

Redaktionelt forord

Når dette temanummer af *Økonomi & Politik* rammer abonnenternes postkasse, er der mindre end en uge til Europa-Parlamentsvalget. Det er en oplagt lejlighed til at undersøge, hvilke konsekvenser det har haft, at Europa-Parlamentet med Lissabon-Traktaten er blevet medlovgiver i den europæiske beslutningsproces. Temanummeret er redigeret af *Yosef Bhati* og *Mads Dagnis Jensen*.

Christilla Roederer-Rynning illustrerer i de første bidrag, hvordan Europa-Parlamentet løbende og især med vedtagelsen af Lissabon-traktaten har fået tilført lovgivningsmæssige kompetencer – på flere og flere områder og med muligheder for ikke bare at blokere en mellemstatslige beslutningsproces, men også for at være med i denne beslutningsproces på ligeværdige vilkår. Hun advarer mod, at man drager den konklusion, at Europa-Parlamentets rolle i beslutningsprocessen dermed i stigende grad ligner den rolle, som de nationale parlamenter har i de nationale beslutningsprocesser. EU er en unik institutionel konstellation, hvilket i dette tilfælde betyder, at den lovgivningsmagt, medlemsstaterne har tabt til Europa-Parlamentet, har de delvist genvundet ved at føre mere reel beslutningskompetence ind i andre fora, eksempelvis de Europæiske Råds møder. Problematikken illustreres med den europæiske landbrugspolitik som case.

Rebecca Wolffberg studerer også konsekvenserne af, at Europa-Parlamentet har fået større beføjelser i den generelle EU-beslutnings-

procedure. Hun mener at kunne iagttage, at medlemsstaterne i endnu større udstrækning end før er begyndt at interessere sig ikke bare for arbejdet i ministerrådet, men også for deres nationale EU-parlamentarikeres virke. Faktisk forholder det sig sådan, at nationale regeringer på mange måder koordinerer deres forhandlingsindsats i EU med deres nationale europaparlamentarikere. Det er især de store medlemsstater, som kan udøve denne form for uformel koordination til perfektion, og i alle tilfælde er det med til at gøre den europæiske beslutningsproces mere uigennemskuelig.

Endnu et interessant udviklingstræk, der vidner om, at Europa-Parlamentet er en meget dynamisk institution, handler om relationen mellem Europa-Parlamentet og den store og stigende mængde af Bruxelles-fokuserede lobby- og interessegrupper. *Maja Kluger Rasmussen* analyserer i sit bidrag, hvilke og under hvilke betingelser interessegrupper med held kan anvende den parlamentariske indgang til EU-beslutningsprocessen. Det konkluderes, at ngo'er, der repræsenterer diffuse interesser som eksempelvis forbrugere, miljøet, rettigheder etc., skal kæmpe hårdere for at komme til orde, end det var tilfældet tidligere. Det er dog ikke sådan, at det altid er de mere fokuserede erhvervsinteresser, der har held med lobbyindsatsen. Meget afhænger af, hvorvidt interessegrupperne formår at organisere sig kollektivt, og naturligvis også af, hvilket fagområde der søges indflydelse på,

og om der er åbenlyse meningskonkurrence på disse områder.

Flemming Juul Christiansen opstiller den hypotese, at Europa-Parlamentets mere centrale placering i den europæiske beslutningsproces også vil have konsekvenser for, hvilke type parlamentariker, der vælges ind. Med udgangspunkt i en undersøgelse af politiske karriereveje blandt danske medlemmer af Europa-Parlamentet, siden der blev indført direkte valg i 1979, konkluderes, at Europa-Parlamentets stigende betydning fra begyndelsen af 1990'erne ikke har medført, at flere politikere alene søger en europæiske parlamentarisk karriere. Tværtimod kan der spores en svagt stigende tendens til, at flere MEP'er har en forudgående national politikerkarriere. Det forholder sig ikke sådan, at en karrierevej i Europa-Parlamentet er vejen ud i evig glemsel.

Også *Mads Dagnis Jensen* ønsker at undersøge, hvilke konsekvenser det har haft, at Europa-Parlamentet er blevet tillagt betydelige beføjelser i den europæiske beslutningsproces. Betyder disse større beslutningsmæssige beføjelser, at borgere i de nordiske EU-medlemslande er blevet mere interesserede i, føler sig mere tiltrukket af eller forbundet med Europa-Parlamentet? Svaret er nej. Det konkluderes, at det stadig er et problem, at valgdeltagelsen til Europa-Parlamentsvalg er så meget lavere i disse lande end til de nationale valg, og at de nordiske befolkningers viden om Europa-Parlamentet og dets medlemmer lader til at være beskeden. Hertil kommer, at deres agtelse for institutionen ikke er stor. Selvom Europa-Parlamentet ikke (længere) er et Mickey Mouse-parlament, kan dets betydning for de nordiske vælgere heller ikke på nogen måde sammenlignes med den betydning, de nationale parlamenter har.

Yosef Bhatti og *Kasper Møller Hansen* er også interesserede at vide mere om, hvor-

vidt det har haft en betydning for vælgerne, at Europa-Parlamentet er blevet en relativt vigtigere EU-institution. De noterer sig, at vores viden om vælgeradfærden til EP-valg er ganske ubetydelig. Med udgangspunkt i aggregerede valgdatabaser analyseres først stemmefordelingerne til alle EP-valg, herunder vælgervandringerne fra det ene EP-valg til det næste. Særligt undersøges betydningen af personlige stemmer, herunder hvilke typer kandidater der ved deres resultatplacering rykker op eller ned i forhold til deres listeplacering ved EP-valg. Det konkluderes, at der eksisterer en ret voldsom volatilitet fra valg til valg. Dette forklares dels af den landspolitiske valgvind, dels af styrken af spidskandidaterne. Analysen viser desuden, at kvindelige kandidater oftere end mænd går frem i forhold til deres listeplacering.

Uden for temaet indgår i dette nummer af Økonomi & Politik en artikel af *Bjarke Refs-lund*. Han ønsker at undersøge, om vi har de nødvendige begreber og perspektiver, der gør, at det er muligt for os at vurdere, hvordan den danske økonomi er positioneret i forhold til de globale markeder. Eksisterende analyser af dansk konkurrenceevne tager ofte udgangspunkt i, at produktion tager sted i ét land og derefter overføres til et andet som eksport. Det er en gammeldags forståelse af produktionsprocesser. Langt den overvejende del af dét, der produceres, er »made in the World«. Det er, med andre ord, nødvendigt at tilvejebringe en bedre forståelse af den samlede grænseoverskridende produktionskæde og de værdigenerende processer, der udfoldes i hele forløbet. Gør man det, vil man nå til den konklusion, at danske virksomheder, selvom der er blevet outsourcet en del de sidste år, har været gode til at udvikle deres produkter og at bevare de værdiforøgende processer i Danmark. Det går ikke så ringe i Danmark endda.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør

Europa-Parlamentet som lovgiver

Christilla Roederer-Rynning, Lektor, Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet, corr@sam.sdu.dk

Styrkelsen af Europa-Parlamentet på lovgivningsområdet er en af de mest bemærkelsesværdige forfatningsmæssige udviklinger i EU. Denne artikel udforsker indholdet af og konsekvenserne af denne styrkelse, kaldet »parlamentariseringen af EU-politik«. EU's politiske system udgør en unik kombination af integrerende og disintegrerende logikker, hvilket adskiller det fra velkendte nationale politiske systemer. Artiklen viser, hvordan det europæiske politiske system afbalancerer overnationale og mellemstatslige beføjelser, hvilket har styrket Europa-Parlamentet. Den dokumenterer også, hvordan medlemsstaterne har forholdt sig til den seneste udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser inden for landbrugspolitikken, hvor de beføjelser, der er blevet givet i Lissabontraktaten, efterfølgende er blevet udvandet i den faktiske fortolkning.

Et unikt parlament¹

Europæisk integration har i mere end et halvt århundrede udkrystaliseret et klart genkendeligt sæt af institutionelle regler, juridiske principper og organisatoriske procedurer for EU-lovgivning på en lang række områder. Dette har ændret betydningen og udformningen af politik på det europæiske kontinent. Europa-Parlamentets (EP) rolle har undervejs ændret sig fra at være en »parlamentarisk forsamling«, der kontrollerede en unik europæisk »udøvende magt« i et økonomisk fællesskab med seks medlemslande, til at blive en almindelig lovgiver på lige fod med Mini-

sterrådet i et EU med 28 medlemslande. Denne artikel undersøger »parlamentariseringen af EU-politik« og dens implikationer.

Styrkelsen af EP refererer her til den voksende mængde af lovgivningsmæssige beføjelser, som institutionen er blevet tildelt. Andre dimensioner af parlamentarisering, såsom styrkelse af EP i forhold til budgettet såvel som udnævnelse og kontrol af Kommissionen, vil ikke blive behandlet her. Tilsvarende er andre parlamentariske aktører, såsom de nationale parlamenter, udeladt fra analysen. Den eksisterende videnskabelige litteratur anser ofte parlamentariseringen som en »normalisering« af EU-politik i henhold til modellen for indenrigspolitik. Denne artikel problematiserer den intuitivt tiltalende opfattelse af, at EU-politik kan forstås gennem en nøje organiseret arbejdsdeling mellem komparativ politik (som adresserer EUs individuelle institutioner og politikker) og international politik (som beskæftiger sig med EUs design og eksterne forbindelser). Selv efter mere end et halvt århundrede med europæisk integration er EU's politiske system stadig funderet på en unik balance mellem integrerende og disintegrerende kræfter. Styrkelsen af EP skal forstås gennem dette perspektiv.

Argumentet skrider frem i tre dele. Først gi-

ves en oversigt over den intellektuelle revolution, der har fundet sted i de to sidste årtier under den komparative politiks banner, og der kastes lys på begrænsningerne ved dette perspektiv. I modsætning til tesen om »normalisering« af EU-politik argumenteres der for, at EU forbliver et særegent politisk system formet af modsatrettede integrations- og kontrollogikker. Dernæst undersøger artiklen den lovgivningsmæssige styrkelse af EP i 1980'erne og diskuterer to indflydelsesrige teoretiske forklaringer. I den oprindelige arkitektur var den parlamentariske forsamlings rolle i al væsentlighed at understøtte og opretholde balancen mellem interstatslige og supranationale beføjelser. Den lovgivningsmæssige styrkelse af EP repræsenterede derfor et systemskifte, i den udstrækning institutionen fik en ny rolle, der involverede produktionen af lovgivningstekster gennem dens ændrings- og forhandlingsbeføjelser med Rådet. Den legitimitetssøgende tese og den interinstitutionelle forhandlingstese byder på komplementære forklaringer på denne udvikling, samtidig med at de minder os om balancen mellem de interstatslige og supranationale magtbeføjelser, hvorpå EU's politiske system hviler. Endelig undersøger artiklen udviklingen efter Lissabontraktaten. Med Lissabon er EP's styrkelse kommet tættere på medlemsstaternes vitale interesser. Dette har resulteret i, at medlemsstaterne forsøger på at genopbygge deres magt i andre fora. Den aktuelle sag om den fælles landbrugspolitik bruges som illustration af det omstridte mønster af »senparlamentarisering«. EP nærmer sig således den ottende runde af direkte valg fra en institutionelt styrket, men politisk ustabil position.

