al den stund de internationale konjunkturer netop havde udviklet sig markant i Danmarks favør. Om det har virket efter hensigten, er straks en anden sag. Måske er man i virkeligheden utilsigtet kommet til at styrke det *kvalitative* merværd – som vi jo har rigeligt af i forvejen. Som udtryk af CD’eren Peter Duetoft:

... det er *dødbringende* at fremelske den her holdning om, at vi er et eksemplarisk foregangsland (i relation til flygtninge og indvandrere) ... desuden medfører den attitude, at danskerne er ekstremt dårligt stillede i forhold til globaliseringen. Når man ikke føler, man kan lære noget af den måde, man gør tingene i andre lande, bliver man hurtigt kørt ud på et sidespor (citeret fra Villemoes, 2000b: 53).

Netop „folket“ som en bremseklods for Danmarks fortsatte europæisering har givetvis også fremmet idéen om en kampagne. Den kan ses som en oprustning i forhold til f.eks. kommende EU-afstemninger, som man efter 1993 med sikkerhed vidste ville komme. At det så mislykkedes for ja-politikere ved ØMU-afstemningen 2000 viser vel blot, hvor vanskeligt foranderlige størrelser man er oppe imod.

En omkostning ved kampagnen er også de skæve smil i ind- og udland, den har foranlediget i relation til f.eks. udlændingepolitikken. Som udtrykt allerede i forhold til SR-regeringens politik:

... det er de menneskeretlige minimumsregler, snarere end ønsket om at øge beskyttelsen af udlændinge, der udgør rammerne for lovgivningsmagtens regulering af udlændingeområdet (Det Danske Center for Menneskerettigheder, 2001: 36).

Den udviste opfindsomhed på afgrænsede områder for at tætte læhegnet kan måske rent *teknisk* leve op til begrebet „foregangsland“. Men det var næppe denne *defensive* opfindsomhed, kampagnens ophavsmænd havde forestillet sig.

#### NOTER

- 1 Tilsvarende udlægninger af en sådan dualisme findes hos Knudsen (1996), Haarder (1997: 10, 16-17), Østergård (1998) og Mouritzen (1999). Østergård opererer med begrebet „lilleput-selvglæde“ (1988).
- 2 Østrig har i efterkrigstiden defineret sig selv som „offertation“, uagtet den historiske virkelighed. Møntet på de her nævnte lande samt Schweiz har også været anvendt begrebet „velfærds-chauvinisme“ i den internationale presse: i takt med stigende velfærd har man objektivt mere at miste og udvikler derfor, ifølge denne tolkning, en art paranoia i forhold til f.eks. flygtninge og indvandrere.
- 3 En arkæologisk inspireret aflejningsmodel møntet på statsforvaltningens historiske udvikling formuleres hos Knudsen (1993: 28).
- 4 I *Kompetencerådets rapport 1999* scorer danskerne lavest på „evne til at håndtere kulturforskelle“ blandt alle de kompetencer, der måles (afsnit 2.5 og 2.16).
- 5 En enkelt erfaren politiker lægger dog lidt afstand til forestillingen om én klar dansk interesse: „dette er i høj grad en udenrigsministeriel tankegang, og man kan spørge sig selv, om den holder“ (i 27).
- 6 Udtrykket bruges i *Notat om den administrative organisation af Danmarks deltagelse i EF-samarbejdet* (Markedssekretariatet, 1972). Den udførligste redegørelse for tilkomsten af det danske koordinationsystem findes hos Højbjerg & Pedersen (2002).
- 7 Dette skete i øvrigt også på andre områder end EU (i 12). Specielt fremhæves øststøttepolitikken. Det påpeges f.eks., at Danmark har fået for lidt udenrigspolitisk ud af sin store øststøtte, fordi der har manglet en stram overordnet styring fra UM.
- 8 Om skyggeorganisering i erhvervsministeriet, se Esmark (2002).

- 9 Niels Ersbøll har i øvrigt også tidligere i karrieren været chef for Departementet for Udenrigsøkonomi i det danske udenrigsministerium. Herved har han med andre ord en baggrund både i national og international forvaltning – hvilket i relation til de stillede interviewspørgsmål bør være en fordel.
- 10 Nr. 37, 5. november 2001. Ole Vigant Ryborg, „Fogh har potentiale som statsmand“.
- 11 I takt med at ressortministerierne er kommet mere på banen i EU-politikken, har de også *internt* foretaget ændringer i deres måde at håndtere internationale spørgsmål på. Vore interview understøtter opfattelsen, at internationale og europæiske spørgsmål i stigende omfang integreres i ministeriernes almindelige sagsbehandling. Man ser altså en bevægelse fra specialiserede internationale underenheder til integrerede ministerier, hvorved man søger at skabe en tættere sammenhæng mellem det nationale og det internationale. Denne udviklingstendens betyder ikke, at ministerierne har afskaffet deres koordinationskontorer. Tværtimod (*i 9*) gør den integrerede model det ekstra nødvendigt med en overordnet koordination (hvis ikke fagministeriet selv koordinerer, vil UM gøre det). Jf. også Esmark (2002).
- 12 En tidligere studie (Karvonen & Sundelius, 1987) – fra før det svenske og finske medlemskab – nåede i alt væsentligt frem til samme resultat. Det er også i Danmark, at private interesser – gennem interesseorganisationerne – inddrages på den mest formaliserede måde (gennem EF-specialudvalgene, jf. Jacobsson et al., 2001b: 264 eller Nedergaard, 2000: kapitel 20).
- 13 „Nationalt mandat“ betyder her, at „der gennem en vis grad af samordning er formuleret et relativt præcist forhandlingsgrundlag ... Hvis en offentlig myndighed agerer på grundlag af en egen fortolkning af, hvad der i mere generel forstand er den nationale interesse, foreligger der ikke et nationalt mandat“ (ibid.)
- 14 Dette behøver naturligvis ikke være begrænset til en EU-sammenhæng; enhver form for transnationalt ekspertnetværk eller fagfællesskab i øvrigt er relevant her. Jf. litteraturen om „epistemic communities“, f.eks. Haas (1992).
- 15 Det er i øvrigt ingenlunde en selvfølge, at embedsmændene i de horisontale netværk gradvist bliver mere og mere „europæiserede“. Der findes faktisk empiriske undersøgelser, der viser det modsatte (jf. Nedergaard, 2000: note 168).
- 16 Af Anders Esmark.
- 17 Kom (97) 619: Forslag til Rådets forordning om indførelse af en interventionsmekanisme for Kommissionen med henblik på at bringe bestemte handelshindringer til ophør.
- 18 *Notat til EF-specialudvalget*, Erhvervsministeriet, 17. marts 1997.
- 19 *Covernote til ministeren vedrørende spørgsmål S.1392 fra Keld Albrechtsen*, Erhvervsministeriet, 16. februar 1998 og *Forslag til Folketingsbeslutning om dansk nej til EU-indgreb i strejke- og konfliktretten* fremsat 3. april 1998.
- 20 *Notat til Folketingets Europaudvalg*, Erhvervsministeriet, 24. april 1998.
- 21 *Notat til EF-specialudvalget* (Erhvervsministeriet, 17. marts 1997).
- 22 Selv samme embedsmand fortæller, hvordan specielt franskmændene og spanierne har været „slemme“ til instruktion hjemmefra. „...det tør antydes, at spanierne [Madrid] bruger spanierne her i huset [Bruxelles] til at forsøge at påvirke undertegnede“ (*i 22*).

- 23 En tidligere dansk kabinetschef havde forgæves forsøgt at vende tilbage til karrieren i Danmark. Han blev i stedet EU-ambassadør i Australien.
- 24 Vedrørende Danmarks holdning til danske internationale embedsmænd på daværende tidspunkt, jf. Mouritzen (1990). Som anført i *Kommissærens Dagbog* (Ritt Bjerregaard; trykt i *Politiken*, 26. oktober 1995) efterlyste Bjerregaard over for den danske statsminister en „dansk personalepolitik i Unionen“. Danmark mangler „så ganske og aldeles en personalepolitik, ligesom mange andre lande gjorde det. Dette i modsætning til franskmændene og briterne, der er meget bevidste om det. Det var en af de ting, jeg talte med Nyrup om, sidst han var i Bruxelles, men som jeg vist desværre vil blive alene om at gøre noget ved“ (26. juni 1995).
- 25 Da Svend Auken havde tabt formandslaget i Socialdemokratiet i foråret 1992 og Socialdemokratiet var kommet i regeringsposition i januar 1993, var Auken på tale som kommissær (*Berlingske Tidende* 28. september 1994). Han foretrak imidlertid at blive hjemme på en central ministerpost – tæt på magten. Formodentlig af samme grund sagde de socialdemokratiske toppolitikere Ivar Nørgaard og Kjeld Olesen nej til landbrugskommissær-posten i 1981 (Dalsager, 1997: 29); posten gik til Poul Dalsager.
- 26 I april 2002 lykkedes det de sydeuropæiske lande, anført af Spanien, at få en fiskeri-reform taget af Kommissionens bord, selvom der så ud til at være flertal for dens vedtagelse. Der forelå rimelig tydelige indicier på spansk instruktion: ud over premierministerens pres mod Kommissionsformanden også i forholdet mellem den spanske fiskeriminister og den spanske kommissær. Samtidig hermed og ganske uventet blev reformens arkitekt, den danske generaldirektør Steffen Smidt, indstillet til forflyttelse. Indicierne pegede også her på spansk pres, selvom det fra Kommissionens side blev hævdet, at de to ting intet havde med hinanden at gøre (*Berlingske Tidende*, 6. maj 2002).
- 27 Empiriske undersøgelser af transnationalt parlamentarikersamarbejde synes at vise, at fænomenet faktisk er ret beskedent i forhold til den megen tale om „globalisering“ eller „transnationalisering“. Andelen af parlamentarikere med regelmæssige transnationale kontakter af denne art er kun omkring 20 pct. i lande, der er sammenlignelige med Danmark (Brothén, 1999: 305). Niveaue for i hvert fald Sveriges vedkommende 1988-98 – et påstået globaliseringsår – har været stort set uforandret (ibid.)
- 28 Ligesom turistrejser ofte er kendetegnet ved det lidt paradoksale, at danskerne i gruppen kommer til at kende hinanden bedre, er det tilsyneladende en bivirkning ved Folketings-delegationsrejser, at deltagerne – typisk af forskellig partifarve – lærer hinanden bedre at kende. F.eks. gav Engells engagement i Nordisk Råd ham mulighed for at vedligeholde sit gode forhold til Marianne Jelved og Ivar Hansen (Faurholdt, 2000: 40). Dette var ikke uvæsentligt i dansk politik, herunder i den interne magtkamp hos Det Konservative Folkeparti.
- 29 Det sikkerhedspolitiske „skandilux“ samarbejde mellem nogle vesteuropæiske socialdemokratier i 1980'erne, „fodnoteperioden“ i Danmark, er formentlig det bedste eksempel på sådanne netværk.
- 30 Da det for EU's regeringschefer var vitalt at få EP's godkendelse af Santer-kommissionen (1994), lagde en række af dem et kraftigt pres på deres landsmænd/partifæller

- i EP – med ønsket resultat til følge. Havde samtlige MEP'ere overholdt partidisciplinen i deres resp. grupper, var Santer-kommissionen ikke blevet godkendt (ibid.).
- 31 Trenden i valgdeltagelsen i EP-valg for hele EU/EF har været jævnt faldende siden det første valg i 1979 (da den var 63,0 pct.). Danmark har, trods sin meget høje valgdeltagelse i nationale valg, i EP-valg ligget klart under det europæiske gennemsnit. Det europæiske niveau er imidlertid med 1999-valget nået ned på omtrent det danske niveau.
- 32 Under opgøret i Det Konservative Folkeparti tilbød partilederen Pia Christmas-Møller f.eks. den detroniserede partileder Hans Engell – der var „besværlig“ for den nye ledelse – at blive partiets spidskandidat til EP (Faurholdt, 2000: 233). Tilbuddet blev imidlertid afslået. Hvis det på grund af indgåelse af ægteskab eller andre private forhold er blevet politisk uholdbart at sidde i en folketingsgruppe, kan en plads i EP derimod være på passende afstand. Systemet synes at fungere analogt til embedsmændenes anvendelse af international forvaltning som en „parkeringsplads“ i bestemte situationer.
- 33 *Politiken.dk*, 9. juni, 19. juni og 9. september 2000.
- 34 Kommissionens grønbøger er langsigtede debatoplæg, mens dens hvidbøger består af næsten færdige lovttekster.
- 35 I nogen grad er dette naturligvis udtryk for generelle lovgiver-handicaps: de har ikke mulighed for at påvirke processerne kontinuert (Jacobsson, 1997: kapitel 7), og de er endvidere begrænset af deres mandatperioder (Jerneck, 1994: 228).
- 36 I øvrigt behandles også WTO-sager i Europa-udvalget – og ikke i Nævnet eller Udenrigsudvalget. Derved sikres Folketinget indflydelse på WTO-sagerne på samme måde som ved „almindelige“ EU-sager (mandatgivning) – bortset fra at der er et ekstra led i WTO-forhandlingerne, idet Kommissionen som beskrevet forhandler på EU's vegne.
- 37 SF har et system med løbende indskiftning i EEU; dvs. ordførerne bliver skiftet ind, når deres respektive områder er på dagsordenen i EEU. Et sådant system er naturligvis med til at blødgøre opdelingen mellem A- og B-medlemmer i Folketinget.
- 38 Det var tanken her at aftrykke et eksempel på en dagsorden for et almindeligt ugentligt EEU-møde. Pladsen tillod det imidlertid ikke, da dagsorden med underpunkter normalt fylder op mod ti sider. Hertil kommer et meget omfattende bilagsmateriale.
- 39 Interviewpersonerne svarer naturligt nok på tesespørgsmålet under indtryk af specielt de senere år – afhængig af deres respektive senioritet.
- 40 „Kontrollen med ministrene er intakt; det skulle bare mangle andet“ (i 7); sætningen har nærmest form af et fromt ønske. Den anden tilsvarende udtalelse (i 16) er fremsat af en interviewperson, der ikke selv har erfaring fra EEU.
- 41 „Min største bekymring går på tidsfristerne. De nationale parlamenter får mange papirer ... i sidste øjeblik. Der er ikke tid til at gøre sit hjemmearbejde ordentligt“ (i 2).
- 42 I kapitel 7 præsenterer vi et reformforslag, vi mener vil forbedre den danske EEU-beslutningsproces.
- 43 Jf. „Lykketoft skal lære verden om tillid til det offentlige“, i *Mandag Morgen*, nr. 2, 11. januar 1999.

- 44 Undertiden gennemhulles myterne – om end kun kortvarigt – af f.eks. rapporter fra internationale organisationer. Myten om den danske folkeskole som verdens bedste blev gennemhullet af en international læseundersøgelse fra 1994 (Haarder, 1997: 97–99). Forestillingen om danskernes enestående hjælpsomhed over for jøderne under besættelsen blev flosset i kanten af en islandsk historiker (Vilhjalmur Örn Vilhjalms-son, „Danmark forrådde også jøderne“, *Berlingske Tidende*, 26. december 1998).
- 45 Jf. afsnittet nedenfor om „Danmark som foregangsland?“.
- 46 Endog på det royale niveau. I mediestormen i februar 2002 vedrørende Prins Henriks rolle i det danske monarki var det implicite, og i nogle blade eksplicitte, budskab til Prinsen: „lær dansk eller tag hjem til Frankrig“. Dette er bemærkelsesværdigt i forhold til dynastiers traditionelt multietnisk præg. Det er også en „least likely case“, når man tager det danske kongehus/Dronningens store folkelige popularitet i betragtning. Så meget desto stærkere synes assimileringensnormen derfor at være.
- 47 Trods sprogforskeres betoning af betydningen af modersmålet for evnen til at lære andre sprog, herunder dansk, opererer regeringen (juni 2002) med en plan om at afskaffe (støtten til) obligatorisk modersmålsundervisning (via en lovændring på folkeskoleområdet). Det er også blevet luftet, at treårige børn, der ikke taler dansk, skal tvinges til at gå i børnehave i stedet for at gå hjemme. Et andet (ikke-realiseret) forslag går ud på, at der skal føres kontrol med udlændinges ferierejser til hjemlandet. Den bagvedliggende filosofi er klar nok: man skal ikke støtte „konkurrerende“ kulturer i Danmark. Om den folkelige basis for dette synspunkt se f.eks. opinionsundersøgelsen i Heurlin & Mouritzen (2002: 197, nederste figur).
- 48 Jf. *Menneskeret i Danmark. Status 2001* (Det Danske Center for Menneskerettigheder, 2001: 36). Både „assimilation“ og „multietnisk samfund“ er tabu blandt de toneangivende politiske partier. Daværende indenrigsminister Karen Jespersen (S) tog dog offentligt afstand fra „et samfund hvor andre kulturer er ligestillet med den danske“ (september 2000) (Bernt & Esmann, 2000: 11) uden at blive desavoueret fra højere sted. Der er naturligvis nuancer mellem de politiske partier i spørgsmålet, hvor håndfast integrationen/assimilationen skal foregå; nogle accepterer en vis kulturel egenart, uden at man dog vil tage springet til at gå ind for det multietniske samfund.
- 49 Niels Ersbøll til *Jyllands-Posten*, 13. februar 2001.
- 50 I tillæg til regeringens strategi forekommer også en udbredt passiv modstand mod det multietniske samfund på lavere niveauer, bureaukratisk og i dagligdagen (om end det falder uden for tesen som her formuleret). Utilbøjeligheden til at ansætte folk med fremmedklingende navne, såvel offentligt som privat, er velkendt. Resultatet er, at Danmark topper i EU vedrørende indvandrerledighed i forhold til generel ledighed (Jørgen Søndergaard, „Udfordringer og visioner for velfærdssamfundet“, konference 21. august 2000, DUPI/Socialforskningsinstituttet). Specielt det sidste halve års tid op til kommunalvalget 2001 udviste mange kommuner stor opfindsomhed med hensyn til begrundelser for at afvise asylcentre i netop deres kommune. Nævnes bør også den „lille diskrimination“ i form af f.eks. udlejeres afvisning af mørklødede. Jf. eksempler i Bernt & Esmann (2000).
- 51 Jf. Hansen, Kjær & Lund (2000). De tre sprogforskere blev af kulturministeren i 2000 anmodet om at overveje behovet for en aktiv sprogpolitik til beskyttelse af det danske sprog.