Hinsides fokuseringen på indenrigspolitik

I dag er vores opfattelse af EU-politik i høj grad formet af sammenligningen med indenrigspolitik. Det er det billede, der tegner sig i de store medier, hvilket uundgåeligt er til EU's ulempe, idet EU ikke anses for at leve op til mange af de kvaliteter, indenrigspolitik

tilskrives. Det er ligeledes den konceptuelle værktøjskasse, som megen samtidig videnskabelig forskning anvender til at analysere mønstre i EU-politik, og som for nylig førte prominente amerikanske EU-iagttagere til at formulere tesen om »normaliseringen af EU-politik«. Som følge af at »EU har udviklet sig i retning af at blive en mere statslignende enhed, har studiet af EU udviklet sig i takt hermed. Udviklingen har ført EU-studier til mere og mere at ligne statsligt fokuserede områder såsom amerikansk eller fransk politik, hvilket indikerer en normalisering af EU og EU-studier« (oversat af forfatteren) (Kreppel, 2012: 635).

I hvilken udstrækning er mediebilledet af EU-politik formet af videnskabelig forskning? Det er uklart. Vi ved dog, at EU-politik adskiller sig ved sin mangel på synlighed i den offentlige debat og i medierne, og at dette »kommunikationsunderskud« (Europa Kommissionen, 2006) har konsekvenser for EU-institutionernes legitimitet (Meyer, 2005; De Beus, 2010; van Dalen, under udgivelse). Det er således sandsynligt, at mediernes ekspertise i EU-anliggender forbliver sparsomme og spredte, og at faktorer ud over viden – for eksempel behovet for at kommunikere enkelt og effektivt for at fange læsernes opmærksomhed – forklarer, hvorfor der anvendes sprog, som er forbundet med mediedækningen af national politik til også at dække EU.

Inden for det videnskabelige felt førte en intellektuel revolution til udbredelsen af sproget for indenrigspolitik til EU-politik. Denne revolution kan dateres tilbage til 1980'erne. Under parolen »det komparative skifte« blev EU-forskningen vristet ud af International Politik-(IP) forskeres kontrol. Indtil da havde forskning i EU udviklet sig idiosynkratisk i et stort set selvrefererende felt om »europæisk integration« domineret af debatter mellem neofunktionalister og intergovernmentalister om »tre store« problemstillinger – europæisk integration, EF-medlemsstaternes relationer

og EF-udenrigspolitik (Keeler, 2005: 569). I midt-1980'erne banede juridiske forskere og komparativisters pionerende arbejde vej for revolutionen (Cappelletti o.a., 1985; Scharpf, 1988; se også Weiler, 1991; og Sbragia, 1992). Med udgangspunkt i disse indsigter og refleksioner over tilstanden inden for EU-studier opfordrede Hix i en særdeles kontroversiel artikel fra 1994 sine medkomparativister til at »tage deres kuglepenne og udfordre international politiks dominans og bruge begreber og redskaber udviklet inden for statskundskabsfeltet og komparativ politik til at studere et undersøgelsesobjekt (EU), der havde bevæget sig langt ud over de klassiske former for internationalt samarbejde og internationale organisationer« (oversat af forfatteren) (Hix, 1994: 24). Hix satte ikke spørgsmålstegn ved nytten af en IP-tilgang til EU-politik, men han argumenterede snarere for et nyt forskningsprogram baseret på en arbejdsdeling mellem komparativ politik og international politik. Komparativister ville studere den interne politik i EU; forskere i international politik ville fokusere på integrationsens dynamik og dens eksterne konsekvenser. Den mest varige effekt af Hix' opråb var hans vision om EU-politik som indrepolitisk sagområde beslægtet med studiet af avancerede liberale demokratier og om EU-forskning som en integreret del af en mainstream komparativ politisk dagsorden.

Denne nye intellektuelle dagsorden blev institutionaliseret i mange af de nye forskningscentre og Ph.d.-programmer om EU-studier, der fra slutningen af 1980'erne blomstrede op på begge sider af Atlanten. Desuden var effekten af den komparativistiske revolution en »enorm udstrømning af ... litteratur fra et komparativt perspektiv, der ser på en meget bred vifte af emner« (oversat af forfatteren) (Keeler, 2005: 568). En vigtig del af denne litteratur trækker på forskning om føderalisme for at finde og forklare mønstre i EU-politik overvejende baseret på de amerikanske erfaringer, men også på erfaringer fra Tysk-

land, Schweiz og Canada, der blev anvendt som en kilde til sammenligning og inspiration. Denne litteratur er blevet stadig mere teoretisk sofistikeret; som isolerede »øer af teori« (Dalton, 1991), der blev forbundet til et sammenhængende komparativt politisk paradigme i EU-studier (Pollack, 2005).

Forskning i Europa-Parlamentet (EP) har været genstand for en stor del af opmærksomheden – måske afspejlende forskningsinteressen og det skelsættende arbejde fra fortalerne for det komparativistiske skifte. Som et resultat heraf er en stor del af den nuværende forskning om EP understøttet af antagelser, begreber og hypoteser hentet fra komparativ politik litteraturen om demokratiske lovgivere, især studier af den amerikanske kongres (Shepsle, 1978; Shepsle og Weingast, 1995; Krehbiel, 1991; Cox og McCubbins, 1993; senest, Adler og Wilkerson, 2013). Den overordnede ramme for denne tilgang er begrebet »EU som et politisk system«: Hix og Højland (2011: 12-13) mener, at et sådant politisk objekt kan defineres som »et sæt af stabile og klart definerede institutioner for kollektive beslutningsprocesser, som har en væsentlig indvirkning på fordelingen af de økonomiske ressourcer og fordelingen af værdier, og som borgerne bruger direkte eller indirekte til at gøre krav på og realisere deres politiske ønsker«. Således konceptualiseret bliver det muligt at sammenligne EU med nationale politiske systemer *uden* antagelsen om, at EU er en stat.

Der er ingen tvivl om, at denne forskning har leveret centrale bidrag til forståelsen af EU's demokratiske tilstand og EP's rolle i skabelsen af demokratisk ansvarlighed ud over nationalstaten (Føllesdal og Hix, 2006). Samtidig har det en tendens til at fremhæve regelmæssigheder og ligheder mellem EU-politik og liberale demokratiers politik og at nedtone særegenheder i EU's politiske system og de afgørende måder, hvorpå EU-politik forbliver forskellig fra den nationale politik. Antagel-

sen om udeblivelse af EU som stat betyder ikke, at statsdannelse ikke spiller en rolle i EU-politik; ligeledes betyder analogien om indenrigspolitik ikke, at EU-politik er identisk med indenrigspolitik. Disse sondringer var muligvis accepteret i de tidlige dage af den komparative agenda, men de er forsvundet, mens programmatisk idéer er blevet forvandlet til en forskningsindustri.

Denne artikel kontekstualiserer EU-politik og fremhæver denne politiske konstruktions karakteristiske særpræg. Præmissen for denne tilgang er stadig at se »EU som et politisk system«, men en anden type, der er »mindre end en føderation, men mere end et regime« (Wallace, 1983). Denne vision har gennemsyret den eklektiske »politiktilblivelses«-tradition i EU-studier (Wallace, Pollack og Young, under udgivelse) lige såvel som »governance«-tilgangen (Jachtenfuchs, 2001; Hooghe og Marks, 2001; Kohler-Koch, 1999). I dag er det illustreret i nye konceptualiseringer af EU som en »demoi-kratisk« politisk institution, der afsøger et nyt konceptuelt territorium mellem de slagte stier af føderalisme og internationalt diplomati (Nicolaidis, 2003; Chevenal o.a., under udgivelse). Det er fra dette udgangspunkt, den politiske kurs for EP nu diskuteres.

Et genfødt EP

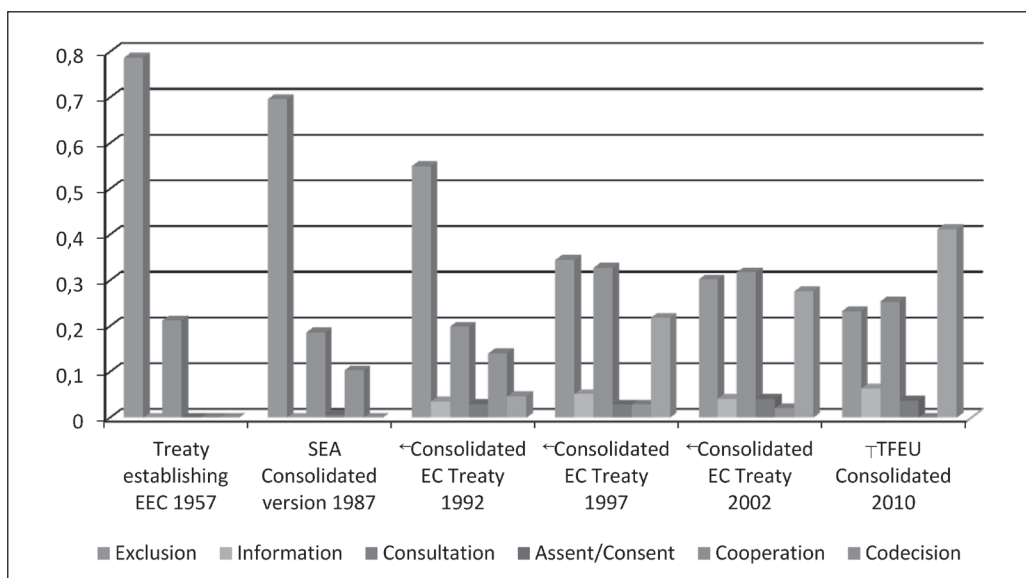
For at forstå naturen, rødderne og implikationerne af styrkelsen af EP som lovgivende forsamling må vi starte med kortvarigt at minde om, hvilken rolle institutionen blev tilskrevet oprindeligt. Under Romtraktaten fra 1957 blev den parlamentariske forsamling, som parlamentet hed dengang, sammensat af delegerede fra de nationale parlamenter, der skulle konsulteres i forbindelse med Fællesskabets lovgivning. EP's styrkelse i lovgivningsprocessen var en systemisk ændring i den forstand, at det drev institutionen ind i en ny rolle, der involverer produktionen af love igennem ændringsbeføjelser og beføjelser til at forhandle med Rådet.

Fra konsultationsproceduren til den almindelige lovgivningsprocedure

Høringsproceduren bliver af nutidige iagttagere ofte fremstillet som en underordnet form for lovgivende procedure, der tildelte den parlamentariske forsamling retten til at give ikke-bindende udtalelser om fælles lovgivning. Denne fortolkning underbygges, hvis man opfatter EP's magt som en variabel, der spænder fra høring til almindelig beslutningstagning, hvor høring ville repræsentere den lave ende af spektret og den fælles beslutningsprocedure, som senere blev til den almindelige lovgivningsprocedure, den høje ende (figur 1) (Christensen o.a., 2013). Imidlertid er styrkelsen af EP mere kompliceret end som så, hvis man betragter den historiske sammenhæng, hvori den fandt sted. Vigtigt er det, at høringsproceduren ikke oprindeligt var tænkt som et instrument for lovgivning, men som et instrument for parlamentarisk kontrol til at understøtte den unikke og i sagens natur ustabile afvejning af de institutionelle beføjelser indeholdt i Romtraktaten.