- 52 Politikerne har i forløbet givetvis taget hensyn til de tidligere nævnte seertal (kapitel 1), ifølge hvilke netop nationale/kompetitive begivenheder har den højeste prioritet.
- 53 I „Tv uden grænser“-direktivet sættes f.eks. en 50 pct. nedre grænse for europæisk-produceret tv på europæiske kanaler. Briterne har imidlertid fået gjort bestemmelsen rimelig tandløs, eftersom den gælder „wherever practicable“. Desuden ser det ud til (ibid.: 161-162), at seernes præference for det nære får kanalerne til at leve op til bestemmelsen af rent markedsmæssige grunde.
- 54 Jf. f.eks. EP's *Beslutning om eksistensen af et globalt system til aflytning af privat og økonomisk kommunikation* (betænkning), 5. september 2001.
- 55 Som det vil huskes, strækker vor analyse på miljøområdet sig kun til og med 2001. Vi tager derfor ikke stilling til de eventuelle virkninger af regeringsskiftet.
- 56 Et par andre af vore interviewpersoner har på prægnant vis givet udtryk for det samme: „den nuværende defensive „vognborgsstrategi“ er ikke holdbar. Vi putter os for meget i stedet for at tænke mere fremadrettet“ (i 2). (i 3) fremhæver det som et særkende for Danmark altid at være i forsvarsposition: „Det gælder om nogle ting, vi skal forhindre, aldrig om noget vi vil opnå“.
- 57 Gallup for *Berlingske Tidende*, jf. Heurlin & Mouritzen (2002: 188).
- 58 Man skal have boet fem år i Danmark for at kunne købe sommer-/fritidshus her. Danmark fik i en tillægsprotokol til Maastrichtaftalen lov til at bibeholde denne regel også over for EU-borgere.
- 59 For denne tese vil ikke blive foretaget en teori/empiri-konfrontation som for de øvrige. Formodningen om den langsigtede udvikling kan ifølge sagens natur ikke afprøves empirisk i skrivende stund.
- 60 Transnationaliseringens betydning for den danske virksomhedsstruktur har ikke været inddraget i nærværende undersøgelse. I magtudredningens regi behandles globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark, herunder det danske arbejdsmarked, hos Rasmussen & Andersen (2002).
- 61 Om end internettet ikke nødvendigvis kan tages som indtægt for en transnationalisering, men blot en „almindelig“ teknisk udvikling. Det afhænger af, i hvor vid udstrækning de danske internetbrugere søger sig til danske henholdsvis udenlandske hjemmesider. Vi har ikke kunnet finde nogen statistisk opgørelse herfor. Ifølge en undersøgelse (PLS Rambøll, maj 2000) er danske internetbrugeres mest populære hjemmesider: 1. Diverse banker og finansiering (hovedsagelig danske), 2. Jubii (dansk) og 3. Krak (dansk).
- 62 Jf. Pia Jarvad, „Hvor mange ord fra engelsk?“, *Politiken*, 17. november 2001.
- 63 P.t. har to ud af 179 MF'ere indvandrerbaggrund. Det samme gælder for to ud af 374 amtsrådsmedlemmer og 47 ud af 4755 kommunalbestyrelsesmedlemmer.
- 64 Hos Gaasholt & Togeby (1995) tales om en „stadig stigende opmærksomhed“ i aviserne i perioden 1981-95. Intuitivt forekommer opmærksomheden at være langt stærkere i dag, hvorfor en ajourført undersøgelse ville være interessant. Der synes klart at være en overvægt for en mere restriktiv politik på området (dog afhængig af avis), men også i dette spørgsmål ville en kvantitativ trend-analyse være værdifuld – specielt i forhold til vore nabolande, hvor emnet indtager en langt mere beskedne placering i det samlede billede.

- 65 Udtrykket „de fremmede“ blev under besættelsen brugt som udtryk for den tyske Værnemagt i Danmark, hvad de færreste formentlig tænker på, når det i dag hyppigt anvendes om nydanskerne. Selv i f.eks. statsministerens nytårstale kan det indgå (Nyrup Rasmussen, 1. januar 2000) eller i akademiske fremstillinger (Gaasholt & Togeby, 1995).
- 66 I løbet af 2001 fra bl.a. EU's Center for Observation af Racisme og Fremmedhad (EMUC, Wien), Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI, Europarådet, Strasbourg) og FN's flygtningehøjkommissær (UNHCR); i løbet af 2002 fra FN's komite til Eliminering af Racediskrimination (CERD). Den fremherskende holdning til mennesker af fremmed herkomst beskrives i konklusionerne som „dybt foruroligende“ eller i tilsvarende vendinger. Man vil naturligvis altid kunne finde metodiske problemer i disse rapporter, hvis man sætter sig det for, men næppe større end i andet analysearbejde af den her aktuelle type. Rapporternes force er deres komparative indsigter dækkende et bredt spektrum af lande, som rent danske undersøgelser savner.
- 67 Om den internationale presses dækning af den danske valgkamp 2001, se „Danmark bliver kendt som Nordens Østrig“, i *Mandag Morgen*, 12. november 2001. *Berlingske Tidende*, 9. juni 2002 („Facaden krakelerer“) giver en status over den internationale pressedækning af Danmark op til det danske EU-formandskab andet halvår 2002.
- 68 Om valgkampens mulige konsekvenser for tiltrækning af udenlandske investeringer, kongresser og turister, se „Udlændingevalg undergraver Danmarks image“, *Mandag Morgen*, 26. november 2001.
- 69 24 års aldersgrænse, en nærmere angivet formue og ægtefællernes samlede overvejende tilhørsforhold til Danmark, hvis man ikke *på forhånd* har lovninng på arbejde og er EU-borger.
- 70 *Arbejdskraftens internationale mobilitet set ud fra danske interesser*, undersøgelse initieret af Erhvervsfremmestyrelsen (januar 2002).
- 71 Den tidligere nævnte „dansker-paragraf“ i udlændingepolitikken er et eksempel på en defensiv foranstaltning, som andre tog efter (Schengenlandene).
- 72 Regeringen, *Danmark som foregangsland* (Finansministeriet).
- 73 I statsministerens forord til „Danmark som foregangsland“ (Introduktion 1997) finder man både originalitetsbetydningen („Vi har skabt en dansk model, der har gode og stærke særpræg“) og „her går det godt“-betydningen („Vi ønsker, at Danmark skal klare sig godt i det nye årtusinde, og dermed være et foregangsland“).
- 74 Interview udført af Jakob Klok; udtalelsen gengives efter tilladelse af J.K. og S.A. 4. juni 2002.
- 75 Sammen med navnlig Sverige og Finland. Før disse landes medlemskab i 1995 var Danmark ofte ene i front, jf. f.eks. miljøgarantien i Fællesakten (SEA) 1986, som Danmark fik presset igennem (Archer, 1992)
- 76 Danmark har i flere år været det land i verden, der giver den største procentdel af BNI i udviklingsbistand (herefter følger Norge, Holland og Sverige). Det er sandsynligt, at Danmark ved at leve op til 1 pct. målsætningen pirkede til andres „dårlige samvittighed“ og herved også ydede en *indirekte* indsats.



- 77 Truslen fra Sovjetunionen/Rusland forblev længere i norsk, svensk og finsk forsvarsplanlægning end i dansk – og derfor også behovet for et invasionsforsvar (Finland har det stadig).
- 78 Jf. Mouritzen (1999: 110) (Sonar, *Jyllands-Posten*, 14. september 1998).
- 79 Forskellen i forhold til Sverige kan imidlertid skyldes, at de store svenske virksomheder har mange ledige stillinger, som aldrig kommer til at tælle i statistikken, fordi de besættes internt i virksomhederne ved rotation mellem afdelingerne. Forskellen kan således være fiktiv.
- 80 „Den udenrigspolitiske indsats for Central- og Østeuropa, herunder de baltiske lande“, i serien *Danmark som foregangsland* (Finansministeriet).
- 81 *Riksdagens Utredningstjänst*, oprettet efter anden verdenskrig, men med rødder helt tilbage til tiden efter første verdenskrig, udgiver *Statens Offentliga Utredningar* (SOU). Alle lovgivningsområder „udredes“ kontinuerligt af samfundsforskere. Jf. også, for så vidt angår et andet foregangsland, *US Congressional Research Center*, oprettet på initiativ af bl.a. Robert Kennedy.
- 82 Konkret ytrer dette sig bl.a. i fraværet af en parlamentarisk udredningstradition. Danmark udreder *ad hoc* i form af kommissioner (med en enkelt AC-sekretær), når der skal vedtages større reformer. Som forklaring på, at Danmark ikke er gået i Sveriges fodspor på dette punkt (i 23), angives at „juristerne har forhindret det“, dvs. jurist-professionens traditionelt stærke stilling i Danmark (i forhold til økonomer, sociologer, politologer osv.). „... i juristernes stærke stilling ligner vi snarest den kontinentale tradition; ... juristernes forbindelse med virkeligheden ligger højest i lovkommentarerne“ (ibid.) „Danske embedsmænd har gratis kunnet slå op i SOU og få gode idéer“ (ibid.)
- 83 Vi tænker her på de uforudsete tekniske vanskeligheder omkring A-kraften, som man efterhånden blev opmærksom på, specielt efter ulykken på Three Mile Island (USA) i 1979.
- 84 Det er næppe nogen tilfældighed, at talemåden „at stemme med albuen“ – i hvert fald tidligere – trivedes i det danske udenrigsministerium. Den betyder at vente med at beslutte sig – række hånden i vejret eller lade være – indtil man har set, hvad de omkringsiddende stemmer. Talemåden har f.eks. været brugt som instruks til den danske delegation ved FN-hovedkvarteret i New York.
- 85 Selvom Danmark ingenlunde er foregangsland vedrørende forvaltningens åbenhed. Her kommer den kontinentaleuropæiske tradition ind og skygger for Grundtvig (Knudsen, 1993: 275).
- 86 Vi vender tilbage til disse demokratiformer samt en tredje variant, deltagelsesdemokrati, ved reformdiskussionen i kapitel 7.

## SAMMENFATNING, PERSPEKTIVER OG REFORM

HANS MOURITZEN

### ER VI SÅ FORBEHOLDNE?

Sigtet med denne bog har været at analysere Danmarks tilgang til og strategier over for globaliseringen, europæiseringen og „det nære“, under ét kaldet transnationaliseringen. I forlængelse heraf har vi vurderet implikationerne af specielt europæiseringen for balancen mellem lovgivende og udøvende magt i Danmark samt strategiernes kort- og langsigtede succes.

Vi har i første omgang klarlagt nogle selvstændige transnationale dynamikker med betydning for Danmark og det danske samfund. Disse er klassificeret efter nærheden til Danmark: globaliseringen, europæiseringen, den nære transnationalisering (dvs. nær ved Danmark) og den meget nære (vedrørende danske lokalområder).

Globaliseringens hoveddynamik ligger i dens økonomiske aspekt. Men hovedkraften i dette har for ca. tre fjerdedele vedkommende ligget i de politiske rammebetingelser (f.eks. handelsliberaliseringer), mens kun ca. en fjerdedel skyldes teknologiske faktorer (billigere transport) – hvis vi vel at mærke taler om efterkrigstidens globalisering. Selvom det sidste tiårs økonomiske globalisering er mere fremskreden og også kvalitativt forskellig fra det 19. århundredes, har globaliseringen dog langt fra nået et stadie, hvor man kan tale om den grænseløse verdensøkonomi – dvs. perfekt integrerede markeder. Økonomiske og ikke mindst tidsmæssige omkostninger i forbindelse med transport af varer vil også i fremtiden hindre verdensøkonomien i at nå dertil. Herudover er der stadig betydelige politiske handelsbarrierer, ikke mindst på nøgleområder som tjenesteydelser og landbrugsvarer. I øvrigt tyder meget på, at WTO som den eneste globale politisk-institutionelle ramme for verdenshandelen har vanskeligt ved at følge med globaliseringen.

På enkelte, afgrænsede områder er det dog i dag muligt at tale om fuld globalisme. Det betyder, at afstand helt har mistet sin betydning. Dette gæl-

der for penge- og valutamarkedene og vedrørende kommunikation. I øvrigt peger trenden i forskellige retninger: vi har områder præget af globalisering (miljøområdet, flygtningestrømme), men også områder med deglobalisering (indvandring).

På det europæiske niveau er dynamikken derimod politisk-institutionel (EU). Efterkrigstidens europæisering er et politisk program, et forsøg på transnationalisering „under kontrol“. Dette indebærer den gradvise etablering af en *styreform* inden for rammerne af dette program og realiseringen af et transnationalt fællesskab medlemslandene imellem. I EU følges det *transnationale* og det *overnationale* ad; økonomisk transnationalisering følges med politisk-retlige aktioner. I den forstand har europæiseringen, hvad globaliseringen mangler: en politisk-retlig styreform til at matche transnationaliseringen. Dette er da også blevet et vægtigt argument for eurotilhængere, ligesom tankegangen ligger til grund for euroglobalismen: tanken om en eksport af europæiske succeser – f.eks. standarder – til det globale.<sup>1</sup>

Den *nære* transnationalisering, der startede med skandinavismen i midten af det 19. århundrede og har sin styrke i det identitets- og idémæssige, var i en lang periode verdens eneste væsentlige transnationalisering mellem selvstændige stater. Den vigtigste faktor på dette niveau for Danmark i efterkrigstiden – og stadig den dag i dag – har været idédiffusion fra Sverige. Dynamikken i den *meget* nære, lokale transnationalisering gælder i praksis kun Øresundsregionen (endog med forbehold), idet region Sønderjylland/Schleswig er afgørende hæmmet af græsrodsmodstand/skepsis fra dansk side.

Vi har godtgjort, at dynamikkerne er selvstændige: selvom de kan være mere eller mindre forbundne, har de hver især deres egen iboende „motor“. Men dette betyder ikke, at de blot ruller hen over staterne/nationerne. Staten kan, som verdens stærkeste aktør, med udbytte iværksætte forskellige strategier over for de transnationale dynamikker, bl.a. afhængig af hvad dens politiske kultur måtte mene herom. Samtidig sætter befolkningens mentale interessesfære afgørende grænser for, hvad teknologiske eller andre dynamikker betyder i praksis. Dette vil samlet sige, at der ikke er nogen determinisme (forudbestemthed) i de transnationale dynamikkens „hærgen“, hverken i globaliseringen eller nogen af de andre. Det er de politiske rammebetingelser, der afgør, om vi kan forvente fortsat globalisering eller deglobalisering i fremtiden.

Inden vi fokuserede på de danske substantielle strategier over for transnationaliseringen, analyserede vi først Danmarks overordnede tilgang hertil:

*Danmark som stat tilstræber klare linjer i forhold til udlandet og en stramt koordineret tilgang til transnationaliseringen (tese 1).*

Tesen holder. Danmark vil opretholde klare linjer eller, anderledes udtrykt, minimere gråzoner. Dette kan ske *enten* ved at „fordanske“ gråzonerne gennem centraliseret koordination (som regel) *eller* det modsatte – at overlade dem til udlandet.

Den i særklasse stærkeste udfordring i disse år til ønsket om klare linjer kommer fra EU-systemet og dets mange politisk-bureaukratiske gråzoner. Ministerrådets sektoropdeling af politik søges imødegået fra dansk side gennem en stram, centraliseret koordination af dansk politik på de forskellige områder – faktisk nordisk rekord og noget nær EU-rekord. Danmarks talen med én stemme over for EU underkastes en lige så centraliseret Folketingskontrol.

I beslutningernes forberedelses- og implementeringsfaser forekommer en bureaukratisk/ekspertisemæssig netværksdannelse, som Kommissionen opmuntrer. Danskere udpeget til Kommissionens ekspertkomiteer er det imidlertid Danmarks ambition at „holde styr“ på, i hvert fald i store træk (dette er dog ikke noget specielt for Danmark). Under alle omstændigheder kan de nationale parader hæves, hvis en større sag er under opsejling i de transnationale netværk. Danske *internationale* embedsmænd, herunder EU-kommissæren, indgår derimod ikke i nogen dansk koordination. De betragtes ikke som nogen „bagdør“ til indflydelse; vi er „the nice guy“, der følger internationale organisationers formelle regler. Danske internationale embedsmænd anses „tabt for fædrelandet“; her skubber vi med andre ord gråzonen fra os.

De parlamentariske gråzoner betyder meget lidt. EP er *mere* sekundært i Danmark end i de fleste andre medlemslande. Samlet er det således oplagt, at forventningerne fra tese 1 stemmer med det observerede: Danmark vil minimere gråzoner i forhold til udlandet.

Tese 1 har konsekvenser for demokratiets vilkår i Danmark:

*Transnationaliseringen har relativt styrket den udøvende i forhold til den lovgivende magt i Danmark (tese 2).*

Tesen holder i forhold til vore interview. Som ved tese 1 er det europæiseringen, der er i fokus. I forhold til øvrig transnationalisering er det i særklasse den, der har påvirket de centrale politiske institutioner i Danmark og deres

indbyrdes forhold. *Europæiseringen har gjort parlamentarisk kontrol sværere.* På grund af kompenserende foranstaltninger (Olsen-planen, jf. videre nedenfor) er tesens budskab imidlertid ikke så synligt for det blotte øje. Europæiseret politik underkastes ikke så grundig parlamentarisk kontrol som almindelig politik.<sup>2</sup>

Tese 3 blev, som det vil huskes, delt op på tre underteser efter transnationaliseringsniveau (3a, 3b og 3c):

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende indtaget en defensiv strategi over for globaliseringen, på egen hånd eller EU-plan (tese 3a).*

Tesen holder, men med væsentlige undtagelser. De defensive forventninger indfries til fulde på mindst to af de studerede områder, nemlig Danmarks udlændinge- og valutapolitik. Med den lave profil på handelspolitikens område kan det næppe påstås, at Danmark her har sin egen strategi. Fællesnævneren for de tre områder er imidlertid, at Danmark gemmer sig bag EU's store læhegn – og på udlændingeområdet tilføjer Danmark i disse år sit eget hegn, endnu mere finmasket. Danmark vil i det store og hele bevare status quo; vi har det konservative Danmark. Landets hyppige bidrag til FN's fredsbevarende styrker eller meget høje ulandsbistand per capita, som har været uomstridt over det meste af det politiske spektrum, gør det usandsynligt, at drivkraften bag opførelsen af det særlig finmaskede læhegn skulle være generel inhumanitet eller selvtilstrækkelighed. Den styrker tværtimod tesens begrundelse, dvs. „smørhulsteorien“. Med andre ord: vi vil godt hjælpe, „bare de bliver, hvor de er“ (flygtningene).

På kommunikationsområdet er grundholdningen derimod liberal, om end politikerne i særlige tilfælde – som vort case – kan gribe ind og bevare tv-udsendelser af national/samfundsmæssig værdi. At kommunikationsområdet generelt afviger fra det forventede kan ikke forurolige i relation til tesen; dette gælder for langt de fleste pluralistiske lande og har også sammenhæng med områdets natur, dvs. det teknisk vanskelige i at undgå en globalisering af kommunikation. På miljøområdet er strategien offensiv. Dette tilbageviser heller ikke tesens tankegang, idet der kan anføres gode grunde – af økonomisk og personlig art – til at Danmark på netop dette område har ageret anderledes.<sup>3</sup> Men det er oplagt, at virkningen af det aflejrede normsystem i den politiske kultur godt kan skubbes til side på et område, hvis der er markante faktorer af anden art på spil.

Dernæst klatrede vi et niveau ned:

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende indtaget en defensiv strategi over for europæiseringen (tese 3b).*

Tesen holder. Befolkningens EU-skepsis og de faktisk opnåede undtagelser vedrører præcis områder af EU-samarbejdet, der ses som trusler mod institutioner/symboler for danskheden: den fælles mønt (truer kronen), fælles forsvar (ses som trussel mod et selvstændigt dansk forsvar), unionsborgerskabet (ses som konkurrerende med det danske statsborgerskab) og integreret politi (ses som konkurrerende med dansk jurisdiktion). Dvs. EU-skepsisen er først og fremmest *national*, ikke så forankret i en demokratibekymring som udlandet har troet (Siune et al., 1992: 103–107). Ellers ville Danmark og danskerne have været varme fortalere for en udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser.

Så klatrede vi endnu et niveau ned:

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende indtaget en defensiv holdning til den nære transnationalisering (tese 3c).*

Tesen holder ikke. Den danske udlandsforsigtighed udelukker ikke gode idéer, navnlig ikke fra Sverige. Åbenbart omfatter den kvalitative merværdsfornemmelse på mange områder ikke kun Danmark, men også Sverige/Skandinavien.<sup>4</sup> I Øresundsperspektivet udfolder en selvtilstrækkelighed sig imidlertid i fulde drag, om end tolkningen heraf kan diskuteres. Det behøver ikke være tese 3c's fortjeneste, men kan også skyldes det skæve forhold mellem en hovedstad og en provinsby (eller begge dele). Storcenter-offensiven tilskriver vi Svend Aukens dynamiske profil.

Kontrasten til forsigtigheden i Sønderjylland/Schleswig er slående. Her er tydeligvis en defensiv strategi på spil, som tesen lægger op til. Kontrasten passer som fod i hose til tankegangen bag tese 1 og 3: at den moderne danske nation er skabt ved at vende Tyskland ryggen og samtidig sænke paraderne nordover. At tesen kun passer i Sønderjyllands-caset viser, at vi ikke kan teoretisere om Danmarks nære omgivelser under ét. Tese 3c må opgives.

Samlet må det imidlertid konkluderes på basis af 3a, 3b og 3c, at tese 3 holder stik. Vi må så betragte idédiffusionen fra Sverige samt de afvigende sag-områder under 3a som (velbegrundede) undtagelser fra tesen:

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende indtaget en defensiv holdning til transnationaliseringen, på egen hånd eller EU-plan (tese 3).*

Det styrker naturligvis tesen, at det danske reaktionsmønster går igen på forskellige niveauer med *vidt forskellige* kendetegn. Det tyder på, at det bemærkelsesværdige snarere ligger i „os selv“ end i de transnationale dynamikker. Bogtitlens spørgsmål kan således rettes ud til et udråbstegn: vi – dvs. bl.a. de danske politikere, presset af den danske politiske kultur – er forbeholdne over for transnationaliseringen i de fleste af dens afskygninger! Den danske politiske kultur er aflejret som resultat af de sidste godt 150 års danske politiske historie. Det skal imidlertid understreges, at det forbeholdne gælder i *forhold* til sammenlignelige lande i den nuværende situation; set i forhold til f.eks. 1950'ernes transnationaliseringsniveau er jo alene det at være medlem af EU i dag et udtryk for, at man har kastet sig ud i en vidtgående transnationalisering.

Vi kommer nu til strategiernes virkninger, dvs. om de er lykkedes eller ej:

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, i videst mulig udstrækning begrænset/udskudt transnationaliseringens virkninger på det danske samfund. De langsigtede konsekvenser heraf vil dog sandsynligvis blive negative (tese 4).*

Tesens første sætning om de hidtidige virkninger på det danske samfund passer med virkeligheden; dvs. den defensive strategi er lykkedes. I kraft af de forskellige læhegn er det overskueligt, hvor meget det danske samfund hidtil er blevet præget af transnationaliseringen. Som i tese 3 er dette naturligvis en *relativ* vurdering i forhold til „lande, vi normalt sammenligner os med“ i den aktuelle situation.

Det er selvsagt på *laissez faire* områderne, at danskernes dagligdag er mest ændret. Det er specielt internettet samt – gennem hele efterkrigstiden – den sproglige anglificering og diffusionen fra Sverige, der har gjort sig mest gældende. Man har endnu ikke påvist negative konsekvenser af den globale opvarmning for netop Danmark og danskernes hverdag. På udlændingeområdet er virkningen i sig selv overskuelig i forhold til nabolande som Sverige, Tyskland, Holland og UK. Men selve *opførelsen* af „Fort Danmark“ i disse år har medført en selvforstærkende identitetskamp og dermed et slid på samfundets sammenhængskraft.

Tesens anden sætning om de langsigtede konsekvenser kan selvsagt ikke efterprøves i skrivende stund. Dog kan internationale organisationers og den udenlandske presses stærkt negative reaktioner på dansk „selvtilstrækkelighed“ allerede på *nuværende* tidspunkt være et forvarsel, der støtter tesens fremtidspessimisme. Dette kombineret med befolkningens tilsyneladende helhjertede tilslutning til udlændingepakken 2002<sup>5</sup> stiller en frontalkollision i udsigt mellem den danske politiske kultur og det „internationale samfund“ – repræsenteret ved EU (fælles asylpolitik), de internationale organisationer og den dominerende internationale presseopinion. End ikke „stor statsmandskunst“, dvs. opinionsførende politikere, vil formentlig kunne afbøde de negative konsekvenser af en sådan kollision.

Det *kan* naturligvis tænkes, at en arbejdskraftmangel fra omkring 2005 og fremefter vil få et vælgerflertal og toneangivende politikere til at tænke om. Det er set før, at stærke økonomiske incitamenter periodisk kan „overrule“ en nedarvet politisk kultur. Et strategiskifte vil imidlertid tage tid og være smerteligt for den politiske elite, fordi der er investeret så megen prestige og troværdighed i den defensive strategi over for menneskeglobaliseringen.

Traditionelt har Danmark og danskerne været positivt indstillede, når det gjaldt transnationaliseringens mindre krævende momenter som f.eks. handel, turisme, sprogkunderskaber osv. Denne positivisme har naturligvis i stor udstrækning været betinget af, at vi som småstat har været langt mere afhængige af udlandstransaktioner end større magters befolkninger; vi har gjort en dyd af nødvendigheden. Vi konstaterer ligeledes en stoisk ro, grænsende til ligegyldighed, over for den i disse år accelererende anglicisering af det danske sprog (modsat i f.eks. Norge, Island og Frankrig). Uagtet at sproget rummer stor symbolsk betydning for det nationale, har angliciseringen ikke forårsaget skyggen af en folkelig identitetskamp på dette område – og derfor heller ikke på politisk plan. Hovedårsagen er formentlig en generelt anglofil dansk kultur, ikke mindst i efterkrigstiden. Internettet, et andet udslag af globaliseringen, er i vide kredse modtaget med kyshånd og gjort til et mål i sig selv snarere end et blot og bart redskab.<sup>6</sup>

Det transnationale bliver først vanskeligt for Danmark og danskerne, når det når et mere forpligtende niveau. Berøringsangsten er først for alvor dukket op i forbindelse med menneskeglobaliseringen – endda så vidt, at den har forårsaget intet mindre end en dansk identitetskamp. Udlændinge, som *fysisk* opholder sig i det danske samfund på i princippet permanent basis, udgør for danskerne den mest krævende form for transnationalisering. Som det anføres i *Kompetencerådets rapport 1999*<sup>7</sup>:



Måske er danskerne kun åbne, når de kan være det udadtil gennem rejser, studieophold, litteratur osv., men hele tiden med mulighed for at komme hjem til sig selv. Når det tværkulturelle rykker tættere på, bliver en del af samfundet, arbejdspladsen, hverdagslivet, når det kort sagt bliver mere forpligtende, så kniber det med åbenheden (Kompetencerådet, 1999: 33).

Det er „gået godt“ for Danmark i 1990'erne, både økonomisk og udenrigspolitisk; men noget foregangsland har Danmark ikke været på det generelle plan. Et pragmatisk-gradualistisk normsæt som det danske skaber ikke foregangslande i betydningen stater, der er først til at afprøve nye idéer og yde en pionérintsats. På grund af særlige forhold har Danmark været foregangsland på miljøområdet, sammen med andre. Og vedrørende demokrati er vi „kommet til“ at være det uden at tale så meget om det. Netop vedrørende politiske institutioner, der kræver en kontinuert og uforstyrret udvikling for at vinde hævd, er gradualismen velegnet til at skabe foregang.

#### DANMARK I RELIEF: TRE ANDRE NORDISKE LANDE

De danske erfaringer og reaktioner i forhold til det transnationale vil nu blive sat i relief i forhold til tre andre nordiske lande, som vi ofte sammenligner os med. Det nordiske nationalisme-mønster betinger de store linjer i, hvordan landene hver især har reageret på transnationaliseringen. Malet med den store pensel går det ud på, at mens Sverige har et „nationalistisk underskud“, forekommer der markante nationalismer i Danmark, Norge og Finland. Den basale årsag til forskellighederne er landenes forskellige geopolitiske positioner og dermed forbundne forskellige historiske erfaringer, der har aflejret sig i deres politiske kulturer. En mulig mindre rolle, navnlig for den nationale samordning over for EU, kan landeforskelle i forvaltningskultur spille, på samme måde historisk aflejret i hvert enkelt land.<sup>8</sup>

#### NORGE

Norge er et langt stykke ad vejen et parallelcase til Danmark. Historisk forekom samme tilværelse i skyggen af en større nabo; for Norges vedkommende var det ikke Tyskland, men i stedet det mindre faretruende Sverige – og tidligere Danmark. Dette betød, at den norske identitetsdannelse i løbet af det 19. århundrede i høj grad foregik i konkurrence med unionsbroderen Sverige (og den tidligere kolonimagt mod syd). En stærk norsk nationalisme mobili-

seredes med henblik på løsrivelse fra Unionen, hvilket realiseredes 1905. 9. april 1940 og besættelsen 1940-45 var erfaringer, som Norge havde til fælles med Danmark. Som i Danmark er perceptionen af sig selv som småstat, styrkemæssigt inferior, gået hånd i hånd med en kvalitativ merværdifølelse på vegne af det norske samfund, der efterhånden er bygget op. Evnen til at stå på egne ben er aldrig blevet betvivlet, heller ikke i forhold til EF/EU. Betydningen af olieforekomsterne i Nordsøen – som i øvrigt også udgør en parallel til Danmark – blev først klar efter 1972-afstemningen, men retfærdiggjorde for mange EF-nej'et *post-hoc*. I Norge trives en tværpolitisk „exceptionalisme“, dvs. opfattelsen af Norge som et særligt land, der bl.a. har yttret sig i sloganet „Norge som foregangsland“ (i 28).

Med denne parallelitet i forhold til Danmark<sup>9</sup> er det mest gradforskelle, der gør sig gældende. Der er også nogle forskelle i de *områder*, som de norske og danske nationalismer ytrer sig på (i 28):

- *generelt-politisk*: som anskueliggjort i forhold til europæiseringen er den norske nationalisme som den danske, om end lidt stærkere som udfaldet af folkeafstemningerne i 1972 og 1994 antydede. Den danske EU-skepsis, som den er kommet til udtryk ved folkeafstemningerne i 1992, 1993, 1998 og 2000, har i højere grad end tidligere tiders EF-skepsis tillagt sig et næsten „norsk“ nationalt præg.
- *ejerskab i erhvervslivet*: begrænsede private kapitalinteresser i Norge har nødvendiggjort statslig intervention på mange områder for at sikre norsk ejerskab; man har en „allergi“ over for udenlandsk dominans. Dette forekommer ikke i Danmark i nær samme udstrækning.
- *sprogligt*: i Norge forekommer en sproglig nationalisme, som helt savner modstykke i Danmark. *Norsk sprogråd* har en anderledes aktiv rolle end dets danske søsterinstitution, uden at det dog har kunnet forhindre en betydelig anglificering af sproget.
- *identitetsmæssigt*: udlændingedebatten i Danmark foregår i langt højere grad i „os/de andre“-termer end det er tilfældet i Norge. Debatten i Norge er langt „blødere“; linjerne er ikke så skarpt trukket op. Der foregår ikke som i Danmark en identitetskamp mellem det multi- og monokulturelle. Selv det norske *Fremskrittsparti* tager ikke eksplicit afstand fra det multietniske samfund, som det meste af det danske politiske system de facto modarbejder.<sup>10</sup>

TABEL 7.1.

Spontane asylansøgere procentfordelt på fire nordiske lande 1991-2000

| ÅR              | DANMARK | FINLAND | NORGE | SVERIGE | I ALT |
|-----------------|---------|---------|-------|---------|-------|
| 1991            | 11,9    | 5,5     | 11,8  | 70,7    | 100   |
| 1992            | 13,0    | 3,4     | 4,9   | 78,7    | 100   |
| 1993            | 21,5    | 3,0     | 19,3  | 56,2    | 100   |
| 1994            | 22,5    | 2,9     | 11,4  | 63,1    | 100   |
| 1995            | 31,0    | 5,2     | 8,9   | 54,9    | 100   |
| 1996            | 41,7    | 5,0     | 12,6  | 40,7    | 100   |
| 1997            | 28,3    | 5,4     | 12,6  | 53,7    | 100   |
| 1998            | 20,1    | 4,5     | 30,1  | 45,3    | 100   |
| 1999            | 21,0    | 10,0    | 32,7  | 36,2    | 100   |
| 2000            | 25,4    | 7,8     | 26,6  | 40,2    | 100   |
| I alt 1991-2000 | 20,0    | 4,8     | 15,7  | 59,5    | 100   |

Kilde: Udlændingestyrelsen.

Den norske transnationaliserings skepsis har fået mere vidtgående konsekvenser end den danske som følge af de to gange nej i 1972 og 1994. Udenforskabet har styrket exceptionalismen, dvs. at man har gjort en dyd af nødvendigheden at stå udenfor, også i EF/EU-tilhænger kredse. F.eks. er det blevet hævdet, med rette eller urette, at Norges Mellemspøtdiplomati ikke havde kunnet realiseres, hvis Norge havde været EU-medlem.

#### FINLAND

Tilværelsen i skyggen af Sverige og Rusland samt den latente trussel fra Sovjet og de tre krige med denne stat i det 20. århundrede har tilført Finland en stærk nationalisme. Selvom de to sidstnævnte krige endte med militære nederlag, indebar de også delvise politiske sejre samt erfaringen af militært at kunne stå på egne ben. Finland var den eneste småstat involveret i anden verdenskrig, der formåede at friholde sit territorium fra fremmed besættelse. Derfor har man ikke som Danmark og Norge et styrkemæssigt mindreværd og heller ikke som disse to lande et behov for at kompensere kvalitativt. Krigserfaringerne og de tvivlsomme erfaringer med stormagter har forårsaget en kynisk realisme og pragmatisme i den politiske kultur – både i eliten og folkeligt. Den af udenrigspolitikken i lange perioder klemte indenrigs-

politik har yderligere forstærket pragmatismen og svækket tilløb til idealisme/ideologi i den politiske kultur.

Nationalismen ytrer sig i en folkelig fremmedskepsis, som politikerne har inkalkuleret i deres traditionelt restriktive udlændingepolitik. Flygtningepresset mod Finland har dog været yderst beskedent. Det finske samfund er langt bagefter Norge, Danmark og især Sverige, hvad angår udfordringen fra fremmede kulturer, jf. tabel 7.1.

Den teoretisk forventelige EU-skepsis er imidlertid blevet mere end overskygget af realpolitiske argumenter (pragmatismen!), både på befolknings- og regeringsplan. Medlemskabet har bragt Finland ud af *såvel* den bilaterale afhængighed af den østlige nabo *som* skyggetilværelsen i forhold til Sverige (jf. med Irlands højnede selvtillid i forhold til Storbritannien efter tilslutningen til EF). Den finske pragmatisme er endvidere skræddersyet til EU's interne funktionsmåde (von Sydow, 1999). Endelig har medlemskabet – uden „danske“ forbehold – også haft identitetsmæssig betydning, idet man har kunnet slippe af med sit tidligere periferi-image. Mens det for de skandinaviske lande har været vigtigt at markere *afstanden* til Europa, har det for Finland været essentielt at markere sin europæiskhed. Deltagelsen i den fælles mønt som første og hidtil eneste nordiske land er en manifestation af dette.

I de tidlige 1990'ere indtraf en dyb økonomisk krise efter Sovjethandelens bortfald. Samtidig blev EU-medlemskab en udenrigspolitisk mulighed, og globaliseringen udfordrede finsk økonomi. Tilpasningen til disse forhold skete stort set i ét hug. Satsningen på den „ny økonomi“ blev en finsk succes.<sup>11</sup> Udenlandsk ejerskab i erhvervslivet er ikke en følsom sag som i Norge.

I forhold til visse områder af globaliseringen er der – med EU som „medlem“ – tydelige paralleller til Danmark. På handels-, miljø- og kommunikationsområdet er der tale om iøjnefaldende synkrone udviklinger og holdninger.

## SVERIGE

Sverige er kendetegnet ved en betydeligt svagere nationalisme end de øvrige nordiske lande. Med sin geopolitisk beskyttede beliggenhed er det lykkedes skiftende regeringer at holde landet uden for krig siden 1809; fraværet af adrenalinindsprøjtninger har ikke bare skabt et „nationalistisk underskud“, men også et frugtbart miljø for idealisme/moralisme, internationalisme og „verdenssamvittighed“ (Mouritzen, 2001).

Hvad specifikt angår menneskeglobaliseringen har Sverige undgået den i Danmark p.t. verserende identitetskamp mellem et mono- og et multietnisk samfund. I 1930'erne forekom, i visse kredse, xenofobiske træk som i Danmark i dag, hvor et fåtal flygtninge kunne skabe omfangsrige protester. Skiftet i opinionen indtraf under anden verdenskrig, specielt fra 1942.<sup>12</sup> Som et ubesat helle blev Sverige fristed for flygtninge fra i første omgang nabolandene, senere fra det meste af Europa. Lærestykket gik ud på, at det var muligt at modtage langt flere flygtninge, end man i sine vildeste fantasier havde anset muligt i 1930'erne<sup>13</sup> – endda som et tilskud til økonomien snarere end en byrde. Kort sagt: en omtrentlig tidobling af antallet af udlændinge over et meget kort tidsrum uden synligt negative konsekvenser gjorde enhver fremmedskeptisk argumentation utroværdig. Det monoetniske samfund overgav sig uden sværdslag. I naturlig forlængelse heraf indledte den svenske regering efter krigen, i forståelse med LO, en aktiv rekruttering af udenlandsk arbejdskraft (fra specielt Italien, Østrig og Ungarn) med henblik på at efterkomme industriens store arbejdskraftbehov. Olof Palmes internationalisme gjorde det naturligt at modtage flygtninge fra f.eks. de græske eller chilenske diktaturer, amerikanske Vietnamdesertører osv. Begreber som „kulturell valfrihet“ og „mångkulturellt samhälle“ knæsattes som indvandringspolitiske principper i midt-1970'erne. Nedturen i den svenske økonomi og den store arbejdsløshed i starten af 1990'erne gav *ikke* anledning til fremmedskeptiske reaktioner i befolkningen.<sup>14</sup>

På overfladen scorer Danmark og Sverige omtrent ens, når det drejer sig om EU-skepsis. Ved en kraftindsats lykkedes det ja-siden i Sverige at få flertal for medlemskab ved afstemningen i november 1994; de fleste opinionsundersøgelser både før og siden har haft nej-flertal. Bl.a. af denne grund har den svenske regering tøvet med deltagelse i ØMU'ens tredje fase. Den svenske EU-skepsis er imidlertid ikke *national* som den danske og norske, men snarere økonomisk-ideologisk. For det første er Sverige markant netto-bidragyder til EU. For det andet ser store dele af vælgerbefolkningen den „svenske models“ landvindinger – og derved deres egne interesser – som truet af EU-medlemskabet. Skepsisen har et tyngdepunkt til venstre i det ideologiske spektrum, i „glesbygderna“ (regionalpolitikken) og blandt kvinderne (feminismen).

Som for Finland kom den økonomiske nedtur i de tidlige 1990'ere samtidig med EU-medlemskabets og globaliseringens udfordringer. De drastiske nedskæringer i offentlige udgifter som led i tilpasningen til EU kom omtrent samtidig med afskaffelsen af valutarestriktionerne og satsningen på

den „ny økonomi“. Alt i alt var der tale om et „systemskifte“ (Olsson, 1999: 173) i svensk politik.

#### SAMMENFATNING

Sverige og Finland gennemgik, delvis tvunget af nøden, sine transnationaliseringsrevolutioner i de tidlige 1990'ere. De gjorde begge en dyd af omstillings-nødvendigheden. Når der bortses fra menneskeglobaliseringen – som Finland stadig er ret uberørt af, mens Sverige for længst er transformeret til et multietnisk samfund – er udviklingen og tilpasningen foregået ganske parallelt i de to lande.

Ganske anderledes er det med Danmark og Norge: netop fordi de var uberørte af økonomiske kriser i 1990'erne, har man ageret forsigtigt og konservativt. Politikerne har respekteret befolkningernes forbeholdenhed over for såvel europæisering som globalisering.<sup>15</sup>

Blot et hastigt blik uden for Norden bestyrker indtrykket af forskellighed i landes reaktioner på europæisering/globalisering. Østrig er f.eks. fuldgyldigt medlem af EU uden det mindste forbehold, mens Schweiz end ikke er medlem af EØS, Det Europæiske Økonomiske samarbejde. Denne forskellighed, som vi også ser for det enkelte land mellem forskellige sagområder, udgør en markant støtte til transformationalisternes opfattelse (jf. kapitel 1). Globaliseringen eller for den sags skyld europæiseringen er ikke flodbølger, der skyller ind over de forsvarsløse statslige aktører; tværtimod, disse har ikke kun et formelt, men også et *reelt* valg mellem forskellige strategier heroverfor.