Høring var en vigtig del af den såkaldte Fællesskabsmetode skitseret i Romtraktaten til anvendelse på områder vedr. fælles politikkdannelse. Denne »metode« var ikke en tilfældig konstruktion, men snarere et bevidst valg af statsoverhovederne fra de seks oprindelige EF-medlemsstater (Monnet, 1976; se også Barnier og Vitorino, 2002). Den afspejlede i vid udstrækning det betydningsfulde skifte i europæisk diplomati repræsenteret ved Schuman-planen. Schuman-planen var baseret på ideen om fransk-tysk forsoning og fremstillede det som den bærende konstruktion for en ny generation af europæisk samarbejde. Den franske udenrigsminister Robert Schuman og embedsmanden Jean Monnet var fortalere for forsoning på et tidspunkt, hvor det stod klart, at Tyskland blev nødt til at blive genopbygget for at inddæmme den voksende trussel fra Sovjetunionen. Som en politisk recept var forsoning dog ikke så simpel, som det fremstod, og det involverede

Figur 1: Fra høring til den almindelige lovgivningsprocedure: 1957-2010



Kilde: Forfatters egen data.

Bemærkning: »Exclusion« står for »udelukkelse«; »Information« for »Information«; »Consultation« for »høring«; »Assent/Consent« for »godkendelse«; »Cooperation« for »samarbejde«; og »Codecision« for »den fælles beslutningsprocedure«.

en kombination af modstridende integrations- og kontrollogikker mellem gårsdagens fjender. Ligesom Schuman-planen, som var det intellektuelle ophav, indeholdt Fællesskabmetoden en vision om et institutionelt design hvilende på det centrale princip om balancering af mellemstatslige og overnationale beføjelser (Schoutete, 2012: 3). Denne konstruktion overskred *det internationale diplomatis grænser og samarbejde* ved at sammensmelte suveræniteten inden for EF's politikområder og underkaste eventuelle manglende implementeringer for EØF's overtrædelsesprocedurer. Samtidig *var det anderledes end det mønster mellem den udøvende, lovgivende og dømmende magtdeling, som vi kender fra indenrigspolitik*. Fællesskabets »udøvende magt« havde en dobbelt funktion og omfattede strukturerne i Europa-Kommissionen og Ministerrådet, som Bruxellesstrak-

taten den 8. april 1965 minder os om. Tilsvarende besad Rådet retten til at vedtage love samt udøve den »lovgivende magt« i fællesskab med Kommissionen, som besad initiativretten.

Inden for denne oprindelige arkitektur var den »parlamentariske forsamling« rolle at understøtte og opretholde balancen mellem de mellemstatslige og overnationale beføjelser. Da EF's konstruktion krævede, at Rådet og Kommissionen var uafhængige af hinanden, skulle Kommissionen være kontrolleret af en uafhængig institution: den parlamentariske forsamling, senere EP. Forsamlingen havde to primære instrumenter til sin rådighed. Magten til at afskedige Kommissionen var det ultimative instrument ved denne kontrol. Det skulle anvendes i helt ekstraordinære situationer, idet en succesfuld mistillidsafstem-

ning vil tvinge Kommissionen *som helhed* til at træde tilbage og derved åbne op for en omfattende institutionel krise. Høringen var det andet mere almindelige parlamentariske kontrolinstrument. Det skulle anvendes i den normale hverdagspolitiske kontekst. Ideen med høringsproceduren var at give den parlamentariske forsamling beføjelsen til at undersøge Kommissionens forslag med henblik på at sikre, at de afspejler den fælles europæiske interesse snarere end (magtfulde medlemmer af) Ministerrådets interesser (Ténékidès, 1970). Sammenfattende kan høringsproceduren bedst forstås som oprettelsen af et »balance check« i det unikke europæiske politiske system med balancerende magter, snarere end en lovgivningsprocedure.

Fra dette perspektiv repræsenterer EP's styrkelse i lovgivningsprocessen en systemisk ændring i den forstand, at det drev institutionen ind i en ny rolle, der involverer produktionen af love igennem ændringsbeføjelser og beføjelser til at forhandle med Rådet. Alligevel fortsatte dette spirende nye system med at være drevet af modstridende logikker om integration og kontrol.

Forklaringer på styrkelsen af EP

Denne kritiske udvikling, der er indfanget i den videnskabelige litteratur, som en indikation for parlamentarisering af EU-politik, er ikke umiddelbart let at forklare (Rittberger og Schimmelfennig, 2006). Givet at EP's beføjelser er bestemt i EF/EU-traktaterne, og at medlemsstaterne er disse traktaters »ophavsmænd«, hvad kunne så have tvunget medlemsstaterne til at give lovgivningsmæssige beføjelser til EP? Parlamentarisering medfører et tab af magt for medlemsstaterne, idet Ministerrådet nu skal dele de lovgivende funktioner med EP. Yderligere gives der afkald på effektivitet og troværdighed, hvilket traditionelt har forklaret uddelegering af kompetencer til overnationale institutioner (Golub, 1999; Schulz og König, 2000), da det reducerer beslutningsprocessens hastighed,

og ikke indeholder instrumenter til forbedret efterlevelse fra medlemsstaterne. Hvorfor har medlemsstaterne så gået med til at afgive beslutningskompetencer? To forklaringer findes i øjeblikket (Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012):

Den første forklaring er den såkaldte »legitimitetssøgende« tese. Den forklarer forfatningsmæssige ændringer som følge af en interinstitutionel konflikt i et fællesskab baseret på liberal-demokratiske værdier og normer (Rittberger, 2005; Rittberger og Schimmelfennig, 2006; Schimmelfennig, 2010). Antagelsen er her, at ud over modstridende præferencer i det institutionelle design, overholder alle institutionelle aktører det liberale demokratis grundlæggende værdier og accepterer dem som fundamentale standarder for politisk legitimitet. En af disse standarder er parlamentarisme, dvs. princippet om, at den folkevalgte forsamling træffer afgørelser om statens love og budget, udpeger statslige embedsmænd og holder den udøvende magt ansvarlig. Ifølge dette perspektiv realiseredes beslutningen om at overdrage lovgivende magt til EP, da behovet for at øge EU-institutionernes effektivitet involverede et brud i den formelle parlamentariske styringskæde. Katalysatoren var medlemsstaternes beslutning i midten af 1980'erne om at forpligte sig til afstemning ved kvalificeret flertal i Rådet med henblik på at gennemføre det ambitiøse Indre Marked program. Mens beslutningsprocessens effektivitet øgedes, brød afstemning ved kvalificeret flertal samtidig den parlamentariske styringskæde, der havde eksisteret under enstemmighed, ved at tillade de nationale regeringer og parlamenter at blive underkendt. Europæiske føderalister, der længe havde ønsket at styrke EP's lovgivningsmæssige beføjelser, kunne nu overbevisende hævde, at et sådant skridt var nødvendigt for at opretholde EF's legitimitet (Rittberger, 2006). Denne logik er nu almindeligvis opsummeret i EU-traktatens forhandlinger såvel som i den videnskabelige

litteraturs talemåde »intet kvalificeret flertal uden fælles beslutningstagning«.

Den anden forklaring er det såkaldte »inter-institutionelle forhandlings«-perspektiv. Det forklarer parlamentarisering af EU-politik som et resultat af en forhandlingsproces mellem Ministerrådet og EP i forbindelse med dagligdagspolitik. Præmissen er her, at traktater er ufuldstændige kontrakter, og derfor udvikler uformelle institutioner sig uundgåeligt for at udfylde manglerne og løse fortolkningskonflikter efter traktaters vedtagelse (Stacey og Rittberger, 2003; Farrell og Héritier, 2003 og 2007). Disse uformelle institutioner reflekterer præferencer, som aktører med overlegen forhandlingsmagts har, og desuden vil de blive formaliseret i den næste traktatforhandlingsrunde, hvis regeringer kollektivt kommer til at se disse uformelle institutioner som fordelagtige. Ifølge dette perspektiv danner EP disse uformelle institutioner ved hjælp af sin overlegne forhandlingsstyrke i hverdagspolitikken (Farrell og Héritier, 2003). Det sker ved at opfange og blokere enkelte stykker lovgivning for at fremme egen juridiske status. For at fjerne en blokering af lovgivningsprocessen er Rådet derfor villig til at godkende uformelle regler og praksisser, der følger Parlamentets institutionelle præferencer. Hvis disse uformelle institutioner sikrer en gnidningsløs beslutningsproces og gør det muligt for Rådet at opnå bedre resultater, end man ellers ville have opnået i en situation med konflikt om de oprindelige traktatregler, opnår regeringerne effektiviseringsgevinster og har et incitament til at ændre traktaterne med henblik på at fastlåse disse gevinster (Farrell og Héritier, 2007). Sammenfattende ser dette perspektiv EP's styrkelse i lovgivningsprocessen som produktet af uformelle interinstitutionelle forhandlinger i hverdagspolitik.

De to forklaringer er ikke gensidigt udelukkende. De ser på forskellige faser i parlamentareringen og peger på komplementære processer. Ved at fremhæve den interinstitutionelle

nelle konflikts rolle i parlamentareringen af EU-politik minder de os om balancen mellem mellemstatslige og overnationale beføjelser, hvorpå EU's politiske system er bygget. Selv i traktatudarbejdelsesdomænet, kernen i mellemstatslige relationer, undslap politik delvist medlemslandenes rationelle beregninger.

Den sene parlamentarisering

Lissabontraktaten trådte i kraft i december 2009, hvilket markerede et vigtigt skridt i parlamentareringen af EU-politik. Traktaten introducerede en generel distinktion mellem den »almindelig lovgivningsprocedure« og de »særlige lovgivningsprocedurer«. Med Lissabon er policyområder, der er nært knyttet til medlemslandenes centrale nationale interesser, således kommet under den almindelige lovgivningsprocedure. Vi kan nu undersøge, hvordan parlamentareringen virker, når EP-beføjelser vover sig ind på de gamle europæiske staters domæner.