#### REFORMFORSLAG MED SÆRLIGT HENBLIK PÅ DEMOKRATI

Det er ikke denne bogs hovedanliggende at fremkomme med reformforslag. På den anden side forekommer det afslutningsvis naturligt på nogle enkelte punkter at anføre sådanne. Kun på kort sigt realiserbare reformforslag eller udviklingsveje vil blive diskuteret i det følgende.<sup>16</sup> Forslagene skal respektere de gældende parametre som f.eks. demokratiopfattelsen eller transnationaliseringskepsisen i den danske politiske kultur, den nugældende danske grundlov og tilsvarende vanskeligt foranderlige størrelser. Demokrati- eller udlandsopfattelse lader sig typisk kun ændre meget langsomt eller som utilsigtet konsekvens af dramatiske begivenheder som krig eller revolu-

tion. Det er derfor ligegyldigt, om vi som forfattere kunne have lyst til i ét hug at borttrylle den danske transnationaliseringsskepsis. Dette har ingen interesse for andre end os selv. De nævnte forhold er i stedet parametre, som reformforslag må indbygge i sine forudsætninger for at være realisable. Vi skal først klargøre demokratiopfattelsen (-erne) i den danske politiske kultur. Det er denne demokratiopfattelse og -virkelighed, der i disse år udsættes for virkningerne af transnationaliseringen.

#### DEMOKRATIOPFATTELSEN I DEN DANSKE POLITISKE KULTUR

Vi har for det første det *parlamentariske (repræsentative) demokrati*. Den „parlamentariske styringskæde“ er blevet en fremherskende måde at beskrive den danske/skandinaviske variant af den liberale demokratitradition på (jf. Olsen, 1978: 13-44; Pedersen, 1998). Kæden beskriver kort sagt en ideel magtfordeling i fire led: folket vælger repræsentanter til Folketinget, regeringen udgår af dette Folketing, regeringen overtager forvaltningen og forvaltningen udøver myndighed over for folket. Kæden går med andre ord fra folk til folk og sikrer på denne måde de politiske institutioners legitimitet.

Folket er naturligvis „over“ Folketinget; men der er ingen *institution* „over eller ved siden af Folketinget“ (Viggo Hørup) ifølge denne opfattelse.<sup>17</sup> Højesteret kan f.eks. ikke „overrule“ Folketinget ved at erklære en lov „forfatningsstridig“ og derved være borgernes værn mod Folketinget.<sup>18</sup> I denne opfattelse er indeholdt grundaksiomet „flertallet (= Folketingets flertal) bestemmer“. Dette er ikke unaturligt for et overskueligt samfund, som gennem generationer har været uhyre homogent. I et sådant samfund vil et mindretal være trygt ved, hvad flertallet måtte „finde på“; få vil efterlyse eller have forståelse for særlige mindretalsgarantier. Tilliden til Folketingets flertal er trådt i stedet for enevældens tillid til den „gode Konge“ (Knudsen, 1995: 203). Med den høje politiske kultur, som kendetegner det danske politiske system (også efter danskernes egen mening), er det næsten overflødig med nedskrevne retningslinjer eller garantier. Forcen ved den her beskrevne demokratiopfattelse er dens overskuelighed og vælgernes politiske lighed; en ulempe er risikoen for flertalstyranni.<sup>19</sup>

Opfattelsen trives i mere eller mindre harmonisk samliv med et *deltagelsesdemokrati*, både som opfattelse og som realitet. Idealet er så meget politisk deltagelse som muligt, ad så mange kanaler som muligt. Politisk deltagelse er derved et mål i sig selv. Deltagelse i Folketingsvalg er blot en lille del af det; hertil kommer deltagelse i græsrodsbevægelser mv., hvis input i det politiske

system anses for både demokratisk legitime og direkte ønskværdige. Opfattelsens idéhistorisk republikanske/kommunitaristiske rødder (Held, 2000: kapitel 2) har ikke nogen speciel nordeuropæisk, endsige dansk, forankring. Alligevel synes opfattelsens samfundsmæssige realisering at være nået længst i dette område. Opfattelsen går godt i spænd med en protestantisk lighedsopfattelse; protestantismens modstand mod katolske hierarkier (helgener, paven, kardinaler osv.) og vægt på det personlige gudsforhold kan antages gennem århundrederne at være smittet af på samfundet i øvrigt (Knudsen, 1993: 38–39; von Sydow, 1999). Derfor ønsker de protestantiske skandinaver/nordeuropæere – i dag uhyre sekulariserede – lav magtdistance mellem top og bund i organisationer og i det politiske liv (Hofstede, 1980). Politisk deltagelse og åbenhed omkring de politiske processer er to aspekter af den lave magtdistance. Og disse to er naturligvis indbyrdes koblede. Uden åbenhed er politisk deltagelse illusorisk og vice versa.

Deltagelsesdemokratiets force er naturligvis dets delagtiggørelse af befolkningen i politik. I denne forstand ligger det i forlængelse af Grundtvigs betoning af „det levende ord“ og Hal Kochs opfattelse af demokrati som et sindelag (Knudsen, 1995: 187–188), en „livsform“ snarere end en „styreform“. Afstemning bliver nærmest en nødløsning; idealet er konsensus, dvs. at parterne *taler* sig til rette. Ulempen er – trods lighedsfilosofien – at deltagelsesdemokratiet de facto fremmer de ressourcestærkes indflydelse på bekostning af andre. Endvidere er det vanskeligt at overskue de mange indflydelseskanaler (jf. Bang, Dreyer Hansen & Hoff, 2000).

Det *direkte demokrati*, dvs. vælgernes direkte deltagelse i bestemte beslutninger gennem folkeafstemninger, har været institutionaliseret i Danmark siden 1953-grundloven (om end kun som et beskedent supplement til det repræsentative demokrati). Selvom det direkte demokrati idéhistorisk ligger Danmark fjernt,<sup>20</sup> kan folkeafstemningers legitimitet i allerhøjeste grad begrundes grundtvigsk: man behøver ikke være „ekspert“ eller „elite“ for at stemme, men man skal være dansk! Forcen er den folkelige delagtiggørelse i en beslutning kombineret med politisk lighed og overskuelighed. Svagheden er, at der ikke er noget subjekt at holde ansvarlig for den trufne beslutning, samt at respekten for den repræsentative forsamling svækkes.

I realiteten baserer det danske politiske system sig på en kombination af de tre opfattelser. Den danske demokratidebat handler om, hvordan de tre opfattelser skal vægtes indbyrdes. Som påpeget s. 226–227 og 232–233 har Danmark været foregangsland for så vidt angår den parlamentariske kontrol med EU-politikken samt EU-folkeafstemninger. Det skulle fremgå her, at



Danmark også – om end sammen med andre – udgør en avantgarde vedrørende deltagelsesdemokrati.

#### TRANSNATIONALISERINGEN OG INDIVIDETS SITUATION

Inden vi ser på mulige konflikter („kollisioner“) mellem transnationaliseringen og danske demokratiopfattelser – og mulige reformer, der kan bøde herpå – må vi først spørge os selv, hvordan individet, den enkelte dansker, er blevet påvirket af transnationaliseringen. Ethvert reformforslag må jo, hvis det skal virke efter hensigten, basere sig på nogenlunde realistiske forudsætninger om den enkeltes situation.

Transnationaliseringen åbner nye muligheder for individet i form af f.eks. et større (globalt) forbrugsvalg og internettets kommunikationsmuligheder. Han/hun kan, i utilfredshed med danske myndigheder, appellere til transnationale domstole med henvisning til menneskerettigheder eller tilsvarende universelle rettigheder. Muligheden for at kommunikere med ligesindede via internettet omkring specielle interesser betyder en styrkelse af subkulturer og dermed et mere variationsrigt samfund. Især transnationale subkulturer/græsrodsbevægelser styrkes på denne måde; f.eks. er det blevet lettere at koordinere transnationale demonstrationer som i forbindelse med topmøder (WTO, IMF eller EU). Etniske grupper kan i kraft af f.eks. satellit-tv og nettet forbedre kontakten til deres respektive moderkulturer. Herved øges deres autonomi i forhold til det danske samfund, alt andet lige.

På den anden side oplever den enkelte kontroltab i form af uoverskueligheden i hverdagen, valgmulighedernes forbandelse, krav om bestandige omstillinger („fleksibilitet“), knaphed på tid<sup>21</sup> mv. Det er tid snarere end materiel velfærd, der er knaphed på. Forekomsten af stress og udbrændthed i Danmark og hermed sammenlignelige lande er markant stigende. Med bombardementet af stimuli, som den enkelte udsættes for, er det kun de allermest fængende – men ikke nødvendigvis væsentlige – budskaber, der bliver opfattet. Kampen om opmærksomhed intensiveres.

Alt dette er i nogen grad postuleret snarere end underbyggede observationer. Klart står det imidlertid, at den enkeltes situation på én og samme gang præges af drastisk øgede valgmuligheder og kraftigt øget stresspåvirkning samt hermed forbundet knaphed på tid.

## KOLLISION I: TRANSNATIONALE MEKANISMER VS. DEN NATIONALE PARLAMENTARISME

Demokratiet er historisk fremvokset i den nationale sammenhæng. Transnationalisering skaber imidlertid problemer for den parlamentariske styringskæde i hvert enkelt land. Tydeligst kommer dette til udtryk med det såkaldte „demokratiske underskud“ på EU-niveau. Der er ikke nogen fuldgyldig demokratisk modvægt til Kommissionens udøvende magt (initiativmonopolet, ikke mindst) samt Domstolen, idet EU-parlamentet har for beskeden indflydelse til at udøve en effektiv kontrol. Folketinget har kontrol med den *danske* regerings EU-politik, men ikke med Kommissionens udøvende magt og med beslutninger i Ministerrådet, hvor den danske regering er kommet i mindretal. Det er umuligt at stille regeringen til ansvar for beslutninger, den har været imod (Hegeland, 1999: 260). Problemet med politisk ansvarlighed er langt større i et *flerlagssystem* som EU end i en national sammenhæng, som udtrykt af Paul Hirst:

Demokrati betyder helt grundlæggende, at man ved, hvem der har truffet en bestemt beslutning, og næste gang har man muligheden for at smide vedkommende ud, hvis man ikke bryder sig om den. I et flerlagssystem er det imidlertid meget, meget svært at sige, hvem der er ansvarlig for hvilke beslutninger. I virkeligheden forsvinder mange beslutninger simpelthen. ... Så for offentligheden er det, som om ingen har truffet dem.<sup>22</sup>

Hvis den danske regering i Ministerrådet er blevet stemt ned af en koalition af lande, skal et dansk folketingsmedlem og i sidste ende en dansk vælger i teorien kunne holde disse landes regeringer ansvarlige for beslutningen. Fem pct. af en beslutning med stor betydning for hr. Hansens hverdag skyldes måske i et sådant tilfælde den portugisiske regering. Selv hvis man kunne få at vide, hvilke regeringer der var tale om, og ansvarsfordelingen mellem dem i grove træk lod sig regne ud, er tanken naturligvis urealisabel. Et flerlagssystem som EU er derfor skræddersyet til ansvarsforflygtigelse og derfor tilsvarende umuligt at kontrollere demokratisk – i hvert fald hvis ambitionen, som i eksemplet, er at kontrollere „hele systemet“ nedefra.

## REFORMFORSLAG VEDRØRENDE KOLLISION I

At danske MF'ere og vælgere skulle kunne holde tyske, portugisiske osv. regeringer ansvarlige er selvsagt umuligt. Men omvendt kan jo parlamentarikere eller vælgere i disse lande heller ikke holde en dansk regering ansvar-

lig. Humlen i dette problem er jo, at Unionen er et så forpligtende samarbejde, at hvert lands parlamentariske styringskæde undertiden bliver forstyrret af de øvrige lande. Dette er et grundvilkår ved et så tæt samarbejde, som der er tale om. Prisen for at danske vælgere kan øve indflydelse på det samlede Europa er naturligvis, at de også kan risikere at blive nedstemt vedrørende bl.a. danske forhold. Om disse indbyrdes „forstyrrelser“ går lige op i længden er naturligvis ikke til at sige på forhånd. Men den usikkerhed må man leve med, hvis man vil være med ...

Tilbage står imidlertid et demokratisk underskud i forhold til de overnationale EU-institutioner, specielt Kommissionen med dens initiativmonopol. Den oplagte løsning, som har været forsøgt helt tilbage fra 1970'erne, er naturligvis at styrke demokratiet på EU-niveau i form af EP. For Danmark med sin euroskepsis har dette imidlertid aldrig været vejen frem, idet netop en styrkelse af EP vil fremme den frygtede integration i dybden. Uagtet dette særlige danske hensyn har forsøgene på at styrke EP (direkte valg, den fælles beslutningsprocedure, samarbejdsproceduren mv.) kun båret begrænset frugt. EP fungerer fortsat som en meget sekundær arena i forhold til de nationale parlamenter (partigruppernes manglende selvkontrol, den nationale penetration af systemet; jf. kapitel 6). Stemmebrocenterne viser endvidere en nedadgående kurve i de fleste lande og er ved at nærme sig et „dansk“ niveau. Mediernes interesse synes at følge en tilsvarende kurve og tilpasser sig de respektive nationale offentligheders behov. Den grundlæggende årsag bag denne tingenes tilstand er formentlig fraværet af en europæisk offentlighed, som EP kan operere i. Dette på sin side skyldes fraværet af en tilstrækkelig europæisk „vi-følelse“ (om end denne varierer med ydre begivenheder).

I forhold til andre transnationale niveauer bør denne udvikling afskrække fra at gå den parlamentarisk repræsentative vej. At etablere et globalt parlament, et direkte valgt nordisk parlament, et Øresunds-<sup>23</sup> eller et Sønderjylland-Schleswig-parlament er både overflødigt og formodentlig unyttigt. På det europæiske niveau er der et åbenbart parlamentarisk behov, og *alligevel* er parlamentsprojektet ikke forløbet efter hensigten. Hvor meget „værre“ skal det så ikke gå på de øvrige niveauer, hvor der ikke er nogen udøvende magt af betydning at kontrollere – dvs. ikke noget demokratisk underskud. Stemmebrocenterne kan man kun gisne om i lys af EP-erfaringen... I den kraftigt intensiverede konkurrence om vælgernes tid/opmærksomhed er det tydeligt, at kun en *primær* parlamentarisk arena kan overleve (jf. individets situation: bombardementet af stimuli). Der er næppe heller brug for flere „klejnekasser“ eller „parkeringspladser“ til de nationale parlamentarikere.

Der er imidlertid andre demokratiske veje end den repræsentative, både på det europæiske niveau og på andre. „Vi-følelser“ kan som bekendt godt eksistere uden for en nationalstatslig kontekst. Det kan godt være, at en aggregeret europæisk „vi-følelse“ er urealistisk, men „vi-følelser“ eksisterer jo i utallige funktionelle sektorer. Her er en bestemt samfundsmæssig position (erhverv), politisk anskuelse eller fritidsinteresse med til at stabilisere en „vi-følelse“ på tværs af nationale og andre barrierer: „vi europæiske bønder“, „vi europæiske A-kraftmodstandere“, „vi pendlere i Øresundsregionen“ osv. Jo mere specifik aktivitet, der er tale om, desto større geografisk område er realistisk (f.eks. „vi filatelister i verden“). INGO'er kan etableres på basis af disse „vi følelser“. Sådanne mere eller mindre institutionaliserede INGO'er (f.eks. *Greenpeace*) er velegnede til ikke bare at forsvare egne snævre interesser, men undertiden også – i symbiose med pressen i forskellige lande – at artikulere bestemte „sager“. Fra de seneste år kan fremhæves sænkningen af boreplatformen „Brent Spar“, de franske atomprøvesprængninger i Stillehavet, BSE-sagen, fugledirektivet mv. Sager som de nævnte har haft en uhyre igangsættende effekt såvel på nationale som på EP-parlamentarikere. Kommissionen er ingenlunde uvant med lobbyvirksomhed, om end den har et mere elitært præg end den danske/skandinaviske politiske kultur foretrækker det (jf. videre nedenfor). Her ligger opgaven, set „nordfra“, i at få gennemtrumfet mere generel åbenhed i Kommissionen og sikret en bredere eksternt deltagelse i dens arbejde.

Deltagelsesdemokratiet støttes af internettet mv. Dette gælder både internt i INGO'erne og eksternt. Det er f.eks. teknisk overkommeligt at foretage urafstemninger på endog globalt plan i en INGO, hvorved dens ofte oligarkiske interne organisering måske kan demokratiseres. Via nettet kan INGO'erne også langt bedre samordne deres aktioner udadtil.

Den deltagelsesdemokratiske tilgang er uægtelig langt mere uoverskuelig end den parlamentariske. Men i hvert fald i teorien står de danske/skandinaviske samfund, med deres traditionelle fortrolighed med deltagelsesdemokratiet, yderst vel rustet til at gå forrest i en sådan udvikling.

## KOLLISION II: EUROPÆISERINGEN VS. DELTAGELSEDEMOKRATIET

Hvordan er det gået hidtil med det traditionelle dansk/skandinaviske deltagelsesdemokrati i forhold til europæiseringens udfordring? Vi konstaterede i kapitel 6, at Folketingets kontrol med regeringen var blevet ikke-offentlig,

topstyret og summarisk. Dette er naturligvis ikke EU's „skyld“. Det er selv-pålagt, men i lys af europæiseringen. Den udenrigspolitisering af EU-politikken, som er sket i Danmark, betyder en øget lukkethed: at traditionelt indenrigspolitiske emner – som f.eks. spørgsmålet om tilsætningsstoffer i fetaosten – skal behandles, som drejede det sig næsten om sikkerhedspolitik med dertil hørende sekretesse. Lukkede Europa-udvalgsmøder rimer ikke med demokratisk åbenhed og endnu mindre med den skandinaviske åbenhedstradition. Opdelingen af Folketingets medlemmer i et „A-“ og et „B-hold“ (de 17+11 i EUU<sup>24</sup> vs. resten) lever ikke op til idealet om lav magtdistance mellem top og bund i organisationer og i det politiske liv. I virkeligheden er det helligbrøde, at denne norm, uden ydre tvang, overtrædes i den centrale demokratiske institution i Danmark.

Der er en række mindre centrale, men i det daglige politisk-bureaukratiske arbejde nok så væsentlige aspekter af den her aktuelle kollision. I den protestantiske demokratiopfattelse er indhold vigtigere end form; forhandlings-sproget er forholdsvis direkte, uden for mange høflighedsfraser og „overflø-dige“ ouverturer (Knudsen, 1993: 286; von Sydow, 1999: 114-135). Hvordan klarer de protestantiske danskere/skandinaver sig stilmæssigt i det transnationale forhandlingsnetværk, hvor form er mindst lige så vigtigt som indhold, og høflighedsfraser er et „must“?

Som allerede nævnt favoriserer Kommissionen med sin selektive åbenhed elitegruppers lobbyvirksomhed snarere end bredere former for demokratisk deltagelse. Hvordan finder pressen sig til rette med Kommissionens selektive åbenhed (lækager i stedet for generel åbenhed)? Kan danske/nordiske embedsmænd leve med den superhierarkiske beslutningsgang i EU-Kommissionen (von Sydow, 1999: 105-113)?<sup>25</sup>

### KOLLISION III: UNIVERSELLE RETTIGHEDER VS.

#### „FLERTALLET AF DANSKERE BESTEMMER I DANMARK“

Globaliseringen har fremmet universelle rettigheder og politisk korrekthed. En konflikt er imidlertid latent mellem sådanne universelle rettigheder, ofte naturretsligt begrundet (Højlund, 1998) og demokratiet i en national ramme. Dette gælder i særlig grad, hvis dette demokrati bygger på et „flertallet bestemmer“ aksiom („ingen over og ingen ved siden af Folketinget“) – som netop i Danmarks tilfælde. For at sætte det på spidsen: skal det danske samfund respektere „abstrakte menneskerettigheder“ (Krarup, 2000) vedtaget uden for en dansk sammenhæng, hvis de afviger fra det danske befolknings-

flertals ønsker? Og hvad med EU's regelværk, som Danmark ganske vist har aktier i, men hvis hele legalistiske filosofi („juristeri“ ville nogen sige) ligger fjernt fra den danske tradition (von Sydow, 1999: 161-185)?<sup>26</sup>

Problemet bliver endnu mere akut, hvis vi oven i dette inddrager danskerne (ubevidst) fundamentalistiske udgave af protestantismen. I denne ligger en modvilje mod gerningsretfærdighed („farisæisme“) og anden „moralisme“; vores moral er et privat anliggende mellem den enkelte og Gud. Sognepræsten Søren Krarup (MF for Dansk Folkeparti fra 2001) og den teologiske bevægelse *Tidelhverv* repræsenterer denne opfattelse i ekstrem og rendyrket form (Krarup, 2000). Krarups opfattelse medfører en konsekvent nihilisme i verdslige anliggender, idet enhver form for offentlig moral og etik, der er uafhængig af gældende ret, betragtes som ugyldig – og typisk som hyklerisk. Det bør naturligvis huskes, at *Tidelhverv* er en smal teologisk retning, og at opfattelsen i dansk politisk kultur – „danskernes opfattelse“ – er langt mere modificeret og amorf. Søren Krarup repræsenterer et yderpunkt i det danske spektrum, men belyser alligevel opfattelsen i sin „rene“ form ud fra devisen: „overdrivelse fremmer forståelsen“. Opfattelsen er beslægtet med retspositivismen hos Alf Ross: der er ingen „ret“ uden for gældende ret. Krarups opfattelse har sin force i det negative: den er velegnet til at skyde forskellige „hellige“ projekter ned (nazisme, kommunisme og humanisme bliver slået i hartkorn som „ideologiske“); man skal ikke „spille hellig“, „gøre sig til“ på vegne af f.eks. menneskerettigheder.<sup>27</sup> Opfattelsen er som skræddersyet til dansk blaserthed over for nymodens tiltag og til den lige så danske jantelov (Borish, 1991: „der er ingen, der skal svinge sig op på ideologiske principper og tro, han er noget“; „der er ingen, der skal komme her og lære os noget“ (jf. også analogien mellem Danmark og et landsbysamfund i Dronningens nytårstale 2000). Derfor har ideologiske systemer aldrig slået rod i Danmark. Og den danske politiske kultur vil gerne have sig frabedt løftede pegefingre fra andre, herunder politisk korrekthed (Bernt & Esmann, 2000: 10, 26, 79). Synonymerne er lagret i det danske sprog: „moralske opstød“, „snerpethed“, „intolerance“, „smagsdommeri“ osv.; det sidste gjorde statsminister Fogh Rasmussen til sit i sin nytårstale 2002. Skulle den danske fremmedskepsis på et tidspunkt komme på den internationale anklagebænk (f.eks. i medfør af *Nicetraktaten*, artikel 7 EU), kan man næppe forvente nogen brødebetyngt dansk reaktion – tværtimod! *Det Danske Center for Menneskerettigheder* noterer allerede på nuværende tidspunkt en refleksmæssig afvisning af enhver udenlandsk kritik af menneskerettighedsforhold i Danmark<sup>28</sup> (indlæg i britisk presse ser dog ud til at blive taget alvorligt<sup>29</sup>).

Den danske politiske kultur er derfor heller ikke gearet til offensive menneskerettighedsfremstød, selvom skiftende danske regeringer hidtil har gjort dette til sit varemærke. Det sås i danskernes relative skepsis over for disciplineringen af Østrig 2000<sup>30</sup> (et moment af småstatssympati spillede formodentlig også ind).

#### REFORMFORSLAG VEDRØRENDE KOLLISION II OG III

Hvad kan der gøres ved de her beskrevne kollisioner? Grundlæggende ikke ret meget, da vi har at gøre med langsomt foranderlige størrelser som demokratiopfattelse, baseret i den politiske kultur. Er der nogen af de to kollisioner, hvor den „danske“ position forekommer salgbar med henblik på at ophæve den relevante kollision? Den største mulighed ligger som allerede antydnet i deltagelsesdemokratiet, bl.a. fordi det allerede præger de nordeuropæiske samfund. Her findes med andre ord forbundsfæller, der gennem arbejdet i EU's institutioner kan påvirke flere europæiske lande og ikke mindst Kommissionen til at satse på lavere magtdistance. Ikke mindst EU's nordlige udvidelse 1995 har gjort en sådan udvikling mulig.

Derimod er den danske politiske kulturs fremmedhed over for universelle rettigheder o.l. noget nær usælgelig på verdensmarkedet. Der er ingen forbundsfæller at støtte sig til blandt dem, vi „normalt sammenligner os med“ – end ikke de øvrige nordboer. Måske er der „Rom-Wien-København-aksen“, som den tyske udenrigsminister Joschka Fischer skal have udtrykt det (vistnok halvt i spøg). Men i øvrigt er det fortrinsvis tredje verdens diktaturstater, der ønsker at stå vagt om deres „interne anliggender“, vi kommer i selskab med – et ikke særlig opportunt selskab at komme i.<sup>31</sup>

Den hidtidige danske foregangsstatus på demokratiområdet er også i fare for at gå tabt. Dels på grund af Danmarks generelle imageproblemer i dag, dels fordi potentielle demokrati-„kunder“ med rette vil kunne påpege, at det danske demokratibegreb så tydeligt hører til i en monoetnisk sammenhæng (et lille, homogent samfund). Dette er unægteligt fjernt fra trenden i de fleste lande i dag. I egen interesse må Danmark, hvis det overhovedet kan lade sig gøre, give køb på den protestantiske fundamentalisme og jantelov i sin politiske kultur.

Reformforslagene i tilknytning til kollision II (europæiseringen vs. deltagelsesdemokratiet) kan føres videre på „hjemmebane“. At det danske beslutningssystem anses, både i og uden for Danmark, som det bedste i EU, er blevet lidt af en sovepude for bestræbelser på at gøre det bedre. At systemet relativt er det bedste betyder ikke, at det er særlig godt i absolut forstand eller i forhold til, hvordan dansk national lovgivning foregår. I virkeligheden har europæiseringen betydet et tydeligt parlamentarisk tilbageskridt i behandlingen af det, der tidligere var nationale love (kapitel 6)

Som beskrevet i tese 1 har Danmark valgt en centraliseret tilgang til europæiseringen. De koordinerende organer er Europa-udvalget (EUU) på den lovgivende side og Udenrigsministeriet (UM) på den udøvende side (jf. figur 7.1). Der består i virkeligheden en art symbiose mellem disse to organer: centralisering i den udøvende magt gør en tilsvarende centralisering naturlig i den lovgivende, og vice versa.

Symbiosen EEU-UM i dansk politik kan betegnes *Grundtvig-Vedel-aksen*. EEU er Grundtvig i moderne skikkelse i mere end én forstand: EEU står for *både* demokrati og national centralisering. Grundtvig er mest kendt for det første aspekt: demokratiet, det levende ord, folkeoplysningen osv. Men en dansk fundamentalisme er i virkeligheden et lige så afgørende træk i hans tænkning, selv samtidens nationalisme taget i betragtning.<sup>32</sup> I EEU udføres den demokratiske kontrol centralt af den i UM koordinerede politik.

Peter Vedel var Udenrigsministeriets direktør 1864-99 og symboliserer den danske embedsmandstradition med rødder tilbage til enevælden. Vedel opretholdt et stærkt og elitært udenrigsministerium i forhold til tidens demokratiske strømninger. Den latente trussel fra den tyske stormagt tilsagde ifølge Vedel en lav udenrigspolitisk profil, stramt styret af Udenrigsministeriet, hvor der skulle holdes tand for tunge.

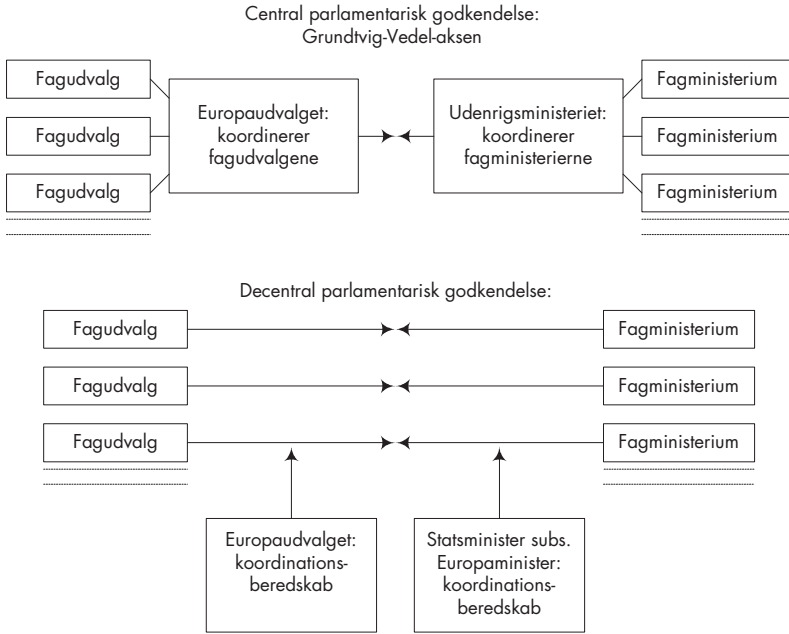
Denne Grundtvig-Vedel-akse, der måske lyder som en uhellig alliance, stikker således dybt i dansk politisk/folkelig tradition og embedsmandskultur. Skal der findes en fællesmængde mellem de to meget forskellige, men hver for sig indflydelsesrige traditioner fra henholdsvis Grundtvig og Vedel, er det netop *centralismen over for udlandet*. Der er også stærke institutionelle UM-interesser i ordningen, idet UM's koordinerende funktion i forhold til fagministerierne udgør en ministeriel magtbase.

Grundtvig-Vedel-aksen har givetvis haft sin realpolitiske nytteværdi og været en tryghedsfaktor for Danmark de første år i det nye og ukendte EF –



FIGUR 7.1.

En bypassoperation i den danske EU-beslutningsproces



skønsmæssigt indtil vedtagelsen af EF-pakken med det indre marked 1986, da EF for alvor overgik fra at være udenrigshandelspolitik til at blive indenrigspolitik. Argumentationen bag aksen, som behandlet i forbindelse med tese 1, går i korthed ud på at sige, at selvom europæiseringen substantielt handler om traditionelt indenrigspolitiske emner (f.eks. dåseøl vs. flaskeøl), vedrører den jo forholdet til aktører *uden for Danmark*. Derfor skal den i hvert fald *delvis* behandles efter den udenrigspolitiske recept – som Udenrigsministeriet er bedst til at udskrive. Selvom politikken i modsætning til udenrigspolitikken skal mandateres af Folketinget, skal Danmark alligevel tale med én stemme over for udlandet, så troværdigheden i danske synspunkter styrkes, og så udenlandske magter ikke skal kunne spille forskellige danske aktører ud mod hinanden (Mouritzen, 1997).

EU er, også i historisk perspektiv, en unik størrelse. EU er, som tidligere europæiske stormagter, en magtpol. Men det er samtidig en magtpol, som stater kan „melde sig ind i“ (en „medlemskabspol“, *ibid.*: 24-25, 96-101). Denne magtpol udgør en udfordring til staternes selvkontrol (= kontrol

over egne subaktører), det være sig omkringliggende stater eller dens egne medlemsstater. Dette betyder, at EU – om end sjældent bevidst – kan skabe splid i de enkelte stater mellem grupper, der har fordel af medlemskab, og grupper, der ikke har. EU's *officielle* ideologi er på lang sigt „Europas Forenede Stater“. På den anden side: EU er *selv* en aktør med uhyre lav selvkontrol, sin magtstatus til trods. En nationalstat, der entrerer med EU, kan spille forskellige medlemsstater ud mod hinanden, regeringer mod deres hjemlige „bagland“, formandskabet mod Kommissionen, Parlamentet mod medlemsstaterne, eller sågar Kommissionen mod sig selv. Det sidste kan lade sig gøre i kraft af Kommissionens meget heterogene sammensætning. Kommissærer kan spilles ud mod hinanden, deres kabinetter mod generaldirektoraterne eller generaldirektorater mod hinanden. Med denne uhyre lave selvkontrol turde det være klart, at EU er et eldorado for lobbyister, de være sig statslige eller private. Kommissionen selv har faktisk en interesse i at blive „lobbjet“: det giver information og legitimitet („vi har faktisk talt med parterne“), og eurolobby fremmer europæisk identitet og integration.

I den udbredte „perception of centralization“ (os *versus* dem), som i den danske politiske kultur bl.a. hersker i forhold til EU („dem nede i Bruxelles“), tillægges EU en høj selvkontrol – næsten som en stat, en gammeldags stormagt. EU er trådt i „tyskens“ sted. Set i dette lys er det kun rationelt, at også Danmark tilstræber høj selvkontrol, dvs. taler med én stemme og i det hele taget gebærder sig, som gjaldt det udenrigspolitik. Holdningen er, at den udfordring til dansk selvkontrol, som EU notorisk udgør, nødvendiggør en strategi, der prøver at *begrænse* Danmarks tab af selvkontrol. Dansk central koordination bliver et *must*.

Den modsatte tankegang, som fremføres her, siger, at dansk selvkontrol alligevel er så undermineret, at det mest rationelle er at bruge knappe ressourcer på at udnytte EU's lave selvkontrol. I erkendelse af at indflydelse ligger på et *tidligt* tidspunkt i de politiske processer (Gardner, 1991), gælder det om at bruge merparten af de danske ressourcer her – i stedet for til koordinerende formål, der som oftest vil være overflødig perfektionisme. Med 15 medlemslande – snart flere – er det begrænset, hvor mange der interesserer sig specielt for Danmark og har tid til at udnytte eventuelle danske blottelser.

Både lobbyvirksomhed og koordination er i sig selv fornuftige forehavender. Men de administrative og parlamentariske ressourcer hertil – i form af tid, mandskab og netværk – er ikke udtømmelige, men tages fra det samme „bassin“. Derfor må der prioriteres. Og argumentet er her, at koordinatio-

nen bør gives en betydelig lavere prioritet og lobbyvirksomheden en betydelig højere prioritet, end det hidtil har været tilfældet.

Et argument, der høres påfaldende ofte (i forhold til dets saglige bæredygtighed), går ud på, at koordination er særlig vigtigt for en småstat. En sådan har ikke råd til at ødsle med sine knappe ressourcer.<sup>33</sup> I andre lande hører man imidlertid det stik modsatte argument.<sup>34</sup> Ingen stater, store eller små, ønsker naturligvis at ødsle med indflydelse; der er vel ingen, der kan få indflydelse nok, heller ikke de store? I det samlede EU-billede er der heller ingen korrelation i retning af, at store lande skulle koordinere mindre (Mouritzen, 1997: 114-134); Frankrig, Spanien og UK har stram, formaliseret koordination og f.eks. Holland det modsatte. Man kunne lige så godt hævde, at netop i en småstat er formel koordination overflødig, fordi der her er langt større overskuelighed end hos en stormagt. Småstatsargumentet vil ikke blive brugt her, hverken i den ene eller den anden retning, da det alt i alt forekommer tvivlsomt og vilkårligt.

Nærværende bog foreslår en decentralisering af den parlamentariske kontrol. Fagudvalgene skal hver for sig behandle og give mandat til politikken inden for sit område. I normalsituationen er det derfor sådan, at miljøudvalget giver miljøministeren mandat til den danske holdning i Bruxelles, fødevarerudvalget giver fødevarerministeren mandat, osv. Dvs. Grundtvig-Vedel-aksen skal demonteres (jf. figur 7.1). Da mange sager vedrører flere ressortområder, koordineres horisontalt af det udvalg, hvor sagen „ligger“. Kun i tilfælde af åbenlyse ressortstridigheder påkaldes koordination „fra oven“. Denne kan foretages af statsministeren<sup>35</sup> (subsidiært en Europaminister) på regeringssiden og EEU på den parlamentariske side. Herved tilstræbes det, at Danmark ikke åbenlyst taler med flere stemmer i Bruxelles. I modsætning til i dag, hvor alle sager – store som små – skal igennem EEU's flaskehals, har EEU i forslaget fået en langt mere tilbagetrukket position i det daglige arbejde. EEU skal fortrinsvis tage sig af de *overordnede* europapolitiske spørgsmål, der ikke kan placeres i det ene eller andet ressort:

EEU er f.eks. vigtigt, når Folketinget skal være med til at afgøre, hvilke områder statsministeren skal satse på under et topmøde. Danmark har måske tre skud i bøssen, og så nytter det ikke, at alle fagudvalg fører sig frem med hver deres særstandpunkter (i 15).

Et andet prioriterings spørgsmål kunne være, hvilke mærkesager et dansk formandskab skulle satse på.

EUU-møder, der således koncentrerer sig om de overordnede og principielle sager, bør naturligvis være offentlige (dørene kan lukkes i særlige tilfælde). Argumentet om det strategiske aspekt over for udlandet er principielt fornuftigt, men hvis der kun er tre-fire sager på et år, hvor aspektet spiller en rolle (*i 25*), bør åbne møder naturligvis være reglen.

Forslagets gevinster kan sammenfattes på følgende måde:

- For megen koordination „hjemmefra“ kan virke hæmmende for inspiration, fleksibilitet og improvisation på det konkrete Ministerrådsmøde; „dette er et fantastisk spild af muligheder“ (*i 26*). Ministrene kommer til rådsmøderne „med et kæmpe stykke papir, de ikke har haft tid til at læse og tager høreværn på, mens de venter på at lire sin egen tale af“ (sst.).
- Hvis den danske position, der skal fremføres i Ministerrådet, alt for tydeligt bærer kompromisets stempel på sig, virker den ikke særlig overbevisende på de andre medlemsstater. Hvis den f.eks. er et kompromis mellem danske landbrugs- og miljøinteresser, har den sat sig mellem to stole: den har hverken miljøsagens normative appel eller landbrugsinteressens pragmatisme.
- Folketinget undgår flaskehalsen i EUU, med urimelige tidsfrister (125.000 stykker papir om året; *i 2*); dvs. der bliver tale om en mindre overfladisk, måske ligefrem en grundig, godkendelsesprocedure. „Som EUU-møderne fungerer i dag, er der højest tale om en stikprøvekontrol“ (*i 24*).<sup>36</sup>
- Fagudvalgenes parlamentarikere får incitament til at tilføre EU-sagerne en fagkundskab, som „generalisterne“ i EUU sjældent er i besiddelse af. Dvs. Folketingets mandatering kommer til at foregå på et fagligt mere forsvarligt grundlag end i dag („konsekvensen ville blive, at dem der behandlede sagerne, vidste noget om sagerne“, *i 24*).
- Det uofficielle skel ml. A- og B-MF'ere ophæves; dvs. der bliver lavere magtdistance internt i partierne og i Folketinget. Med reformforslaget „tvinges“ fagudvalgenes medlemmer til at integrere EU-aspektet i deres vurderinger. De får tæt kendskab til EU-systemets virkemåde og vil ikke over for vælgerne kunne sætte parentes om EU (*i 3*). EU bliver integreret i Folketingets arbejde og dermed i den danske politiske debat (*i 10*).<sup>37</sup>
- UM får mulighed for at koncentrere sig om sit egentlige ressort, dvs. udenrigspolitik.
- „Fagministerierne ville få større selvstændigt ansvar og ikke blot tro, at ... det klarer UM ... de ville tvinges til at tænke mere selvstændigt politisk på, hvordan denne her sag skal håndteres i Bruxelles, fordi de skal servicere fagudvalg, der træffer bindende beslutninger“ (*i 24*).

- Der bliver et ressourceoverskud på såvel regerings- som parlamentariker-siden, der kan bruges til lobbyindsatser i EU-systemet.
- „... når chancen skal gribes, kan det være svært at få baglandet med“ (i 12); men den klods om benet slipper man jo for at tænke på i den her foreslåede model. Fagudvalgene får bl.a. overskud til et formaliseret samarbejde med de tilsvarende EP-udvalg.