Ind på nationalstaternes »domaine réservé«

Under den »almindelige lovgivningsprocedure« er EP og Rådet ligeværdige medlovgivere, hvilket betyder, at de i fællesskab skal blive enige om den samme tekst, før den kan vedtages. Under de »særlige lovgivningsprocedurer« er Rådet den eneste lovgiver, men EP kan anmodes om at tilkendegive sin holdning (høringsprocedure) eller godkendelse (godkendelsesprocedure). Denne skelnen forenkledede reglerne for beslutningstagning i EU og gjorde EP til en lovgivende institution som standard (dvs., medmindre andet er angivet) ved siden af Rådet. Disse bestræbelser for at systematisere EU-beslutningsregler var meget præget af arbejdet i »Konventet om Europas fremtid« 2002-2003 (Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012). Konventets opgave var at bane vejen for en ny traktat til forhandling i en efterfølgende mellemstatslig konference (IGC) for stats- og regeringschefer. Mod alle odds producerede Konventet på mindre end to år et fuldgyldigt traktatudkast. Udkastet repræsenterede selve fødslen af

de fleste bestemmelser om den almindelige lovgivningsprocedure i Lissabontraktaten. Det er måske ikke så overraskende, at parlamentariseringen af EU-politikken var et af brændpunkterne i Konventets arbejde. Som Norman minder os om, var Konventet på alle måder anderledes: »Aldrig før havde EU-regeringer gået så langt i at understøtte en forfatningsændring ... ikke kun havde Unionsens nationale ledere været villige til for første gang at involvere andre i udformningen af EU's fremtid, de havde oprettet et organ, hvori regeringsrepræsentanter vil være i mindretal« (oversat af forfatteren) (Norman, 2005: 33)

Studier af parlamentarisering er blevet mærkeligt afkoblet fra politiktilblivelsen. Man har overvejende overset dette spørgsmål, hvilket indebærer, at typen og karakteren af policyspørgsmål bliver ubetydelig i forståelsen af EU-parlamentariseringens fænomenet. Imidlertid er de policyområder, hvor EU lovgiver, meget forskelligartede, hvad angår især den måde kompetencerne deles mellem EU-systemets forskellige niveauer (for eksempel eksklusive vs. delte kompetencer) og EU-lovgivningens natur (for eksempel regulerende vs. omfordelende). Disse funktioner skaber forskellige mønstre af politisk konflikt og mobilisering, som igen har konsekvenser for den måde, hvorpå parlamentariseringen udvikler sig. Som tiden går, og parlamentariseringsens lavthængende frugter høstes, kan fortalere for parlamentarisering forventes at blive trukket ind i stadig vanskeligere interinstitutionelle konflikter, idet de vover sig ind i nye politikdannelsesområder tættere på centrale EU-medlemsstaters vitale interesser. Lissabontraktaten illustrerer netop denne logik ved at underkaste policyområder nært knyttet til medlemslandenes centrale nationale interesser til den almindelige lovgivningsprocedure. I disse tilfælde skete parlamentariseringen sent, og var stærkt omstridt.

Sandsynligvis vedrører det klareste eksempel på en sådan »senparlamentarisering« EU's

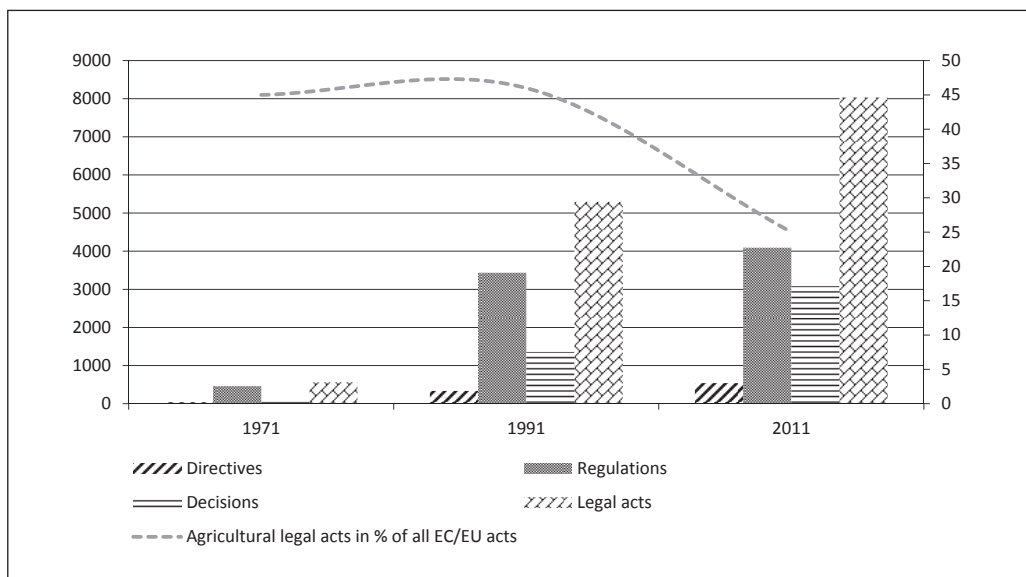
fælles landbrugspolitik (CAP). CAP'en er et omfattende politikområde i moderne EU-politik. I absolutte tal er EU's lovgivende output afsat til landbruget fortsat steget de sidste to årtier. Det selv om dets relative andel er mindsket som følge af udviklingen indenfor andre policyområder. Ifølge Fligstein og Stone-Sweet (2001: 45) er EF's lovgivende output i landbruget steget fra omkring 10 forordninger og direktiver om året i 1960'erne (52,2 pct. af al sekundær lovgivning) til gennemsnitligt 266 regulativer og direktiver om året i perioden 1985-1996 (53,6 pct. af al sekundær lovgivning). I 2011 blev hver anden EU-regulering og tæt på en tredjedel af alle EU-direktiver fortsat afsat til landbruget (tabel 1). I modsætning til de fleste andre EU-politikker, der er af regulerende karakter, har CAP'en en stærkt omfordelende funktion i form af landbrugsstøtteordninger, som for de flestes vedkommende finansieres fuldt ud af EU. Dette forklarer, at landbrugsudgifterne i dag udgør en betydelig del af EU-budgettet (næsten 45 pct.). Dette kan måske forklare, hvorfor CAP'en på trods af, at det er en af de ældste fællesskabspolitikker og én, hvor medlemslande fra begyndelsen forpligtede sig til afstemning ved kvalificeret flertal, længe har været immun over for ønsker om EP-inddragelse. Medlemsstaterne har altid været nidkære med deres magt på dette område, som er institutionaliseret i Landbrugsrådet og dets Specialkomité for Landbrug (fungerer i stedet for de almindelige COREPER-strukturer). Det er værd at minde om, at landbrugsudgifter og beslutningsprocedurer i 1960'erne var de umiddelbare årsager til Luxembourg-krisen i 1965. Frankrig, der argumenterede for, at »vitale interesser« var på spil på dette område, boykottede Rådets møder i flere måneder. De modsatte sig Kommissionens idé om at skabe »egne ressourcer« og afstemning ved kvalificeret flertal i Rådet, som, baseret på Romtraktaten, blev indfaset i slutningen af overgangsperioden. Krisen blev, som vi ved, løst gennem Luxembourgkompromisset i januar 1966, der *de facto* anerkendte en vetoret

for Rådets medlemmer, når »meget vigtige interesser for en eller flere medlemsstater er på spil«. I 1970'erne holdt medlemsstaterne EP i armslængde ved rutinemæssigt at ignorere EP's udtalelser indtil *Isoglucose*-sagen tvang dem til at vente på EP's holdning, før lovgivningen kunne vedtages og ved at skabe en særlig kategori af Fællesskabsudgifter kaldet »obligatoriske udgifter«, hvis primære formål var at fravriste det fra EP's budgetmæssige kompetence.

Lissabontraktaten ændrede spillereglerne ved at anvende den almindelige lovgivningsprocedure og underkaste landbrugsudgifter, EP's budgetmæssige kompetence. Argumentet om, at landbruget var en enestående sektor, bidra-

ger til at forklare, hvorfor fælles beslutningsprocedure ikke fandt sted i lang tid, men dette argument var i sidste ende utilstrækkeligt til at beskytte CAP'en fra bredere politiske og institutionelle forandringer. Således kan Rådet ikke længere alene træffe afgørelse på lovgivnings- og budgetrelaterede emner om CAP. Det skal dele denne magt med EP. Dette er en stor institutionel ændring. I bagklogskabets lys fra de sidste fire år kan vi undersøge, hvordan traktatens bestemmelser er blevet omsat til praksis på et felt karakteriseret af en høj grad af politisk sensitivitet og mere generelt, hvordan parlamentarisering virker, når EP-beføjelser vover sig ind i de gamle europæiske staters domæner. Foreløbig dokumentation viser, at medlemsstaterne har

Figur 2: EF/EU-lovgivning på landbrugsområdet, 1971-2011



Kilde: Buhl og Rasmussen (2011) *The evolution of European Union legislation*, tilgængeligt på: <http://epdb.eu/eulegislation/>

Note: Den primære X-akse måler det samlede antal EF/EU-retsakter på landbrugsområdet, der er i kraft i det pågældende år. Disse retsakter er opdelt i fire kategorier: direktiver, beslutninger, forordninger og andre retsakter. Den sekundære X-akse måler andelen af EF/EU-retsakter, der er vedtaget på landbrugsområdet i det pågældende år. »Directives« står for »direktiver«, »regulations« for »forordninger«, »decisions« for »beslutninger«, »legal acts« for »retsakter«. Kurven viser »retsakter på landbrugsområdet i % af alle EU retsakter«.

kæmpet for at afgrænse omfanget af EP's nye magt, og de har i vid udstrækning opnået, hvad de ønskede. Disse udviklinger illustrerer den fortsatte relevans af anskuelsen af EU som et politisk system funderet på en dynamisk balance mellem overnationale og mellemstatslige beføjelser. De vender også teoriernes logik ved at hævde, at EU-traktaters implementeringsfaser har været gunstige for udvidelsen af EP's beføjelser. I modsætning til tidligere har EP ikke været i stand til at bruge hele spektret af sin lovgivende magt endsige udnytte sit ekspansionistiske potentiale i hverdagslovgivningen.

Tilbageerobringen af medlemstaternes magt
Traktaterne er som nævnt sjældent entydige, og den deraf følgende usikkerhed skal løses i fasen efter den nye traktats vedtagelse. Lissabontraktatens bestemmelser om CAP'en er ingen undtagelse fra denne regel. Faktisk illustrerede de denne regels øgede relevans i en kontekst præget af akutte politiske følelser og konflikter om omfordelingen af EU-midler. Derfor blev forfatningsmæssige problematikker dybt sammenflettet med den første CAP-reform, der skal vedtages med den »almindelige lovgivningsprocedure«, og som noget ukarakteristisk kaldes »CAP efter 2013« reformen (vedtaget i november 2013). De forfatningsmæssige rester fra Lissabon omfattede to forskellige problematikker. For det første gav Lissabontraktaten ikke en præcis definition af *omfanget for almindelig beslutningstagning* inden for landbrugsområdet: »Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg den fælles ordning for markederne for landbrugsvarer, der er nævnt i artikel 40, stk. 1, samt de øvrige bestemmelser, der er nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne for den fælles landbrugs- og fiskeripolitik« (Art. 43.2 TFEU), og »Rådet vedtager på forslag af Kommissionen foranstaltninger vedrørende fastsættelse af priser, afgifter, støtte og kvantitative begrænsninger samt vedrø-

rende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder« (Art. 43.3 TFEU). Kun Art. 43.2's bestemmelser var omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure. Art. 43.3's foranstaltninger skulle på den anden side vedtages af Rådet efter forslag fra Kommissionen. Denne skelnen er resultatet af en langtrukken kamp under Konventet om Europas Fremtid med henblik på at indføre det konstitutionelle princip, at EU-retsakter *skal fungere som regler*, og dermed skal der også inden for landbruget vedtages ved almindelig beslutningsprocedure (hvorimod andre procedurer kan anvendes ved tekniske retsakter). Men det måtte gives konkret indhold i post-Lissabonfasen. For det andet var Lissabontraktatens bestemmelser vedrørende *implementeringen af EU-reglerne* også tvetydige. Inspireret af Konventets arbejde om juridisk rationalisering introducerede traktaten distinktionen mellem »delegerede retsakter« (Art. 290 TFEU) defineret som en generel foranstaltning, der supplerer eller ændrer uvæsentlige elementer i EU-retsakter, og »gennemførselsretsakter« (Art. 291 TFEU) defineret som ikke-basis-retsakter, der er nødvendige for at skabe ensartede betingelser for implementering. Vigtigt er det, at mens EP og Rådet i fællesskab var sammenbundet i udøvelsen af og kontrollen af de i Art. 290 delegerede kompetencer, blev kun Rådet involveret i at kontrollere Art. 291 beføjelser.