### *Olsen-planen: en halv løsning*

Erkendelse af styrkelsen af den udøvende magt, bl.a. som følge af transnationaliseringen, førte fra midten af 1990'erne til visse kompenserende foranstaltninger i medfør af den såkaldte „Olsen-plan“, foreslået af Folketingets daværende formand Erling Olsen. Planen har indebåret markant øgede tilskud til sekretariatsbistand (partierne, udvalgene) samt ekspert- og konsulentbistand, som synes at have været tiltrængt. „Det har hævet kvaliteten i arbejdet“ (i 24). Endvidere er tilstræbt øget kontakt til Europa-Parlamentet, styrkelse af det transnationale parlamentarikersamarbejde og styrkelse af fagudvalgene. Konkret blev det aftalt med daværende Kommissionsformand Jacques Santer i København 1994, at de nationale parlamenter skulle høres i forbindelse med offentliggørelsen af Kommissionens grøn- og hvidbøger, hvorved Folketinget ville få mulighed for at afgive en selvstændig udtalelse, inden Kommissionen som opfølgning på debatoplæggene vil fremsætte konkrete forslag til retsakter. I forhold til de hjemlige institutioner søgte Olsen-planen at styrke fagudvalgenes informationsniveau og engagement i EU-politikken, f.eks. ved at forpligte regeringens ministre til at fremlægge halvårslige EU-redegørelser for fagudvalgene. Et tredje initiativ havde til formål at fremme kontakterne mellem medlemmer af EUU og de danske medlemmer af EP, hvilket bl.a. blev søgt imødekommet ved at stille kontorfaciliteter til rådighed for MEP'erne på Christiansborg og ved at invitere dem til visse af EUU's møder og høringer.<sup>38</sup>

Styrkelsen af fagudvalgene er imidlertid ikke lykkedes (i 5, i 7). Fejlen er, at skridtet ikke blev taget fuldt ud: mandateringen af EU-politikken blev *ikke* tildelt fagudvalgene, men forblev i EUU. Problemet for fagudvalgene er som udtrykt (i 24):

... det der med at sidde og lave forarbejdet til noget og så gi' det videre til nogle andre, der træffer beslutningerne og udtaler sig til pressen, det er ikke særlig motiverende for den menneskelige natur; derfor har det vist

sig meget vanskeligt at få fagudvalgene [qua udvalg] til reelt at beskæftige sig med EU-spørgsmål.<sup>39</sup>

Det nytter ikke noget, at Frank Jensen kommer i Retsudvalget, hvis ikke Retsudvalget skal træffe en beslutning, efter han er gået ... Sådan er vi politikere ... vi kommer kun, når det betyder noget, at vi er der“ (i 3).

Hvis der ikke træffes beslutninger i udvalget, kan pressedækningen ligge under gulvbrædderne („der hvor mandatet er, ligger interessen“, i 25). Og fagudvalgsmedlemmerne mister derved den gulerod, nemlig synliggørelse, som en sætten sig ind i EU-sagerne kunne medføre (*sst.*) De koncentrerer sig derfor fortsat om ikke-EU-sagerne, som de kan være med til at beslutte, og som i øvrigt „sælger“ bedre i forhold til vælgerne (i 18 m.fl.) Resultatet er en cementering af A/B-opdelingen af MF'erne. Nogle få toppolitikere i EEU bliver overbebyrdet af den voksende mængde EU-sager, mens resten holder sig til hastighedsgrænser på vejene osv. EU, som i *virkelighedens* verden er integreret i næsten al dansk politik af en vis vigtighed, forbliver i Folketingets arbejde et anliggende for en elite.

Der vil være problemer med enhver løsning, der overser mekanismerne på den enkelte MF'ers niveau: at få eller ingen politikere ønsker at være underleverandør til andre, der dernæst høster frugterne. Krav om bestandig idealisme hos nogle er ikke noget bærbart fundament for en ordening. Derfor er synspunktet her, at man kun kan forbedre forholdene på Folketingsniveau ved at tilpasse incitamenterne på den enkelte politikers niveau.<sup>40</sup>

## NOTER

- 1 Vi har ikke i kapitel 3 draget konklusioner om europæiseringens demokrati-implikationer. Ud over tese 2, kapitel 6, hører dette hjemme i nærværende kapitel.
- 2 En anden problemstilling, der falder uden for denne bogs emne, vedrører Folketingets indflydelse på *udenrigspolitikken* (den sammenblandes imidlertid ofte med tese 2). Traditionelt er det sjældent – sjældnere end det almindeligvis antages – at

indenrigspolitiske faktorer er slået igennem og har ændret en på forhånd udstukket udenrigspolitisk kurs: augustoprøret 1943, fodnotepolitikken i 1980'erne, og EU-afstemningerne 2. juni 1992 og 28. september 2000 (jf. Mouritzen, 1999: 105-112). Noget tyder imidlertid på, at trenden ved begyndelsen af det 21. århundrede går i retning af større gennemslag for indenrigspolitiske faktorer i udenrigspolitikken.

- 3 Da vor analyse på miljøområdet er stoppet med udgangen af 2001, er der ikke taget stilling til, om regeringsskiftet i december 2001 har indebåret et strategiskifte, herunder f.eks. en lavere dansk profil.
- 4 Dette lå allerede i skandinavismen: „Rejs kun til syd og øst og vest om jorden, fra Sjællands bøg til Kinas the! Al verdens kreds er værd at se: Da skønner man, vi har det bedst i Norden“ (Poul Martin Møller, 1794-1838).
- 5 Jf. meningsmåling udarbejdet af *Sonar* (*Søndagsavisen*, 16. juni 2002). Der er ikke nogen måling for pakken som helhed, men derimod for en række af dens delkomponenter. Integrationsminister Bertel Haarder „er begejstret for den næsten landsholdsagtige opbakning til VK-regeringens udlændingepolitik. F.eks. er 76 pct. [vs. 20] af danskerne enige i, at flygtninge først skal have ret til permanent opholdstilladelse efter syv år i landet mod tre år i dag ... der er hele 65 pct. [vs. 28] tilslutning til lavere sociale ydelser til flygtninge“. Procenttallene (mellem ca. 75 og 90) antyder, at vor tolkning af det danske „dominerende normsystem“ (tese 3, 3a) er korrekt. På spørgsmålet om VK's stramminger skal bevares af en efterfølgende S-regering (*LO-bladet*, 8. september 2002), svarer 70 pct. [vs. 16] af S-vælgerne ja. Også blandt R- og SF-vælgere er der ja-flertal.
- 6 Jf. tolkningen hos Grünbaum (2001). Dette er dog ikke noget specielt for Danmark.
- 7 København: *Ugebrevet Mandag Morgen* (1999). „... Danmark har potentiale for at tiltrække immigranter mange steder fra. De største barrierer er det lukkede arbejdsmarked og samfundets aktuelle fremmedfjendskhed“, konkluderes det i en rapport om *Arbejdskraftens internationale mobilitet set ud fra danske interesser*, undersøgelse initieret af Erhvervsfremmestyrelsen (januar 2002).
- 8 Grundlæggende er der forskellen på en vestnordisk (Danmark, Norge) og en østnordisk (Sverige, Finland) forvaltningsmodel, jf. Jacobsson, Lægred & Pedersen (2001a: 23-25). I den vestnordiske (monistiske) model, med rødder tilbage til 1660'erne, er ministrene parlamentarisk ansvarlige vedrørende alle underliggende myndigheders handlinger. I den østnordiske (dualistiske) model, med rødder tilbage til 1720'erne, skelnes skarpt mellem regeringen og de selvstændige embedsværk.
- 9 Som en norsk kollega bemærkede ved læsning af udkastet til denne bogs teser: „Jeg troede, det var Norge, det handlede om ...“.
- 10 I perioden 1991-2000 har Norge i gennemsnit modtaget ca. 15 pct. af alle spontane asylansøgere i Norden. Danmark har modtaget ca. 20 pct., Sverige ca. 60 pct. og Finland ca. fem pct. (jf. tabel. 7.1).
- 11 Blandt de lande, der er mest „globaliserede“ ifølge *Foreign Policy Magazine Globalization Index* (A.T. Kearney, 2001: 58, 62), er Sverige nr. 3 og Finland nr. 5; begge er i front med internetudviklingen. Norge er nr. 9 og Danmark nr. 11. Om indekset, jf. kapitel 1, note 8.

- 12 Sverker Oredsson, „Då övervann vi vår flyktingrädsla“, *Kvällsposten*, 5. august 2001.
- 13 Ved krigsafslutningen lå antallet af udlændinge i Sverige på omkring 200.000, mens det i 1930'erne havde ligget stabilt på omkring 20.000.
- 14 Til gengæld reagerede velorganiserede, militante grupper på den yderste højrefløj, bl.a. nazister, mod det multietniske samfund. Selvom der kun menes at være tale om nogle få hundrede personer, er det dog flere end tilsvarende miljøer rummer i de tre øvrige lande.
- 15 Relieffet her støttes af en igangværende undersøgelse af Eli Moen, der sammenligner Norges og Finlands resp. taklinger af globaliseringens udfordringer (indgående i den norske magtudredning): „Mens Finland er begyndt at reorganisere sin erhvervs-mæssige profil og koble sine forskningsmæssige resurser til innovation og økonomisk fornyelse, sætter Norge sin lid til Oliefonden for at sikre sin økonomiske fremtid ... 90'erne har gjort Finland og Norge til diametrale modsætninger i Europa med hensyn til innovation og økonomisk forandring“ (citeret fra *Journal of Nordregio*, 2, 2, 2002, oversat). En stor del af forklaringen på Norges angivelige økonomiske og politiske stagnation henføres til landets tidligere økonomiske succes.
- 16 Vi har faktisk allerede på side 185-189, som led i analysen i øvrigt, berørt forslag til en dansk regeringsstrategi vedrørende danskere i international forvaltning. Da skabelse af selvstændige karrieretjenester i internationale organisationer næppe er realistisk, kunne man i stedet gennemføre en bevidst dansk strategi på området (i 22). Måske er det urealistisk at forestille sig dansk ministerpression for at få „anbragt“ danskere (som mange andre lande udover). Men man kunne i hvert fald (1) systematisk opmuntre og forberede danske embedsmænd til international tjeneste, (2) systematisk overvåge hvor danskere ville kunne „placeres“ og (3) som det altafgørende: sørge for at nogle år i international tjeneste bliver meriterende i en dansk karrieresammenhæng. Dette ville kræve nogle „rollemodeller“, dvs. konkrete eksempler hvor nogle år i international tjeneste blev karrieremæssigt belønnet herhjemme. Man kunne starte med at gøre den internationale tjeneste anciennitetsgivende i det nationale forløb (som i Frankrig).
- 17 Alf Ross, den indflydelsesrige juraprofessor ved Københavns Universitet, har rendyrket og begrundet det repræsentative demokrati i forhold til nedenstående beslægtede opfattelser (Ross, 1967).
- 18 Der er dog en trend i retning af, at danske domstole tiltager sig større selvstændighed i forhold til lovgivningsmagten, jf. nedenfor.
- 19 Dahl, med sin baggrund i det amerikanske ikke-homogene samfund, definerer demokrati (= polyarki) som „rule by multiple minority oppositions“; de konkurrerende minoriteter vil være et effektivt værn mod flertalstyranni. Forskellen på diktatur og demokrati er, at én minoritet styrer i diktaturet, mens flere holder hinanden i skak i demokratiet (1956: 133).
- 20 Idéhistorisk forbindes det direkte demokrati først og fremmest med socialismen og kommunismen (jf. pariserkommunen 1871). En udlægning af sondringen mellem liberale, republikanske og kommunistisk/socialistiske demokratitraditioner findes f.eks. hos Held (2000).
- 21 Jf. Jönsson (1999), Jensen (2001) samt interview med Ole Thyssen i *Fagbladet*, 5, 2001 („Tid er rigdom“).



- 22 *Dialogue seven: can we create global democracy?* 30 january 2002, Open Democracy, Globalisation: the argument of our time; [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net) (oversat).
- 23 Om (mangelen på) demokratiudvikling i Øresundsregionen, jf. Nyman (2001).
- 24 EUU har pr. 5. marts 2002 17 medlemmer og 11 stedfortrædere.
- 25 Konkrete eksempler tyder på, at kulturshokket er større for svenske embedsmænd end danske og finske. For så vidt som dansk forvaltning i forvejen er en hybrid mellem et svensk-finsk åbenhedsideal og en kontinental lukkethed (Knudsen, 1993: 62, 148-150, 275), bliver kulturkløften i mødet med det europæiske noget mindre.
- 26 „At danske menneskerettigheder ... bliver indrammet af en international menneskeretlig regulering og administration [*Den europæiske menneskerettighedskonvention* blev i 1992 gjort til en del af dansk ret via Maastricht-traktaten] styrker argumentationen for, at også danske domstole i forhold til den danske lovgivningsmagt skal tiltage sig en højere grad af selvstændighed“ (Zahle, 1997: 54-55).
- 27 Krarups teologiske argument, at mennesket guddommeliggør sig selv ved at operere med menneskerettigheder, er et tyndt argument for, at mennesket ikke må tillægges menneskerettigheder som en – nok så svag – beskyttelse i en verdslig sammenhæng.
- 28 *Menneskeret i Danmark. Status 2001*. „Frem for at diskutere budskabet skød man på budbringerne – de udenlandske observatører“ (Morten Kjørum til *Information*, 10. december 2001). Efter folketingsvalget 2001 kom Centret og dets leder Morten Kjørum selv i stigende grad i skudlinjen fra kredse i det sejrende flertal.
- 29 Den danske udenrigsminister Per Stig Møller blev kritiseret i interviewprogrammet *Hard Talk* på *BBC World* af den britiske journalist Tim Sebastian for den nye regerings udlændingepolitik samt generelle menneskerettighedsprofil. Ifølge en højt placeret kilde (14. februar 2002) gjorde dette interview det klart for mange danske MF'ere, „hvor langt vi var kommet ud“.
- 30 Ifølge en komparativ europæisk opinionsundersøgelse var danskerne, næst efter grækerne, de mest skeptiske over for EU-landenes sanktioner mod Østrig 2000 (på grund af Frihedspartiets regeringsdeltagelse). Jf. Heurlin & Mouritzen (2001: 204). Det hyppigst hørte argument blandt danskerne (strømmen af læserbreve, „manden på gaden“) var, at selvom man ikke brød sig om Jörg Haider og Frihedspartiet, måtte man respektere østrigernes stemmeafgivning. Igen: det nationale flertal bestemmer.
- 31 Danmark kan også, med rette eller urette, blive „omfavnet“ af kontroversielle udenlandske partiledere, som da le Pen i den franske præsidentvalgkampagne 2002 gjorde Danmark til forbillede.
- 32 Jf. fejden mellem Grundtvig og Meïr Aron Goldschmidt om det at være dansk (Grundtvig skrev i sit eget tidsskrift *Danskeren*, mens Goldschmidt udgav ugebladet *Nord og Syd*, jf. Rothstein, 2000). For Grundtvig var lærdommen fra Babels byggeplads klar: adskillelsen af folkeslagene er Herrens vilje. Goldschmidt var ifølge Grundtvig kun forklædt som dansker, og dansk politik kunne ikke være et anliggende for en jøde. „Hvo er oprindelig dansk?“, spørger Goldschmidt, hvis slægt havde boet i Danmark i 170 år. „Om vi falde for Danmark, om vort Hjerterblod flyder, skal da dette Hjerterblod ikke kunne opveje det ulykkelige „sch“. Herregud, hvor Folk kan være ubarmhjertige i deres Fædrelandskjærlighed“. Det nationale åndedrag skal man ikke tænke over, „men det er et slemt tegn, naar man begynder at

- lytte til sine Lunger“. Ifølge Rothstein havde Grundtvigs egen tolerance en kant, og den gik langs den selv samme linje som nationalstatens grænse. „Grundtvig fordrede en betingelsesløs fordanskning. Vi har i dette land en dømmesyg digter som det nationale symbol på fordragelighed og tolerance“ (2000: 60).
- 33 *I 1, i 14, i 15, i 16, i 17*. Jf. også Regeringen (2001: 261ff.) eller Hegeland & Mattson (1995: 449).
- 34 Van Schendelen siger om den nederlandske koordinationsproces, at „alle nederlandske aktører kommer fra et lille land, som ikke kan sørge for en passende beskyttelse eller støtte i det større fællesskab“ (1993: 150, oversat); derfor foretrækker de fleste nederlandske aktører/interesseorganisationer at klare sig selv. At få sin interesse accepteret som „national interesse“ i Haag kan være godt, men også skidt: det kan skabe modstand fra andre medlemslande. At få sin interesse *afvist* som national interesse er derimod en katastrofe; så kan man være helt sikker på ikke at få hjælp fra nationale myndigheder. Med andre ord: det er bedre at tabe i Bruxelles end i Haag! „... krav om national koordination kommer kun fra sektorer med problemer, svage nationale sub-aktører eller udenrigsministerier e.l., som tidligere havde en større rolle i national koordination“ (sst.: 286, oversat).
- 35 Jf. *Mandag Morgen*, 5. november 2001. Det *kunne* for så vidt også være udenrigsministeren. Dette ville imidlertid udsende det forkerte signal, at EU-politik er udenrigspolitik. Dette undgås, hvis statsministeren eller en særlig Europaminister sidder for bordenden.
- 36 „På et fredagsmøde i EEU skal der f.eks. lægges op til tre-fire rådsmøder på hver 20-25 emner med notater, forhistorie, politiske implikationer, forhandlingsoplæg, -positioner osv.“ (sst.).
- 37 „Problemet i dag er, at MF'ere uden for EEU ikke ved noget om EU-sager“ (i 24). „Måske kun fem af Venstres 45 MF'ere er reelt EU-opdaterede. Ikke engang Venstres almindelige folketingsmedlemmer ved, at V (=V-toppen) i virkeligheden er et euroskeptisk parti (de har jo fået det indre marked); derfor har vi en fuldstændig surrealistisk EU-debat, hvor man tror, at V er det mest EU-positive parti“ (sst.).
- 38 Jf. Folketingets Formand: *Folketingets Formands indstillinger til Udvalget for Forretningsordenen om planen for en styrkelse af Folketingets arbejde*, 19. maj 1995, Alm. del – bilag 49 samt Olsen (1999). Flere af Olsen-planens initiativer er i øvrigt blevet afspejlet og videreudviklet i EEU's løbende beretninger, særlig fra 1996 og frem til den seneste fra 10. maj 2001.
- 39 Dette synspunkt går igen i flere interviews (i 19, i 25) og modsiges ikke af nogen. Det fremføres ligeledes i Haarder (1997: 149).
- 40 En mellemløsning ville være at bevare EEU's nuværende funktion og lade fagudvalgene komme ind tidligere ved en art førstebehandlinger af EU-lovforslag (i 25). En anden mellemløsning var at lægge alle direktivforslag til en førstebehandling i Folketingssalen (i 13). Risikoen er imidlertid, at man får endnu en halv løsning, hvor fagudvalgsmedlemmerne fortsat er underleverandører til EEU-medlemmerne.

## APPENDIKS

### LOGIK, METODE OG VÆRDIFRIHED

Denne bog hviler på en *erkendelsesteorisk* realisme, der gør det meningsfuldt at adskille sprog/teori og virkelighed (jf. Mouritzen, 1999: kapitel 8.2). Her ved giver det også i princippet mening at sammenholde teoribaserede forventninger, dvs. vore teser, med deraf uafhængige observationer af virkeligheden. I overensstemmelse med vor anti-induktivisme og simpelhedens princip skal teserne være begrundede, indbyrdes sammenhængende og relativt enkle, ikke blot „skud i tågen“. <sup>1</sup>Tese 1 og 3 hævder f.eks., at nationalisme, forårsaget af historiske „adrenalinindsprøjtninger“, aflejres i nationale politiske kulturer. Den danske fredelige nationalisme ytrer sig i en kombination af et kvantitativt (styrkemæssigt) mindreværd og et kvalitativt merværd i den politiske kultur i forhold til udlandet. Med denne kombination som (i dag fejlagtig) præmis følger det logisk, at det råstærke udland bør holdes på betryggende afstand af vore „fortræffeligheder“.