Forudsigeligt søgte EP at minimere antallet af problemstillinger omfattet af regler, der udelukker dem, nemlig Art. 43.3 (om omfanget for den almindelige beslutningsprocedure) og Art. 291 (om implementering). Rådet anvendte den modsatte strategi. Kort efter at Lissabontraktaten trådte i kraft, brød konflikten ud i det åbne i forhold til Kommissionens forslåede »tilpasningslovgivningspakke«, hvis eneste formål var at tilpasse den eksisterende CAP-lovgivning til de nye traktatkategorier. Kommissionens præference var at undgå en *ad hoc*-politikudvikling og at fremme den regelbaserede tilgang. Omend forhandlerne

søgte at føre en mere *ad hoc*-tilgang, var strategiens fiasko tydelig i december 2011. Løsningen var at udvikle en vertikal strategi, hvormed konstitutionelle problemer blev løst i deres konkrete politiske kontekst. De samtidige forhandlinger om CAP-reformen leverede den overordnede ramme for denne strategi. Sammenfattende synes EP ikke at have fået sin vilje: Delvist fordi det stod over for et ikke-imødekomende Råd, der fortolkede Lissabontraktaten snævert for at minimere EP's indfyldelse, dels fordi EP ikke var i stand til at sikre Kommissionens støtte til dets strategi. Ifølge EP-forhandlerne »ændrede Kommissionen strategi: Den begyndte med at foreslå en masse delegerede retsakter, men da de derefter indså, at Rådet ikke ville flytte sig i de uformelle dialoger, var de klar til at acceptere gennemførelsesretsakterne« (Interview, Comagri, Europa-Parlamentet, d. 20. september 2012: 61). Set fra Kommissionens synspunkt var der dog en »enorm forskel mellem, hvad det [EP] har underskrevet ... som institution, og hvad den gør i normal politikdannelse. Der er ingen kontrol med den interinstitutionelle aftale på EP-niveau. Påvirkningen tilfalder de lokale politiske kredse.« (Interview, Europa-Kommissionen, den 19. september 2012: 51).

Siden slutningen af 2011 handlede CAP-reformen således ikke længere bare om en »fair« omfordeling af landbrugsstøtten, men var også et spørgsmål om konstitutionelle principper. Ud over det faktum at dette skifte signalerede den regelbaserede tilgangs grænser for EU-politiktilblivelse, medførte det også et tab af magt for EP, der hurtigt blev snydt på grund af det Europæiske Råds politiske indblanding. Baggrunden for denne indblanding var EU's langsigtede budget, den såkaldte flerårige finansielle ramme (FFR). Givet CAPens eminent politiske omfordelende karakter var FFR-forhandlingerne afgørende for CAP-reformen. CAP'ens politikdannelse og budgetpolitik har altid været sammenflettede eftersom EU's samlede

budgetmæssige tilblivelsesproces fastlægger finansieringsrammen for CAP-udgifter, men indtil for nylig havde finansministrene meget lidt at sige om selve indholdet af CAP'en. Dette ændrede sig med forhandlingerne om FFR 2014-2020. Stats- og regeringslederne i det Europæiske Råd har brugt disse forhandlinger ikke kun til at rekalibrere udgifter – 2020-udgiftsniveau for CAP vil være 15 procent lavere end 2013 niveauet – men også til at forme policy-indhold på en række CAP-problematikker (Roederer-Rynning, under udgivelse). Faktisk udviklede FFR-forhandlingerne sig hurtigt til et uformelt forum for medlemslandenes beslutningstagning vedrørende CAP uden for den almindelige lovgivningsprocedures normale grænse. Denne tendens blev først tydelig under det danske formandskab i første halvdel af 2012, hvor de problemstillinger nævnt under FFR's såkaldte »forhandlingskasse til landbrugsproblematikker« (udgiftsområde 2) omfattede forskellige policy problemer af afgørende betydning for CAP'en, som skulle drøftes af det Europæiske Råd ved siden af fastlæggelsen af landbrugsudgifternes samlede størrelse. På et senere stadie, tilbage i den normale politiske kontekst i dialog-forhandlingerne med Landbrugsrådet, fandt EP-delegationen det vanskeligt at forhandle med Rådets formandskab, da ministrene betragtede sig selv som bundet af de detaljerede beslutninger truffet af deres respektive ledere i det Europæiske Råd. Den formelle proces for CAP-politiktilblivelse var reelt fyldt med implikationer ikke kun for EP-medlemmernes evne til at påvirke det politiske indhold, men også for deres magt til at forme resultatet af de meget omstridte konstitutionelle problemer, der nu er integreret i CAP-reformpakken.

Parlamentarisering af EU-politik

23 år efter den Europæiske Fællesakt, der introducerede ideen om EP som en lovgivende forsamling, markerede Lissabontraktaten endnu et vigtigt skridt i retningen af EU-politikens parlamentarisering ved at generalise-

re brugen af almindelig beslutningstagning. Dette indebar inddragelse af policy-områder i EP's lovgivningsmæssige ansvarsområder, som længe havde været anset for medlemsstaters enedomæne. Post-Lissabon-udviklingen har vist, hvordan dagligdagskonteksten i EU's politiktilblivelse former traktatens bestemmelser om den almindelige lovgivningsprocedure. Konfronteret med et stadigt mere selvhævdende EP har medlemsstaterne omkonfigureret deres magt i politiktilblivelsens forskellige faser ved at fremme en snæver fortolkning af Lissabontraktaten og udnytte Det Europæiske Råd som et forum for beslutningstagning, hvilket gør det muligt for dem at omgå den almindelige beslutningsprocedures bestemmelser. Selv efter mere end et halvt århundrede med europæisk integration forbliver EU-politik funderet på en ustabil og unik konstellation mellem politiske logikker for integration og kontrol. Traktatændringspolitik, som parlamentarisering af EU-politik er en del af, er delvist undtaget fra medlemslandenes rationelle beregninger. Af samme grund forbliver den nationale suverænitet en af de varige parametre, ikke kun inden for europæisk integration, men også inden for EUs interne politik.

Note

1. Forfatteren takker Mads Dagnis Jensen, Yosef Bhatti, Finn Laursen og studentermedhjælper Bjarke Skødt fra Københavns Universitet for deres hjælp med oversættelsen af teksten, samt en anonym reviewer for brugbare kommentarer. Forskningen finansieres af FSE 11-104384 for projektet »The Parliamentarization of EU Politics: What Implications for Democracy?«.

Litteraturliste

- Adler, E. Scott og John Wilkerson (2013), *Congress and the politics of problem solving*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnier, Michel og António Vitorino (3. september 2002), *The Community Method*, Secretariat of the European Convention, Document CONV 231/02.
- Buhl og Rasmussen (2011), *The evolution of European Union legislation*, tilgængeligt på: <http://epdb.eu/eulegislation/>

- Cappelletti, Mauro, Monica Seccombe, og Joseph Weiler (1985), *Integration through Law: Europe and the American Federal Experience*, Walter de Gruyter: Berlin.
- Chevenal, Francis, Sandra Lavenex og Frank Schimelfennig (under udgivelse), »Demoi-crazy in the European Union: Principles, Institutions, Policies«, *Journal of European Public Policy*.
- Christensen, Mette Buskjær, Christilla Roederer-Rynning og Rasmus Scheelke (2013), »Danmark og EU-Samarbejdet«, *Politica*, 45(4): 419-36.
- Cox, Gary W. og Mathew D. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- De Beus, Jos (2010), »The European Union and the Public Sphere: Conceptual Issues, Political Tensions, Moral Concerns, and Empirical Questions« i Ruud Koopmans og Paul Strathman, red., *The Making of a European Public Sphere: Media Discourse and Political Contestation*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.13-33.
- European Commission (2006), *White Paper on a European Communication Policy*, Brussels: DG Press and Communication.
- Farrell, Henry og Adrienne Héritier (2003), »Formal and informal institutions under codecision: continuous constitution-building in Europe«, *Governance*, 16(4): 577-600.
- Farrell, Henry og Adrienne Héritier (2007), »Codecision and institutional change«, *West European Politics*, 30(2): 285-300.
- Fligstein, Niel og Alec Stone-Sweet (2001), »Institutionalizing the Treaty of Rome« i Alec Stone-Sweet, Wayne Sandholtz og Niel Fligstein, red., *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 29-55.
- Føllesdal, Andreas og Simon Hix (2006), »Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik«, *Journal of Common Market Studies*, 44(3): 533-562.
- Golub, Jonathan (1999), »In the shadow of the vote? Decision making in the European Community«, *International Organization*, 53(4): 737-68.
- Hix, Simon og Bjørn Højland (2011), *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon (1994), »The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics«, *West European Politics*, 17(1): 1-30.
- Hooghe, Liesbet og Gary Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford: Rowman and Littlefield.