Tese-systemet udgør et enkelt stativ, som vi kan sammenholde med observationer af virkeligheden. Det er ikke sikkert, vi „tror“ på hver enkelt tese i dens formulerede simpelhed; men stativet udgør et *instrument* til sortering/strukturering og dermed erkendelse af virkeligheden i dens mangfoldighed. En tese kan f.eks. forvente en defensiv strategi. Passer forventningerne ikke, må vi i første omgang lede efter plausible forklaringer herpå som f.eks. på miljøområdet: særlige økonomiske gevinster ved en alternativ strategi og en særlig ministerstil. Vi tillemper med andre ord ikke en strikt falsifikationisme, ifølge hvilken en tese i princippet forkastes efter først iagttagne afvigelse. At stativet fungerer på flere niveauer, der indbyrdes er ganske forskellige, styrker det naturligvis. <sup>2</sup>

Der anvendes følgende grundtyper af *empirisk materiale*: de seks udførlige case-studier i kapitel 5, kortere cases i forbindelse med tese-afprøvningen i kapitel 6, eksisterende litteratur/rapporter/dokumenter samt de af os udførte interview. De udførlige case-studier er som angivet udvalgt for at passe ind i de i kapitel 1 præsenterede grundkategorier. På denne måde sikrer vi, at de

studerede udfordringer til Danmark og danskerne repræsenterer et bredt udsnit af forskellige typer. På grund af omfanget af bogens genstandsfelt er det, som argumenteret i forordet, naturligt, at eksisterende litteratur spiller en stor rolle som „empiri“.

Der var i alt tale om 31 *interview*. Interviewpersonerne blev af indlysende grunde lovet anonymitet. Interviewene er anonymiseret ved hjælp af det tidligere nævnte nummersystem, som bruges fortløbende i teksten. I nedenstående liste er interviewene rubriceret efter, i hvilken egenskab interviewpersonen er blevet udspurgt. Enkelte interview er anført i to kategorier, idet den pågældende i kraft af sin baggrund er blevet interviewet i begge egenskaber:

|                         |  |
|-------------------------|--|
| MF'ere: reg. parti      | <i>i 1, i 2, i 7, i 16, i 18, i 19, i 21</i>   |
| MF'ere: ikke-reg. parti | <i>i 3, i 11, i 12, i 13, i 15, i 24, i 25</i> |
| Danske ministre         | <i>i 12, i 16, i 17, i 19, i 20</i>            |
| Danske topembedsmænd    | <i>i 4, i 5, i 8, i 9, i 10, i 14, i 26</i>    |
| Danske MEP'ere          | <i>i 3, i 21, i 27</i>                         |
| Danske EU-embedsmænd    | <i>i 22, i 26</i>                              |
| Partiansatte            | <i>i 6</i>                                     |
| Uafhængige eksperter    | <i>i 23, i 28, i 29, i 30</i>                  |

Der var konstrueret forskellige „interview-guides“ til hver af hovedkategorierne, som ved nogle spørgsmål var findelt efter yderligere kriterier (f.eks. udenrigs-/fagministerium osv.). Ud over at besvare spørgsmål, som i sidste instans var relateret til afprøvningen af bogens teser, var det naturligvis vigtigt i interviewene at få besvaret bestemte faktuelle spørgsmål i relation til de relevante beslutningsprocesser. Interviewene – der et stykke tid endnu forefindes i båndet form – blev dernæst tolket i forhold til de baggrundsforventninger, som interview-personens kategori-tilhørsforhold og karrierebaggrund i kombination med velkendte fejlkilder (f.eks. „de andre har magten“-skævheden) giver anledning til. Eksempel: udsagnet „vi har så travlt her i ministeriet“ tillægges en meget lav udsagnsværdi, fordi det er forudsigeligt ud fra de nævnte forventninger (det modsatte udsagn ville derimod tillægges høj udsagnsværdi!)

Der er tale om kvalitative dybde- og elite-interview, hvor interview-personerne fungerer som rationelle samtalepartnere. Ved tolkningen af denne type interview betyder det kvantitative moment meget lidt. Det er således forholdsvis uinteressant, om der f.eks. er fire interview, der støtter et bestemt

synspunkt og to, der går imod. Vurderer en markant EU-modstander, at Olsen-planen har haft gavnlige virkninger på den parlamentariske EU-kontrol, er det ret sikkert, at dette faktisk er tilfældet; så er det mindre vigtigt, hvor mange flere der støtter dette synspunkt. Ofte må man supplere med yderligere interview (eller ekstra-spørgsmål til allerede udførte) samt fortsætte sine tolkninger, indtil de forskellige udsagnsværdier – kombineret med tolkninger af visse faktuelle oplysninger – konvergerer i et bestemt billede af virkeligheden. Vedrørende synspunkter på f.eks. Europa-udvalgets faktiske kontrolfunktion danner der sig et klart billede af virkeligheden, når vi har skrællet de interview fra, hvor den pågældende aldrig selv har siddet i udvalget, eller tydeligvis har slået „automat-piloten“ til i sine vurderinger (dvs. angiver, hvordan tingene „burde“ fungere). Ved en tolkning af sidstnævnte type kan interview-personens konkrete sproglige formulering eller sårar tonefald være afgørende. Faktuelle oplysninger – in casu om f.eks. antallet af sagsakter pr. møde, antal tilstedeværende „mandater“, tidsfrister og for sent leverede dokumenter – kan indgå i den samlede tolkning af virkeligheden, vi som analytikere til sidst lægger os fast på.

*Værdifrihed* er en principielt uopnåelig status i erkendelsesmæssig sammenhæng. Der er imidlertid intet i bogens konklusioner eller reformforslag, der kan afledes fra bevidste værdiforestillinger. Lad os kort sandsynliggøre dette for så vidt angår de mest „mistænkelige“ passager.

Det udsigtsløse i *Fort Danmark* (tese 4) over for menneskeglobaliseringen, i hvert fald på længere sigt, er begrundet uafhængig af personlige præferencer. Udsigten til arbejdskraftmangel i Danmark/Europa, arbejdskraftoverskuddet, også af højtuddannede, i den tredje verden samt de forbedrede globale transportmuligheder er alle uomstridte faktorer med statistisk belæg. At konsekvensen af de toneangivende politikeres strategi er at trække pinen (= identitetskampen) i langdrag – i stedet for at proklamere det multietniske samfund her og nu – er en simpel konstatering. At konstatere at identitetskampen er uheldig for det danske samfund – for de berørte med dens bestandige stigmatiseringer, for samfundets sammenhængskraft, for landets internationale omdømme – kan man være uenig i, men argumenterne som her fremført har intet med politiske holdninger at gøre. Det samme gælder konstateringen, at et blakket omdømme er svært at reparere, sådan som internationale stereotyper fungerer, og at det i næste omgang svækker dansk indflydelse internationalt. At rygterne om et fremmedskeptisk samfundsklima kan gøre det svært for Danmark at rekruttere f.eks. udenlandske IT-folk og læger er ligeledes en faktuel formodning.

Det samme gælder konstateringen af de forskellige „clash“ mellem transnationaliseringen og de danske demokratiopfattelser. At f.eks. den latente danske skepsis mod „abstrakte menneskerettigheder“ og hermed forbundne versioner af janteloven er politisk usælgelige på verdensmarkedet – bortset fra hos visse diktaturstater, der står vagt om deres „indre anliggender“ – er ligeledes blot en konstatering af, hvordan de internationale „konjunkturer“ arter sig i dag.

Heller ikke reformforslaget vedrørende den danske EU-beslutningsproces baserer sig på bevidste værdipræmisser. Ser vi på listen over formodede gevinster ved forslaget, er de enten baseret på, hvad der er pragmatisk hensigtsmæssigt (at undgå flaskehalsen i EUU, at få en fagligt bedre behandling af EU-forslagene), hvad det er mest rationelt at anvende knappe ressourcer på (lobbying vs. koordinering), givet EU's funktionsmåde, eller hvad der er mest deltagelsesdemokratisk (at undgå opdelingen mellem A- og B-medlemmer i Folketinget og at integrere EU i den danske politiske debat). Deltagelsesdemokrati er, skal det indrømmes, en værdiforudsætning. Men den er nu engang accepteret som en væsentlig del af dansk demokrati; det behøver ikke være forfatterens/-nes private værdipræmis.

#### NOTER

- 1 Induktivisme er, som formuleret af Harry Eckstein, den (fejlagtige) tro på, at „teorier findes i fænomenerne, i virkeligheden, og derfor kan afledes fuldt ud fra observation af denne virkelighed, enten gennem simpel iagttagelse eller sofistikeret databehandling“ (citeret fra Mouritzen, 1999: 129). Ifølge induktivismen kan teorier med andre ord findes i vejkanterne, hvis man leder tilstrækkelig længe; det er ikke noget, man behøver tænke sig til.
- 2 Strengt taget behøver teserne jo ikke holde vand, fordi de underliggende begrundelser er rigtige; der *kan* være andre årsager til, at teserne passer. Under alle omstændigheder er tese-begrundelserne med til at afgøre, hvilke teser vi skal ulejliges os med at sammenholde med virkeligheden.

## LITTERATUR

- Archer, Clive (1992). „The Environmental Option for Norden“, i Jan Øberg (ed.). *Nordic Security in the 1990s. Options in the Changing Europe*. London: Pinter.
- Bang, Henrik, Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff (red.) (2000). *Demokrati fra neden*. København: DJØF.
- Bauman, Zygmunt (1998). *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press.
- Bentley, John Harrison (1996). „Cross-Cultural Interaction and Periodization in World History“. *American Historical Review*, 101.
- Bernt, Susanne & Frank Esmann (2000). *Danske tilstande – om racisme og fremmedhad*. København: Forum.
- Bordo, Michael D., Barry Eichengreen & Douglas Irwin (1999). „Is Globalization Today Really Different than Globalization a Hundred Years Ago?“ *NBER Working Paper*, 7195. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Bordo, Michael D., Barry Eichengreen & Jongwoo Kim (1998). „Was There Really An Earlier Period of International Financial Integration Comparable to Today?“ *NBER Working Paper*, 6738. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Borish, Steven M. (1991). *The Land of the Living. The Danish Folk High Schools and Denmark's Non-violent Path to Modernization*. Grass Valley, US: Blue Dolphin.
- Brothén, Martin (1999). „Glokala Riksdagsledamöter?“, i Erik Amnå (red.). *Globalisering. Demokratiutredningens forskarvolym IX*. SOU 1999:83. Stockholm: Thomson Fakta.
- Commission of the European Communities (1985). *Completing the Internal Market*, Com (85) 310.
- Corbett, Richard, Francis Jacobs & Michael Shackleton (2000). *The European Parliament*. London: John Harper.
- Crafts, Nicholas & Anthony J. Venables (2001). „Globalization in History: A Geographical Perspective“. Paper, NBER Conference on „Globalization in Historical Perspective“, Santa Barbara.
- Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (eds.) (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter & Co.

- Dahl, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dalsager, Poul (1997). *Glimt fra et langt liv*. Hjørring: Vestergaards Bogtrykkeri. *Den Store Danske Encyclopædi*. København: Gyldendal.
- Det Danske Center for Menneskerettigheder (2001). *Menneskeret i Danmark – Status 2001*. København: Det Danske Center for Menneskerettigheder.
- DUPI (2000). *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold* (Udredning, Dansk Udenrigspolitisk Institut). København: DUPI.
- ECRI (2001). *Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance. Anden Rapport om Danmark*. Strasbourg: Europarådet.
- Esmark, Anders (2001). „Mod en transnational forvaltning“, i Bengt Jacobsson, Per Lægread & Ove K. Pedersen (red.). *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: DJØF.
- Esmark, Anders (2002). „Skyggeorganisering i Erhvervsministeriet“, i Ove K. Pedersen (red.). *Den danske centraladministration og EU. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: DJØF.
- Esmark, Anders (under udgivelse). *At forvalte Europa – den danske centraladministrations omstilling til det europæiske samarbejde* (ph.d.-afhandling). København: Institut for Statskundskab.
- Estrup, Jørgen (2001). *Uden kompas – dansk udenrigspolitik efter 1945*. København: Gyldendal.
- European Commission (2001). *Memorandum to the Members of the Commission. Summary of the Treaty of Nice*, 18 January, Sec(2001)99. Bruxelles.
- Faurholdt, Mikkel (2000). *Det Konservative Blodbad*. København: Møntergården.
- Findley, Ronald & Kevin H. O'Rourke (2001). „Commodity Market Integration, 1500–2000“. Paper, NBER Conference on „Globalization in Historical Perspective“, Santa Barbara.
- Frank, Andre Gunder (1998). *ReOrient: Global Economy in the Asian Age*. Berkeley: University of California Press.
- Frankel, Christian (2001). *I markedets billede* (ph.d.-afhandling). København: Handelshøjskolen.
- Friedman, Thomas L. (1999). *The Lexus and the Olive Tree*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Friis, Lykke & Anna Jarosz-Friis (2002). *I Østrigs eller Norges fodspor – opbakningen til udvidelsen i Central- og Østeuropa*. København: DUPI.
- Friis, Lykke & Tim Strøbech (eds.) (2001). *Towards a Nice Treaty? The Intergovernmental Conference 2000*. København: DUPI.
- Friis, Lykke (1999). „Europa-Parlamentet før valget – mod en ny forfatningskamp“. *Fokus*, 2. København: DUPI.



- Gardner, James N. (1991). *Effective Lobbying in the European Community*. Deventer, NL: Kluwer.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Goldmann, Kjell, Sten Berglund & Gunnar Sjöstedt (1986). *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*. Aldershot: Gower.
- Grantham, Bill (2000). *Some Big Bourgeois Brothel. Contexts for France's Culture Wars with Hollywood*. Luton: University of Luton Press.
- Grünbaum, Ole (2001). *Tekno-fetichismen*. København: Tiderne Skifter.
- Gundelach, Peter (2001). „National identitet i en globaliseringstid“. *Dansk sociologi*, 12, 1:63–80.
- Gaasholt, Øystein & Lise Tøgeby (1995). *I syv sind. Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere*. Århus: Politica.
- Hansen, Erik, Iver Kjær & Jørn Lund (2000). „Styrk sproget“. *Nyt fra Sprogævnet*, 2.
- Hedetoft, Ulf (1994). „National Identity and Mentalities of War in Three EU Countries“. *Journal of Peace Research*, 30, 3.
- Hegeland, Hans & Ingvar Mattson (1995). „Att få ett ord med i laget. En jämförelse mellan EU-nämnden och Europaudvalget“. *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 98, 4.
- Hegeland, Hans (1999). „Riksdagen och EU. Inflytande, öppenhet och ansvarsutkrävande?“, i Erik Amnå (red.). *Globalisering. Demokratiutredningens forskarvolym IX*. SOU 1999:83. Stockholm: Thomson Fakta.
- Heidar, Knut & Lars Svåsand (red.) (1997). *Partier uten grenser?* Oslo: Tano Aschehoug.
- Held, David (2000). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Henningsen, Bernd (1992). „O Danmark“, pp. 79–101 i Uffe Østergård (red.). *Dansk identitet?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Heurlin, Bertel & Hans Mouritzen (eds.) (2002). *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*. København: DUPI.
- Heurlin, Bertel & Hans Mouritzen (eds.) (2001). *Danish Foreign Policy Yearbook 2001*. København: DUPI.
- Hirst, Paul & Grahame Thompson (1999). *Globalization in Question* (2nd ed). Cambridge: Polity Press.
- Hjarvard, Stig (1999). *TV-nyheder I konkurrence*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

- Hofstede, Geert (1980). *Culture's Consequences: International Differences In Work-Related Values*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Holm, Hans-Henrik (2002). „Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline“, pp. 19-46 i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (eds.). *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*. København: DUPI.
- Holm, Hans-Henrik, Lars Kabel, Torben Kitaj, Lars Møller & Flemming Ytzen (2000). *Verden på tilbud. Om udenrigsjournalistik og mediernes ulandsdækning*. Århus: Forlaget Ajour, Danmarks Journalisthøjskole.
- Huntington, Samuel (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Hveem, Helge (2000). „Explaining the Regional Phenomenon in an Era of Globalization“, i Richard Stubbs & Geoffrey Underhill (eds.). *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Hvidt, Kristian (1994). „Skandinavismens lange linier“. *Nordisk Tidsskrift*, 4.
- Hvidt, Kristian (1996). „Før Folketingets ombudsmand – En forhistorie“, i *Folketingets Ombudsmands beretning 1995*. København: Folketingets Ombudsmand.
- Høilund, Peter (1998). *Den moderne retstæknings gennembrud og autoritetstab*. København: DJØF.
- Højbjerg, Erik & Dorthe Pedersen (2002). „Det danske koordinationsystem“, pp. 63-117 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: DJØF.
- Haarder, Bertel (1997). *Den bløde kynisme – og selvbedraget i Tornerose-Danmark*. København: Gyldendal.
- Haas, Peter M. (1992). „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“. *International Organization*, 46, 1.
- IMD (2001). *World Competitiveness Yearbook 2001*. Geneve: IMD.
- Jacobsson, Bengt (1997). *Europa och staten – Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*. SOU 1997:30. Stockholm: Fritzes.
- Jacobsson, Bengt, Per Læg Reid & Ove K. Pedersen (2001a). „Europeisering och de nordiska statsförvaltningarna“, i Bengt Jacobsson, Per Læg Reid & Ove K. Pedersen (red.). *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: DJØF.
- Jacobsson, Bengt, Per Læg Reid & Ove K. Pedersen (2001b). „Ulike vejer til Europa“, i Bengt Jacobsson, Per Læg Reid & Ove K. Pedersen (red.). *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: DJØF.
- Jakobsen, Peter Viggo (under udgivelse). *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?* London: Frank Cass Publishers.
- Janis, Irving (1972). *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jensen, Mette (2001). *Tendenser i tiden*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

- Jerneck, Magnus & Mats Sjölin (2000). „Regionalisering & flernivådemokrati – Skåne och Kalmar Län“, i *Regional försöksversamhet – tre studier. Rapport til den parlamentariska regionskommittén*. SOU 2000:64. Stockholm: Fritzes.
- Jerneck, Magnus (1994). „Demokrati och internationalisering“, i Magnus Jerneck & Anders Sannerstedt (red.). *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur.
- Jerneck, Magnus (1999). „Politisk makt och integration i Öresund“, pp. 155–168 i *Integration och utveckling i Öresundsregionen. Möjligheter och utmaningar*. Lund: Lunds Universitet.
- Jervis, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Johansen, Helle (2001). *Exploring the Colour of the Beast* (ph.d.-afhandling). København: Institut for Statskundskab.
- Jones, Matthew T. & Maurice Obstfeld (2001). „Saving, Investment and Gold: A Reassessment of Historical Current Account Data“, i Guillermo A. Calvo, Rudiger Dornbrusch & Maurice Obstfeld (eds.). *Money, Capital Mobility and Trade: Essays in Honour of Robert Mundell*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Jönsson, Bodil (1999). *Tio tankar om tid*. Stockholm: Bromberg.
- Jönsson, Christer (1986). „International Theory and International Organization“. *International Organization*, 40, 1.
- Jönsson, Christer, Sven Tägil & Gunnar Törnqvist (2000). *Organizing European Space*. London: Sage.
- Karvonen, Lauri & Bengt Sundelius (1987). *Internationalization and Foreign Policy Management*. Aldershot: Gower.
- Karvonen, Lauri (1981). *Med vårt västra grannland som förebild. En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland*. Åbo: Åbo Akademi.
- Katzenstein, Peter (1985). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. London: Cornell University Press.
- Kearney, A. T. (2001). „Measuring Globalization“. *Foreign Policy*, Jan./Feb., 122.
- Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye Jr. (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Harvard: Little, Brown & Co.
- Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye Jr. (2000). „Globalization: What’s New? What’s Not? (And So What?)“. *Foreign Policy*, Spring, 118:104–119.
- Kindleberger, Charles P. (1973). *The World in Depression, 1929–39*. Berkeley: University of California Press.
- Kjær, Kim U. (2003). „Afskaffelse af *de facto*- begrebet – fup eller fakta?“. *Juristen*, 85.
- Knudsen, Anne (1996). *Her går det godt, send flere penge*. København: Gyldendal.
- Knudsen, Tim (1993). *Den danske stat i Europa*. København: DJØF.
- Knudsen, Tim (1995). *Dansk Statsbygning*. København: DJØF.