- Jachtenfuchs, Markus (2001), »The Governance Approach to European Integration«, *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 221-240.
- Keeler, John T.S. (2005), »Mapping EU Studies: The Evolution from Boutique to Boom Field 1960-2001«, *Journal of Common Market Studies*, 43(3): 551-82.
- Kohler-Koch, Beate (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge.
- Krehbiel, Keith (1991), *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith (2004), »Legislative Organization«, *Journal of Economic Perspectives*, 18(1): 113-128.
- Kreppel, Amie (2012), »The Normalization of the European Union«, *Journal of European Public Policy*, 19(5): 635-45.
- Meyer, Christoph (2005), »The Europeanization of Media Discourse: A Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Co-Ordination since Amsterdam«, *Journal of Common Market Studies*, 43(1): 119-46.
- Monnet, Jean (1976), *Mémoires*, Paris: Arthème Fayard.
- Nicolaidis, Kalypso (2003), »Our European Democracy: Is this Constitution a Third Way for Europe?« i Kalypso Nicolaidis og Stephen Weatherill, red., *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollack, Mark (2005), »Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Policy, or Experiment in New Governance?«, *Annual Review of Political Science*, 5: 357-98.
- Rittberger, Berthold (2005), *Building Europe's Parliament. Democratic Representation beyond the Nation-State*, Oxford: Oxford University Press.
- Rittberger, Berthold (2006), »»No integration without representation!« European integration, parliamentary democracy, and two forgotten communities«, *Journal of European Public Policy*, 13(8): 1211-29.
- Rittberger, Berthold og Frank Schimmelfennig (2006), »Explaining the constitutionalization of the European Union«, *Journal of European Public Policy*, 13(8): 1148-67.
- Roederer-Rynning, Christilla og Frank Schimmelfennig (2012), »Bringing codecision to agriculture: a hard case of parliamentaryization«, *Journal of European Public Policy*, 19(7): 951-68.
- Roederer-Rynning, Christilla (under udgivelse), »The Common Agricultural Policy: The Fortress Challenged«, i Helen Wallace, Mark Pollack, og Alasdair Young, red., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 7 udg.
- Sbragia, Alberta (1992), »Thinking about the European future: The uses of comparison«, i A. Sbragia, red., *Euro-Politics: Politics and Policymaking in the »New« European Community*, Washington DC: Brookings, pp. 257-91.
- Scharpf, Fritz (1988), »The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration«, *Public Administration*, LXVI: 239-78.
- Schimmelfennig, Frank (2010), »The Normative Origins of Democracy in the European Union«, *European Political Science Review*, 2(2): 211-33.
- Schoutete, Philippe de (2012), *The European Council and the Community Method*, Notre Europe.
- Schulz, Heiner og Thomas König (2000), »Institutional reform and decision-making efficiency in the European Union«, *American Journal of Political Science*, 44(4): 653-66.
- Shepsle, Kenneth (1978), *The Giant Jigsaw Puzzle*, Chicago: University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth og Barry Weingast, red. (1995), *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Stacey, Jeffrey og Berthold Rittberger (2003), »Dynamics of formal and informal institutional change in the EU«, *Journal of European Public Policy*, 10(6): 858-83.
- Ténékidès, Georges (1970), *Cours d'Organisations européennes*, Paris: Université de droit, d'Économie, et de Sciences Sociales Paris-V.
- Van Dalen, Arjen (under udgivelse), »The Changing EU Presidency and the Media Agenda at Home: Coverage of the Danish 2002 and 2012 Presidency Compared« i Agnieszka Stępińska, red., *Media and communication on Europe*, Berlin: Logos.
- Wallace, Helen, Mark Pollack og Alasdair Young, red. (under udgivelse), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 7 udg.
- Wallace, William (1983), »Less than a Federation, More than a Regime: the Community as a Political System«, i Helen Wallace, William Wallace og Carole Webb, red., *Policy-Making in the European Community*, Oxford: Oxford University Press, 2 udg., pp. 403-36.
- Weiler, Joseph (1991), »The Transformation of Europe«, *Yale Law Journal*, 8: 2403-83.

Når ministrene må til MEP'erne

Rebecca Wolffberg, Ph.d.-studerende ved det Europæiske Universitets Institut i Firenze, Rebecca.Wolffberg@eui.eu

Artiklen belyser den bilaterale koordination, der finder sted mellem EU's medlemslandes regeringer og MEP'er i forbindelse med EU's lovgivningsforhandlinger, der er opstået som reaktion på den øgede magt, Europa-Parlamentet er blevet tilskrevet og de uformelle institutionelle følgevirkninger, dette har haft. Det afdækkes, hvordan de involverede parter, ved brug af koordination, søger at fremme deres respektive dagsordener, og hvorledes nye forbindelser og kontakter etableres, for så vidt det kan forventes at fremme aktørernes interesser. Artiklen illustrerer dermed den udfordring, det er at skabe et institutionelt politisk system, der skærer på tværs af allerede eksisterende institutioner, idet de formelle strukturer ikke nødvendigvis afspejler den faktiske adfærd blandt de involverede parter. Set i dette lys rejses der i artiklen især spørgsmålet: hvilke konsekvenser har disse uformelle kontakter for EU's beslutningsproces? To problematiske områder træder frem særligt frem: gennemsigtigheden i EU's lovgivningssystem, og risikoen for at der skabes ulige vilkår for medlemslandene i lovgivningsforhandlingerne.

Når EU's ministre samles i Brussels for at vedtage ny lovgivning, er adskillige formøder og forhandlinger gået forud, både mellem medlemslandene internt i Ministerrådet og mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Embedsmænd og politikere har i månedsvis, eller endda årevis, arbejdet på at fastlægge landenes position hver især, og på at forsøge at trække forhandlingerne så meget i deres retning som muligt. Frem til vedtagel-

sen af Maastrichttraktaten, der indførte fælles beslutningstagning mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet, var Ministerrådet EU's primære beslutningstagende organ, og regeringernes fokus var således fortrinsvis rettet mod forhandlingerne i Ministerrådet. I takt med at Europa-Parlamentets indflydelse voksede ved flere på hinanden følgende traktatændringer, og Europa-Parlamentet har opnået beslutningskompetencer på lige fod med Ministerrådet, er regeringernes opmærksomhed i stigende grad vendt mod Europa-Parlamentet.

I denne artikel fokuseres der på en hidtil kun sparsomt beskrevet kontakt, der er opstået i forbindelse med netop denne udvikling i lovgivningsprocessen i EU: Koordineringen mellem medlemslandenes nationale regeringer og Europa-Parlamentarikerne (MEP'erne) sideløbende med lovgivningsforhandlingerne i EU. At MEP'erne står i kontakt med de nationale politiske kredse i deres medlemsland er givet i og med deres valgplatform til Europa-Parlamentet er i deres nationale parti. Betydningen, denne relation har for MEP'ernes aktivitet i Europa-Parlamentet, har længe været omdrejningspunktet for grundige analyser (bl.a. Hix og Høyland, 2013; Ringe, 2010; Mühlböck, 2012) især mhp. at afdække, hvorvidt MEP'erne, qua deres nationale par-

titilknytning, primært handler ud fra disses interesser, eller om Europa-Parlamentet fungerer som et »selvstændigt« parlament der reflekterer EU's politiske landskab langs partipolitiske linier på EU-niveau. Med andre ord, om MEP'erne kan forstås som selvstændige aktører, der handler ud fra egne præferencer, om de handler ud fra præferencerne i deres politiske gruppe i Europa-Parlamentet, eller om deres primære referenceramme er deres nationale parti. Hertil må, som artiklen vil illustrere, tilføjes endnu et referencepunkt for MEP'erne. De nationale regeringer – repræsenteret ved de faste repræsentationer i Bruxelles, hvorfra de forhandler på medlemslandenes vegne i Rådet – har ligeledes opbygget en løbende kontakt med MEP'erne, parallelt med den kontakt MEP'erne i forvejen har til de nationale partier. Denne kontakt kan overordnet deles i to typer: en generel, løbende kontakt mellem parterne, som omhandler mere overordnede emner og netværkspleje; og en specifik, strategisk målrettet kontakt, der har til hensigt at formidle et konkret budskab fra regeringen til Europa-Parlamentet (og i visse tilfælde vice-versa) i de lovgivende forhandlinger i EU. Sidstnævnte kontaktfom kan udmønte sig på forskellig vis, og kan finde sted i større eller mindre omfang, som vil blive uddybet i artiklen, men alle indbefatter de regeringernes bestræbelser på at påvirke EU's lovgivningsforhandlinger bilateralt ved at koordinere sine forhandlingsaktiviteter med MEP'ernes arbejde i Europa-Parlamentet. Denne informationsudveksling om tekniske, politiske eller forhandlingsmæssige aspekter af lovgivningsprocessen, kan resultere i at den information, der danner basis for forhandlingerne i Europa-Parlamentet, hverken stammer fra MEP'ernes egne vælgerskare, deres nationale parti, deres Europa-Parlamentsgruppe eller de øvrige informationskilder, vælgerne måtte kunne forvente danner udgangspunkt for MEP'ernes adfærd, men derimod fra medlemslandenes regeringer – på tværs af partitilhørsforhold, og endda på tværs af nationalitet. Blandt andet beskriver

Corbett o.a. (2005), hvordan britiske Labour introducerede et formelt system der skulle sikre kontakten mellem de nationale ministerier og MEP'erne. Og Mühlböck (2012) beskriver, hvordan de nationale regeringer forsøger at kontrollere deres MEP'ers adfærd, bl.a. ved at udstede stemme-anvisninger til deres MEP'er. Overvejende empirisk drevet, går denne artikel videre og mere i dybden med undersøgelsen af koordineringen mellem MEP'erne og regeringerne – på tværs af nationale og partipolitiske skel – indenfor en ramme der fokuserer på samspillet mellem institutioner og aktører, og disses gensidige påvirkning. Artiklen søger således at besvare spørgsmålene: *hvordan og hvorfor forsøger de nationale regeringer i EU at påvirke EU's lovgivningsforhandlinger gennem kontakt med MEP'erne, og hvilke faktorer gør sig særligt gældende i kontakten?*

Artiklen tager udgangspunkt i den rationelle aktør, som søger at optimere sit udbytte i en given situation og indenfor en given institutionel ramme, samt antagelsen om at formelle institutionelle forandringer afføder reaktioner hos de berørte aktører, hvilket kan medføre nye uformelle – og potentielt uventede – institutionelle forandringer (Farrell og Héritier, 2007). I dette konkrete tilfælde følger koordinering mellem regeringerne og MEP'erne som reaktion på de formelle og uformelle institutionelle strukturer der tilsammen danner EU's lovgivningsprocess, hvorved nye interaktionsakser og alternative indflydelseskanaler opstår i aktørernes bestræbelse på at optimere deres indflydelse på lovgivningsforhandlingerne.

I denne kontekst belyses såvel inter- som intrainstitutionelle faktorer, som har betydning for aktørernes nyttemaksimering, både for så vidt angår regeringernes og MEP'ernes institutionelle vilkår (heriblandt hvorvidt der er forskel på, hvilke MEP'er medlemslandene koordinerer med, afhængig af bl.a. hvor de sidder placeret i Parlamentet, hvilke nationale

partier de tilhører, og hvilke roller de spiller i forhandlingerne). Et sociologisk institutionelt perspektiv inddrages endvidere i undersøgelsen af opbygningen af kontakt mellem aktørerne, og hvordan relationen mellem aktørerne videre påvirker, hvilken form koordineringen tager mellem regeringerne og de MEP'er, de er i kontakt med.

Koordinering mellem de to parter afdækkes ved brug af kvalitative eliteinterviews, foretaget af nærværende artikels forfatter, med repræsentanter fra udvalgte landes regeringer, der alle i deres virke er enten direkte involveret i koordinering eller arbejder tæt nok på processen til at vide, hvordan den foregår, og indgår som en del af et PhD-projekt som dd. er under udarbejdelse ved det Europæiske Universitets Institut. Interviewmetoden er valgt med henblik på ikke blot at kortlægge aktiviteterne, men også at forstå hvorfor landenes regeringer koordinerer, som de gør, med MEP'erne, deres valg af konkrete MEP'er at kontakte, samt hvad de forventer at få ud af koordineringen. De interviewede parter stilles så åbne spørgsmål som muligt, for at give regeringsrepræsentanterne mulighed for, med egne ord, at beskrive hvad de ser som behovet for, og potentialet i, at koordinere med MEP'erne. For, så vidt som muligt, at øge udbyttet af interviewene, der i flere aspekter berører sensitive overvejelser blandt regeringerne, er interviewene udført anonymt (en oversigt over interviewene samt referencer til disse følger sidst i artiklen). For at få en så omfattende forståelse af landenes tilgang til Europa-Parlamentet som muligt og sikre den repræsentative kvalitet af den indsamlede data er interviewene udført med repræsentanter fra et bredt udvalg af lande: Danmark, Tyskland, Frankrig, Spanien, Storbritannien, Polen og Slovakiet. Til grund for udvælgelsen af netop disse lande ligger muligheden for at undersøge betydningen af de følgende faktorer: Den relative magtfordeling mellem landene (defineret ud fra landenes størrelse og dermed stemmeantal i Rådet og

antal MEP'er i Europa-Parlamentet), hvilket må forventes at påvirke landenes forventning om behov for at søge alternativ indflydelse i Europa-Parlamentet, samt mulighed for at møde modtagelighed blandt MEP'erne; den (de)centrale struktur af det nationale politiske system, og valgsystem MEP'erne stiller op på mhp. sandsynligheden for at MEP'erne vil være receptive for regeringernes budskaber, eller om de vil have andre hensyn at tage der træder i forgrunden; længden af landenes EU medlemskab, med henblik på at undersøge hvorvidt det gør en forskel på landenes måde at koordinere/kontakte MEP'erne på, at de har haft længere tid til at identificere »spillets regler«, og indrette deres forhandlingsstrategi på EU-niveau herefter, herunder at etablere de relevante kontakter i Europa-Parlamentet.

Denne artikel fokuserer således primært på det samlede billede af koordineringen blandt medlemslandene og de overordnede tendenser og problemstillinger, der kan identificeres i denne sammenhæng. Herved søges både at kortlægge hvordan koordineringen mellem regeringerne og Europaparlamentarikerne udspiller sig i det nuværende EU-lovgivningssystem, at analysere de institutionelle forandringer der har affødt udviklingen af koordinering hidtil, samt skabe grundlag for og oplæg til diskussion om hvordan koordineringen mellem aktørerne kan forventes at udvikles fremover. Hertil en foreløbig vurdering af mulige fremtidige konsekvenser af dette. I denne sammenhæng inddrages også overvejelser om mulige følger af forskelle mellem medlemslandenes koordineringsindsatser.

I første afsnit af artiklen gennemgås baggrunden for udviklingen af koordinering; med fokus på Europa-Parlamentet og medlemslandene, beskrives den institutionelle forandring EU er gennemgået, og konsekvensen af dette for medlemslandenes og Europa-Parlamentets respektive – og relative – indflydelse på EU's lovgivningsprocess. Derefter søges omfanget og formen af koordineringen som

følge af denne udvikling afdækket, hvorefter konsekvenserne af denne koordinering for EU's lovgivningsarbejde og for Europa-Parlamentets udvikling afslutningsvis vil blive diskuteret.

Magtbalancen i EU's beslutningsproces har forskubbet sig

EU's beslutningsprocedurer består af nøje konstruerede systemer af afvejelser af interesser og indflydelse for at sikre så lige og afbalanceret repræsentation af lande og befolkningsantal som muligt. Siden EU's grundlæggelse ved Romtraktaten har EU's institutioner og beslutningsprocesser gennemgået betydelige forandringer, og aktørerne i beslutningsprocesserne har måttet søge at finde den bedst mulige måde at navigere ud fra de vilkår disse institutionelle ændringer har skabt.

Fastsættelsen af den fine balance af indflydelse har ikke mindst været et ømfindeligt spørgsmål i forbindelse med konstruktionen af stemmeantal i Ministerrådet og antallet af MEP'er i Europa-Parlamentet. At få kabalen til at gå op, så ingen lande føler sig forfordelt kræver bl.a. at det sikres at små medlemslande får nok stemmer i Ministerrådet og MEP'er i Europa-Parlamentet til at de ikke frygter altid at blive nedstemt af de store medlemslande. Samtidig skal de store medlemslande sikres nok stemmer og MEP'er, til at det afspejler deres proportionelt større befolkningsantal. At opnå en balance, alle medlemslande var tilfredse med, har blandt andet været et centralt punkt at blive enige om i EU's traktater gennem tiden. Vægtningen af landenes indflydelse er steget i betydning i takt med en stadig mere udbredt brug af flertalsafgørelser frem for enstemmighed i Ministerrådet, idet der efterhånden er få politikområder i EU, hvor regeringerne kan vide sig sikre på ikke at risikere et ufordelagtigt udfald af forhandlingerne. Dertil kommer, at antallet af regeringer i Ministerrådet så sent som i 2013, med Kroatiens indlemmelse, blev udvidet endnu

engang. Med et større antal medlemslande følger en øget sandsynlighed for divergerende interesser blandt regeringerne, der alle søger så vidt muligt at få deres respektive interesser fremmet i forhandlingerne. Regeringerne har således måttet forholde sig til en støt stigende »konkurrence« med de andre medlemslandes regeringer internt i Ministerrådet.

Parallelt med denne interne udvikling har Ministerrådet fået en stadig mere handlekraftig modpart at forholde sig til i forhandlingerne. Siden der for første gang blev afholdt direkte valg til Europa-Parlamentet, har Europa-Parlamentets medlemmer gjort en målrettet indsats for at få mere indflydelse. Europa-Parlamentet har vist sig som en stærk og strategisk kompetent forhandlingsmodpart til Ministerrådet, og det har opnået betydelige resultater, både lovgivningsmæssigt og i form af indrømmelser fra medlemslandene om tildeling af yderligere kompetencer (Benedetto og Hix, 2007; Kietz og Maurer, 2007). Som det vil blive taget op senere i artiklen, har denne øgede magt til Europa-Parlamentet og en gradvis udvikling i bevidstheden om Europa-Parlamentets styrke også en effekt på regeringernes koordinering med Europa-Parlamentet, idet landenes prioritering af, og vurdering af betydningen af, koordinering varierer – endda i visse tilfælde mellem ministerier i de enkelte medlemslandes regeringer.

Med indførelsen af den fælles beslutningsprocedure, der stillede Europa-Parlamentet lige med Ministerrådet, på områder hvor beslutningsproceduren var gældende, og Amsterdamtraktatens muliggørelse af at vedtage lovforslag allerede efter førstebehandlingen i Europa-Parlamentet og Ministerrådet skabtes der grobund for et stadig tættere samarbejde mellem de to lovgivende institutioner. Dette blev yderligere styrket med Lissabontraktaten, som udvidede Europa-Parlamentets kapacitet som en ligeværdig forhandlingspartner til Ministerrådet til at dække nærværd alle politikområder i EU i den fælles beslutnings-

procedure, i traktaten illustrativt omdøbt til »den almindelige lovgivningsprocedure«. For at et lovforslag kan vedtages efter første behandling skal Ministerrådet og Europa-Parlamentet have udarbejdet et kompromis, en såkaldt førstebehandlingsaftale, allerede før lovforslaget går til plenarafstemning i Europa-Parlamentet første gang. Dette kræver en tæt og effektiv forhandlingsaktivitet mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet forud for plenarafstemningen, der finder sted i de såkaldte triloger – trepartsforhandlinger, hvor også repræsentanter fra Kommissionen deltager i forhandlingerne.

Skulle det vise sig ikke at være muligt at nå til enighed i første behandling, fortsætter forhandlingerne mellem parterne i dette format i anden behandling, og kun i ganske få tilfælde (under 5 %) siden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, hvor et kompromis ikke har været muligt at opnå, må et forslag igennem en tredjebehandling i det særskilte forligsudvalg. Selvom det i princippet er muligt at behandle et lovforslag i tre omgange, har antallet af love vedtaget allerede efter første behandling været stærkt stigende, og langt den største del af lovforslagene vedtages nu efter kun den første behandling i Europa-Parlamentet og Ministerrådet. I den seneste Europa-Parlamentsperiode fra 2009 til slutningen af 2013 er 83 pct. af den vedtagne lovgivning blevet afviklet under første behandling (Ifølge Europa-Parlamentets hjemmeside for forlig og fælles beslutningstagning) (fodnoter ikke tilladt, mangler henvisning).

Ændringerne af de institutionelle rammer for forhandlingerne, der er blevet foretaget, har ændret de vilkår, som repræsentanterne for de involverede parter i lovgivningsprocessen skal manøvrere ud fra. At skabe et formelt system for beslutningstagning, der så vidt muligt tilgodeser alle parter tilstrækkeligt med overskuelige og transparente procedurer for at sikre systemets demokratiske legitimitet, er en kompliceret præstation. At for-

udse, hvordan forhandlingerne inden for et sådan system i praksis udfolder sig, kan vise sig at være endog endnu mere kompliceret. For EU's lovgivningsprocedure har dette vist sig at være tilfældet.

Reaktioner på EU's institutionelle forandringer

Den almindelige beslutningsprocedure har til hensigt at sørge for at både regeringer, MEP'er og Kommissionsrepræsentanter er repræsenteret i det lovgivende arbejde, og at hver især er garanteret en aktiv rolle i processen – Kommissionen i kraft af at forberede det lovgivningsforslag, som Ministerrådet og Europa-Parlamentet efterfølgende retter til så begge parter kan acceptere forslaget, med sideløbende input fra Kommissionen undervejs i processen. Ministerrådet repræsenteres i forhandlingerne af det land, der i en given periode har EU-formandskabet, og i Europa-Parlamentet varetager et forhandlingsteam ledet af den udvalgte ordfører forhandlingerne. De to parter refererer jævnligt tilbage til de respektive institutioner, de repræsenterer, for at sikre, at de har mandat til deres forhandlinger. Disse uformelle forhandlinger gør lovgivningsprocessen mere smidig og har gjort det muligt at afslutte forhandlingerne hurtigere. Det søges samtidig så vidt muligt at sikre gennemsigtighed i processen, ved at: »Eventuelle udkast til kompromistekster, der vil blive forelagt på et kommende møde, fremsendes så vidt muligt til alle deltagere forud for mødet. For at øge åbenheden bekendtgøres triloger, der afholdes i Europa-Parlamentet og Ministerrådet, hvor dette er praktisk muligt.« (Europa-Parlamentet, 2012: 33).

Samtidig med at denne arbejdsform har gjort lovgivningsprocessen mere effektiv, end hvis man skulle igennem tre forhandlingsrunder, har den rejst nogle problematiske spørgsmål i forhold til legitimiteten af processen, navnlig for så vidt angår repræsentativitet og gennemsigtighed i forhandlingerne. I forsøget på

at gennemføre forhandlingerne hurtigt er det blevet påpeget, blandt andre af Europa-Parlamentet selv, at: »... der i høj grad fokuseres på hurtige forhandlinger på bekostning af en åben politisk debat i og mellem institutionerne under inddragelse af offentligheden«. (Ibid., 2012: 14)

De aktører, der som forhandlingsrepræsentanter sidder ved forhandlingsbordet, har betydelig nemmere adgang til information om forhandlingernes forløb end de øvrige aktører i de lovgivende institutioner; dette gælder både de MEP'er, der ikke sidder med i forhandlingerne, og de regeringsrepræsentanter i Ministerrådet, som ikke har formandskabet. Det kan derfor være svært for de øvrige interesserede parter at følge tæt med i forhandlingernes fremskridt samt at præge de kompromiser, der indgås, endside vide om alternative kompromiser kunne have været mulige. Det er således ikke sikkert, at de endelige kompromiser afspejler det resultat, parterne uden for forhandlingerne ville have foretrukket (Tallberg, 2006). Dertil kommer, at kompromiser om lovgivning indgået mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet kan være svære at ændre, når først en aftale mellem institutionerne ligger klar (Farrell og Héritier, 2004). Elementet af uforudsigelighed og uigennemsigelighed i processen kan gøre det sværere for Ministerrådets medlemmer, at sikre at alle er fuldt informeret og inddraget i forhandlingsprocessen.