- Kompetencerådet (1999). *Kompetencerådets rapport 1999*. København: Mandag Morgen Strategisk Forum.
- Kongshøj Madsen, Per (1998). „Et foregangsland – også efter år 2000“. *DJØF-bladet*, 18.
- Kornø Rasmussen, Hans (2001). „Den brutale fremtid“, i Bjarke Larsen & Flemming Ytzen (red.). *En dollar om dagen. 17 essays om danskerne, globaliseringen og verdens fattige*. Sønderborg: Forlaget Pressto.
- Krarup, Søren (2000). *Dansen om menneskerettighederne*. København: Gyldendal.
- Kulturministeriet (2001). *Rapport om eliteidræt i Danmark*. København: Kulturministeriet.
- Ladrech, Robert (2000). *Social Democracy and the Challenge of European Union*. Boulder/London: Lynne Rienner.
- Larsen, Gry (2001). „Nordiske og internationale relationer“, i Bengt Jacobsson, Per Lægred & Ove K. Pedersen. *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: DJØF.
- Lindert, Peter H. & Jeffrey Williamson (2001). „Does Globalization Make the World More Unequal?“. Paper, NBER Conference on „Globalization in Historical Perspective“, Santa Barbara.
- Luhmann, Niklas (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lønborg, Bjarne (1999). „Dansk-tysk euroregion: Megen snak men igen handling“. *Europa*, 27. marts. København: Kommissionen.
- Madison, Angus (2001). *The World Economy. A Millennial Perspective*. Paris: OECD.
- Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe – European Public Policy*. London: Routledge.
- Markedssekretariatet (1972). *Notat om den administrative organisation af Danmarks deltagelse i EF-samarbejdet*. 18. januar.
- Mattli, Walter (1999). *The Logic of Regional Integration – Europa and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Menderhausen, Horst (1969). „Transnational Society vs. State Sovereignty“. *Kyklos*, 22, 2:251–75.
- Michalski, Anna & Helen Wallace (1992). *The European Community: The Challenge of Enlargement*. London: RIIA.
- Micklethwait, John & Adrian Wooldridge (2000). *A Future Perfect. The Challenge and Hidden Promise of Globalization*. New York: Crown Publishers.
- Mouritzen, Hans (1990). „Ude af øje, ude af sind. Et essay om danske, internationale embedsmænd“, i Morten Kelstrup (red.). *Nyere tendenser i politologi*. Bind III. København: Forlaget Politiske Studier.
- Mouritzen, Hans (1995). „The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument. Its Rise and Fall“. *Journal of Peace Research*, 32, 1.

- Mouritzen, Hans (1997). *External Danger and Democracy: Old Nordic Lessons and New European Challenges*. Aldershot: Ashgate.
- Mouritzen, Hans (1999). *At forklare international politik*. København: DJØF.
- Mouritzen, Hans (2001). „Security Communities in the Baltic Sea Region. Real and Imagined“. *Security Dialogue*, 32, 3.
- Mouritzen, Hans, Håkan Wiberg & Ole Wæver (1996). *European Integration and National Adaptations. A Theoretical Inquiry*. New York: NOVA.
- Nedergaard, Peter (2000). *Organiseringen af den europæiske union*. København: Handelshøjskolen Forlag.
- Nielsen, Hans Jørgen (1992). „The Danish Voters and the Referendum in June 1992 on the Maastricht Agreement“, i Morten Kelstrup (ed.). *European Integration and Denmark's Participation*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Nyman, Minna (2001). *Transnationella former för demokrati. Medborgardeltagande i Öresund* (upubliceret magisterafhandling). Stockholms Universitet.
- O'Rourke, Kevin H. & Jeffrey G. Williamson (2000). „When Did Globalization Begin?“. *NBER Working Paper, 7632*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- O'Rourke, Kevin H. & Jeffrey G. Williamson (2001). *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Obstfeld, Maurice & Alan M. Taylor (1998). „The Great Depression as a Watershed: International Capital Mobility over the Long Run“, i Michael D. Bordo, Claudia D. Goldin & Eugene N. White (eds.). *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. Chicago: Chicago University Press.
- Ohmae, Kenichi (1995). *The End of the Nation State*. New York: Free Press.
- Olsen, Erling (1999). *Fra elling til ugle*. København: Gyldendal.
- Olsen, Gorm Rye (2003). „'Annus horribilis' for Danish Development Aid?“, (prelim.) i Per Carlsen & Hans Mouritzen (eds.). *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. København: IIS.
- Olsen, Johan P. (1978). „Politisk organisasjon og politisk makt“, i Johan P. Olsen (red.). *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsson, Jan (1999). „Det politiska globaliseringsbehovet och demokratin“, i Erik Amnå (red.). *Globalisering. Demokratiutredningens forskarvolym IX*. SOU 1999:83. Stockholm: Thomson Fakta.
- Pappas, Spyros A. (ed.) (1995). *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

- Pedersen, Mogens N. (1996). „Euro-parties and European Parties: New Arenas, New Challenges, and New Strategies“, i Svein S. Andersen & Kjeld A. Eliassen (eds.). *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage.
- Pedersen, Ove K. (1998). „Interesseorganisationer og den parlamentariske styringform“, i Karsten Ronit (red.). *Interesseorganisationer i dansk politik*. København: DJØF.
- Pedersen, Ove K. (2002). „Den danske forvaltning af Europa“, i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: DJØF.
- Peterson, John Carl (1995). „Decision-making in the European Union: Towards a Framework For Analysis“. *Journal of European Public Policy*, 2, 1:69-93.
- Pierre, Jon (ed.) (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Preisler, Bent (1999). *Danskerne og det engelske sprog*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Rasmussen, Frank & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Regeringen (2001). *Hvidbog 2001: Danmark og Europa. Udvidelse, globalisering, folkelig forankring*. København: Udenrigsministeriet.
- Riis, Peter & David Munis Zepernick (2000). „EU: en udfordring til dansk politik – og et forsøg på at tage handsken op“. *Working Paper 2000/8*. København: DUPI.
- Risse-Kappen, Thomas (1996). „Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union“. *Journal of Common Market Studies*, 34, 1:53-80.
- Risse-Kappen, Thomas (ed.) (1995). *Bringing Transnational Relations Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, Alf (1967) [1946]. *Hvorfor demokrati?* København: Nyt Nordisk Forlag.
- Rothstein, Klaus (2000). *Kvinde på Dronning Louises Bro*. København: Rosinante.
- Sahlin-Anderson, Kerstin (2001). „National, International and Transnational Constructions of New Public Management“, i Tom Christensen & Per Lægread (eds.). *New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Salmon, Trevor & William Nicoll (eds.) (1997). *Building European Union*. Manchester: Manchester University Press.
- Sassen, Saskia (1996). *Losing Sovereignty? – Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- Scholte, Jan Aart (2000). *Globalization: A Critical Introduction*. Basingstoke: Macmillan.
- Schultze, Günther & Heinrich Ursprung (1999). „Globalization of the Economy and the Nation State“. *The World Economy*, 22:295-352.
- Selznick, Philip (1953). *TVA and the Grassroots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley: University of California Press.

- Siune, Karen, Palle Svensson, & Ole Tonsgaard (1992). *–det blev et nej*. Århus: Politica.
- Skjalm, Karsten (under udgivelse). *WTO, globaliseringen og Doha-runden*.
- Stephenson, Sherry M. (1999). „Approaches to Liberalizing Services“. *Working Paper No. 2107*. Washington DC: World Bank.
- Sundelius, Bengt (1978). *Managing Transnationalism in Northern Europe*. Boulder: Westview.
- Sundström, Göran (2001). „Relationer i staten“, i Bengt Jacobsson, Per Lægread & Ove K. Pedersen (red.). *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: DJØF.
- Sørensen, Max (1963): „Det europæiske økonomiske Fællesskab og Danmarks grundlov“. *Juristen*, 4: 57-85.
- Taylor, Alan M. (1996). „International Capital Mobility in History. The Saving-Investment Relationship“. *NBER Working Paper no. 5743*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Udenrigsministeriet (1995). *EF-Udvalget: Den danske beslutningsprocedure i EU-sager. – Sammenfatning*. København: Udenrigsministeriet.
- Udlændingestyrelsen (1999). *Udlændingestyrelsens årsberetning 1999*. København: Udlændingestyrelsen.
- UNCTAD (2001a). *World Investment Report 2001*. Geneve: UNCTAD.
- UNCTAD (2001b). „Foreign Direct Investment Soars, But Will Decline This Year“. WIR Press Release. *TAD/INF/PR21/Rev.1*, 11.9.2002. Geneve: UNCTAD.
- UNECE (2001). *Statistical Yearbook of the United Nations Economic Commission for Europe*. New York og Geneve: United Nations Publications.
- van Schendelen, Marinus P. (1993). „The Netherlands: Lobby it Yourself“, i Marinus P. van Schendelen (ed.). *National Public and Private EC Lobbying*. Aldershot: Dartmouth.
- Villemoes, Katinka (2000a). „Grænserne er nået“. *Månedssbladet PRESS*, 151.
- Villemoes, Katinka (2000b). „Verdens bedste land“. *Månedssbladet PRESS*, 153.
- von Sydow, Emily (1999). *När Luther kom till Bryssel. Sveriges första år i EU*. Stockholm: Arena.
- Waltz, Kenneth (2000). „Globalization and American Power“. *The National Interest*, 59: 46-56.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- World Bank (1997). *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington DC: World Bank. Optrtrykt i WT/WTGI/W/8/add.2.
- WTO (1998). *Annual Report 1998*. Geneve: WTO.
- WTO (2001). *International Trade Statistics 2001*. Geneve: WTO.

- Wæver, Ole (1995). „Danish Dilemmas: Foreign Policy Choices for the 21<sup>st</sup> Century“, i Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen (eds.). *Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*. København: DJØF.
- Zahle, Henrik (1997). *Dansk forfatningsret. Menneskerettigheder* (2. udg.). København: Chr. Ejlers Forlag.
- Zysman, John (1996). „The Myth of a „Global“ Economy: Enduring National Foundations and Emerging Regional Realities“. *New Political Economy*, 1, 2.
- Østergård, Uffe (1988). „Ydmyg selvhævdelse“. *Nyt Nordisk Forum*, 52.
- Østergård, Uffe (1997). „Euroregion Schleswig“. *North*. Oslo: The Nordic Institute of Regional Policy Research.
- Østergård, Uffe (1998). *Europa. Identitet og Identitetspolitik*. København: Munkegaard/Rosinante.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad, Siri Meyer, Per Selle & Hege Skjeie (1999). *Mot en ny maktutredning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.



## OM FORFATTERNE

### ANDERS ESMARK

Forskningsassistent ved DUPI 2002; fra samme år adjunkt ved RUC, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi. Ph.D.-afhandling forsvaret ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Esmarks afhandling *At forvalte Europa – den danske centraladministrations omstilling til det europæiske samarbejde* er udgivet sst.

### HANS MOURITZEN

Seniorforsker ved DUPI/IIS (*Institut for Internationale Studier*) og leder af DUPI's Danmarks-projekt. Forsvarede sin disputats for graden *dr.scient.pol.* i 1988 ved Københavns Universitet. Medredaktør af *Danish Foreign Policy Yearbook* siden 1997. Lærebogen *At forklare international politik* (København: DJØF, 1999) udgør en syntese af hans tidligere produktion, tilpasset et dansk publikum.

### KAJSA JI NOE PETTERSSON

Cand.scient.pol 2002 fra Københavns Universitet; har arbejdet som student og forskningsassistent ved DUPI. Seneste publikation er „Terrorisme. Information og kilder“ (medforfatter), *Fokus*, nr. 4/2001, DUPI.

### KARSTEN SKJALM

Seniorforsker ved DUPI og ekstern lektor ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet. Ph.d. i statskundskab fra Aarhus Universitet 1995. *WTO, globalisering og den ny handelsrunde* forventes udgivet 2004.

DAVID MUNIS ZEPERNICK

Cand.scient.pol. fra Københavns Universitet 1999. Forskningsassistent ved DUPI indtil 2001; nu EU-pressekonsulent i Økonomi- og Erhvervsministeriet. Ekstern lektor ved Københavns Universitet. Blandt seneste publikationer kan nævnes „Denmark and EU’s Eastern Enlargement“ (medforf.) i Hubel (ed.), *EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia*, Berlin Verlag Arno Spitz, 2002.

## REGISTER

- Anglicisering 21, 34, 207, 222, 247, 248, 250
- Danskhed 25, 210-211, 246
- Demokrati
- Deltagelses 255-257, 260, 263, 278
  - Direkte 232, 256, 272N
  - Repræsentativt 255-256
  - Den danske demokratiopfattelse 255, 257, 278
- Determinisme 13, 16, 217, 243
- Diffusion 101-103, 107-109, 222
- Historisk 105-106, 122N
  - Aktuel 105-106
  - Potentiel 105-106
  - Følgediffusion 102, 107, 110, 222
- Epidemier 17, 19, 77
- EU
- EU-beslutningsprocedure, den danske 182-183, 265, 278
  - EU-beslutningssystem, det danske 197-198
  - EU'isering 12, 72, 80
  - Euroglobalisme 133, 136-137, 204, 243
  - Europessimisme 82
  - Europæisering def. 72-74
  - Europæiske partigrupperinger 191, 193-194
  - Eurosclerose 82, 97N
  - EU-skepsis 211, 226, 232, 246, 250, 252-253
  - Komiteer 93, 180-181
  - Netværk 180
  - Europa-udvalget 29, 175, 193, 197, 200-202, 264-270
- Familiesammenføring 129-132, 206, 222
- Finland 101, 147, 154, 179, 222, 226, 251-254
- Flygtninge/indvandrere 17-18, 125-128, 205-206, 216, 220-221, 228, 245, 253
- FN 20, 23, 25, 57, 64, 133, 145, 219, 227, 245
- Foregangsland, Danmark som 203, 209, 224-226, 229, 231, 233, 249
- Fort Danmark 132, 206, 216-217, 223, 247, 277
- Fort Europa 132, 136-138, 206
- Geopolitik 23-24
- Globalisering def. 11-14
- De-globalisering 13, 19, 24, 243
  - De-territorialisering 19
  - Globaliseringsbacklash 48, 49, 69
  - Globaliseringschokket 45
  - Globaliseringsproces 39, 42, 43, 44, 45, 49, 62, 67, 136, 138
  - Globalisme 13, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 76, 242
  - „Globe talk“ 14, 75
  - Kommunikations 33, 151, 207
  - Menneske- 33, 125, 204, 205, 228, 248, 253, 277
  - Miljø- 33, 145, 208-209, 216
  - Valuta- 209
  - Politisk globaliseringsbehov 15
  - Politiske liberaliseringer 39, 42, 46
  - Økonomisk def. 41
- Grundtvig-Vedel aksens 264-265, 267
- Gråzoner 172, 173, 195, 244, 244
- Bureaukratiske 30, 179, 185, 244
  - Parlamentariske 30, 174, 189, 195

- Handel 17-18, 21, 33, KAP. 2  
 Hyperglobalisterne 15
- Idédiffusion 212, 222, 243, 246  
 IGO'er 24, 27  
 Individets situation 257  
 INGO'er 27, 260  
 Initiativmonopol/Initiativret 92-93, 98N,  
 196, 258, 259  
 Interdependens 11, 15, 23  
 – Komplex 15  
 Internationale embedsmænd, danske  
 186-187, 195, 244  
 Internationalisering 15, 36N, 37N  
 Internet 21, 34, 55, 57, 58, 207, 215, 222,  
 247, 248, 260  
 Investeringer 21  
 – Direkte udenlandske (FDI) 41, 43, 54,  
 57-59, 58  
 – Portefølje 21, 54  
 Island 102, 229, 248
- Kirke-stat forholdet 106, 109  
 Klientpolitik 149  
 Kommunikation 13, 20-21, 24, 42, 77, 209,  
 243, 245  
 Kommissærer, danske 187-189  
 Kyoto-processen 33, 145-148, 150, 208,  
 216
- Massekommunikation 21, 33, 76, 215  
 Metode 275  
 Miljø 20, 65, 77, 139, 141, 146, 148, 150,  
 208, 227  
 Mobile enheder  
 – vs. stavsbundne 25  
 Monoetnisk samfund 35, 207, 217-218,  
 253, 263  
 Multietnisk samfund 35, 110, 205, 217-  
 219, 231, 233, 250, 253
- National identitet  
 – Identitetskamp 39, 218, 219, 223, 247-  
 248, 250, 253  
 Norden/Nordiske lande 101, 102, 109,  
 128, 148, 222, 249  
 Norge 101, 147, 148, 179, 222, 249-251, 254
- Normsystem 30, 32, 34, 172, 209, 210,  
 230-232
- Olsen-planen 200, 269, 277  
 Ombudsmand 107-108  
 – Diskriminerings- 110-111
- Parlamentarisk styringskæde 30, 255, 259  
 Politik diffusion 103  
 Politisk liberalisering 39, 42, 46  
 Priskonvergens 39, 42, 68
- Reform 254, 258, 263, 264  
 Region Sønderjylland/Schleswig 117-  
 121, 214, 222, 246  
 Regionalisering 12, 14, 72, 90, 95, 96N
- Sektor-koordination 174-179  
 Skeptikerne 15, 50  
 Statsstrategier 31-32, 61, 202-203  
 – Defensiv 31, 34, 205, 207, 211, 215, 226  
 – Offensiv 31, 208, 224  
 – Passiv 31  
 – Tilpasning 32  
 – Total 31  
 Statstilladelsesprincippet 24, 36N, 182  
 Storpolitik 23, 24  
 Stress 257  
 Sverige 22, 26, 101, 102, 103-107, 113, 154,  
 166, 179, 212, 214, 222, 226, 229, 230,  
 243, 252-254  
 Suveræniteten 74, 78, 85, 90
- Teknologi 13, 39, 42, 43, 45-46, 50, 53-54,  
 58, 67, 150, 151, 242  
 Transformationalisterne 16, 254  
 Transnationalisering, def. 11, 13  
 – Transgovernmentale relationer 29,  
 109, 179, 196  
 – Nære, def. 100  
 – Meget nære 111  
 – Transnationale dynamikker 12, 242,  
 243, 247  
 Transport 17, 21, 39, 42, 45, 46, 50, 51, 58,  
 68, 76  
 Turisme 19  
 „TV uden grænser“ 151-153, 207

Udenrigsministeriet 29, 138, 175, 197, 264  
Udenrigspolisering 197, 261  
Uruguay-runden 62, 63, 141

Valutaspekulation 33, 161, 209, 211, 216  
Vare- og faktorpriser 39, 40, 42, 45, 46,  
47  
„Vi-følelse“ 219, 259, 260  
Værdifrihed 277

WTO 39, 61-67, 69, 134, 136-144, 204, 242

ØMU 33, 75, 158-165  
Øresundsregionen 112-115, 165, 213, 222  
– HUR 114-115  
– Region Skåne 113-114

# UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. I. MAJ 2003

## B Ø G E R

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

#### S K R I F T E R

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs hønse? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspert i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.

- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djoficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.

[www.ps.au.dk/magtudredningen](http://www.ps.au.dk/magtudredningen)