Selvom Ministerrådet stadig forsøger så vidt muligt at tilgodese medlemslandenes behov og sørge for, at ingen medlemslande bliver forfordelt, er regeringerne ikke garanteret, at Ministerrådets position i forhandlingerne vil være til deres fordel. Hertil kommer, at Europa-Parlamentet kan ende med at have præferencer, der går i en markant anden retning, end hvad Ministerrådets kompromis internt ville have været. Selvom det kan være særdeles vanskeligt at forudse, hvordan Europa-Parlamentet vil forholde sig til et lovgiv-

ningsforslag, er Europa-Parlamentets standpunkt en faktor, der må tages særdeles alvorligt, som bl.a. sås i sagen om Handelsaftalen om bekæmpelse af forfalskning (ACTA), hvor Europa-Parlamentet i 2012 nedstemte en aftale, flere medlemslande, inklusiv Danmark, allerede havde underskrevet. Skal en medlemsstats regering således sikre sig at få så meget indflydelse som muligt på forhandlingerne, er det nødvendigt at tage Europa-Parlamentet med i sin forhandlingsstrategi, som forskningen, der ligger til grund for denne artikel, har vist, og som vil blive udbygget i de følgende afsnit.

Samtidig med de udfordringer, forhandlingerne med Europa-Parlamentet skaber, åbner forhandlingerne op for nye muligheder for indflydelse for regeringerne. Europa-Parlamentet er kendetegnet ved at være en særdeles åben institution, der dagligt modtager besøg udefra fra et bredt spektrum af interesseorganisationer, afholder adskillige høringer og ekspertkonsultationer samt modtager enorme mængder af henvendelser pr. mail og telefon. Med det, Europa-Parlamentets størrelse taget i betragtning, relativt beskedne embedsværk, Europa-Parlamentet råder over, benytter MEP'erne og deres assistenter sig i høj grad af at modtage ekstern ekspertise og information om øvrige interessenters standpunkter (Rasmussen, 2011). Eksterne parter der formår at formidle deres standpunkt til MEP'er med indflydelse på forhandlingerne, har således en mulighed for at indføre deres præferencer i lovgivningsforhandlingerne via Europa-Parlamentet.

Regeringer, MEP'er, Kommissionsrepræsentanter, interesseorganisationer – alle tilstræber de at få deres interesser gennemført, ikke mindst i de tidlige faser af forhandlingerne, hvor store dele af aftalerne om den endelige lovgivningstekst ofte lægges fast. Derfor retter medlemslandenes regeringer blikket samme retning som talrige interesseorganisationer – mod den bedst mulige ind-

gang til Europa-Parlamentets beslutningsproces.

Regeringerne og MEP'ernes koordinering

Medlemslandenes regeringer har dog forskellige tilgange til hvordan, og på hvilket intensitetsniveau, de står i kontakt med MEP'erne. Kontakten mellem regeringerne og MEP'erne foregår fortrinsvis, dog ikke udelukkende, gennem landenes faste repræsentationer i Bruxelles. Disse repræsentationer befinder sig fysisk tæt på Europa-Parlamentet, og de følger i forvejen lovgivningsforhandlingerne tæt, idet de repræsenterer regeringerne i Ministerrådet. De har således lettere ved løbende at tage kontakt til, og mødes med, MEP'erne og MEP'ernes assistenter.

Kontakten til MEP'erne kan tage forskellige former afhængig af, ifølge samtlige regeringsrepræsentanters interviews med denne artikels forfatter (samtlige interviews?), hvad regeringerne finder mest hensigtsmæssigt i en given kontekst. Nogle regeringer rundsender regeringens holdninger til alle lovforslagene under behandling i Europa-Parlamentet, til generel orientering hos deres MEP'er; der er regeringer der sender stemmeanvisninger til MEP'erne forud for afstemninger i Europa-Parlamentet; nogle sender konkrete ændringsforslag til MEP'erne, med det formål at søge at få ændringerne indført direkte i lovgivningsteksten; og alle søger regeringerne, i større eller mindre grad, at mødes eller tale i telefon med MEP'erne og udveksle information løbende under lovgivningsforhandlingerne.

Denne informationsudveksling kan finde sted på både det politiske og det tekniske plan. Der skelnes typisk formelt i regeringerne mellem det politiske niveau og embedsmandsniveauet, således at ministre og ambassadører er i kontakt med MEP'er, og embedsmænd er i kontakt med MEP'ernes assistenter. Dog sker det ofte, at der med tiden udvikles tættere og mere uformelle relationer mellem parterne,

således at embedsmænd og MEP'er også kan stå i kontakt (DK1, SP1, SL1, FR1). Netop dette koncept: At skabe netværk og personlige kontakter er centralt for at etablere en effektiv koordinering. Den generelle kvalitet af relationen mellem regeringer og MEP'er og MEP'ernes assistenter kan have stor betydning for regeringernes mulighed for at etablere kontakt med MEP'ernes kontorer i specifikke tilfælde hvor regeringerne særligt ønsker at formidle deres budskab til Europa-Parlamentet. Dette gælder ikke mindst når man fra regeringens side søger at kontakte MEP'er fra anden partifarve, og med anden nationalitet. De uformelle netværk, der kan skabes, ved at man løbende står i kontakt og udveksler teknisk og politisk information, kan derved komme til gavn i vigtige og politisk følsomme sager, hvor der er mange, der forsøger at vinde ørenlyd hos MEP'erne, og hvor ens budskab ellers kunne risikere at drukne iblandt de øvrige henvendelser MEP'ernes kontorer modtager (TY2, DK2, FR1, SP1, UK1, PL1).

Det generelle mønster er, at regeringerne kontakter de MEP'er og assistenter i Europa-Parlamentet, de forventer at få mest udbytte af at kontakte. Hvem det konkret vil være, opfattes dog forskelligt i regeringerne. For nogle vurderes det bedst at kunne betale sig at koordinere med MEP'er, man forventer vil dele regeringens standpunkt i en given sag, idet sandsynligheden for at skabe en fælles indsats med MEP'erne vil være større her. For andre anses dette som en overflødig indsats, idet disse MEP'er allerede arbejder i samme retning som regeringen, og man foretrækker i stedet at forsøge at overbevise MEP'er, der ikke deler regeringens holdning, om at støtte regeringens standpunkt. Fælles for regeringerne er det til gengæld, at de primært søger at tage kontakt til MEP'er der har en reel mulighed for at påvirke lovgivningsforhandlingerne, det være sig MEP'er, der har en central rolle i forhandlingerne eller MEP'er, der er toneangivende for meningsdannelsen

inden for grupperne i Europa-Parlamentet (samtlige interviews?). Samtidig kan centralt placerede MEP'er være gode informationskilder for regeringerne. MEP'er med centrale roller vil typisk være MEP'er, der sidder med til forhandlingerne som ordførere, skyggeordførere, formænd for udvalgene, og MEP'er der har mulighed for at påvirke Europa-Parlamentets holdning, såsom ledere af de politiske grupper i Europa-Parlamentet. »Meningsdannere« kan, udover førnævnte MEP'er, også være højt profilerede MEP'er, eller MEP'er med stor teknisk erfaring.

Hvis muligt, søger regeringerne gerne at gå til deres egne MEP'er først, da den fælles nationale baggrund ofte taler til regeringens fordel med hensyn til, om de vil blive lyttet til af MEP'erne (samtlige interviews?). Det sker ikke sjældent, at sager har nationale »vinkler«, hvor der er fælles nationale interesser på tværs af det partipolitiske spektrum, som kan danne grundlag for koordinering mellem regeringerne og MEP'erne (SP1, UK1, DK2). Costello og Thomson (2010) finder endvidere en tendens blandt ordførere til at reflektere nationale interesser i trilogforhandlingerne. Selv i sager, hvor dette ikke er tilfældet, har MEP'er generelt en interesse i at forholde sig til den nationale politiske debat om sagerne. Idet MEP'ernes vælgerplatform er national, er det vigtigt at kende de nationale politiske synspunkter, hvad enten MEP'erne er enige eller uenige med regeringen. Er MEP'er marginale i beslutningsprocessen om et lovforslag, og har de meget lille mulighed for at påvirke lovgivningen, er det dog mindre sandsynligt, ifølge samtlige regeringer, at de vil opsøge dem, bortset fra eventuelt med henblik på afstemningsfasen i Europa-Parlamentet (Frankrigs Udenrigsministeries hjemmeside – mangler henvisning).

Det sker derimod ofte, at regeringer tager kontakt til MEP'er fra andre lande, som spiller en rolle i forhandlingerne og gør dem opmærksom på deres standpunkt (samtlige

interviews?), ikke mindst i sager hvor regeringen og MEP'ernes interesser overlapper, eller hvor deres interesser ikke strider mod hinanden, og hvor det derfor er sandsynligt, at MEP'erne kan vælge at støtte op om regeringens synspunkt. Det er dog usandsynligt, at en MEP vil modstille sig sit eget nationale parti i sager, der er af stor betydning for partiet – uanset hvor god en relation denne MEPs kontor måtte have til andre regeringsrepræsentanter (Hix o.a., 2007).

MEP'erne har dog, som tidligere nævnt, andre hensyn at tage, end lige netop regeringernes præferencer, og mange faktorer spiller ind i forhold til hvordan MEP'erne handler. Ud over det input MEP'erne får fra regeringerne, er der mange andre aktører der kontakter MEP'erne, idet de søger fortalere for deres standpunkt i Europa-Parlamentet. Alene inden for Europa-Parlamentet er der et pres på MEP'erne fra Europa-Parlamentets politiske grupper. Disse ønsker generelt at sørge for så meget partidisciplin som muligt, og dermed styrke den samlede politiske gruppes indflydelse (Hix o.a., 2007). MEP'erne udveksler også viden med deres øvrige kolleger i Europa-Parlamentet hvad angår lovgivning, og MEP'erne kan derfor lade sig inspirere og guide af, hvordan MEP'er, de forventer at dele standpunkt med i en given sag, forholder sig til lovforslaget (Ringe, 2010). Hertil kommer, at MEP'erne kan blive kontaktet af øvrige MEP'er i Europa-Parlamentet, der søger at fremme deres synspunkter.

På trods af at partidisciplinen har været stigen- de i Europa-Parlamentet de senere år, kan der stadig findes stor variation blandt de nationale partigrupper inden for Europa-Parlamentets politiske grupper. MEP'erne i de nationale delegationer må også tage deres nationale partier med i betragtning. Det er igennem disse partier, MEP'erne opstiller til valg, og det nationale partis holdning er derfor en faktor, MEP'erne er nødt til at tage hensyn til, hvis de ikke vil risikere at skade deres fremtidsper-

spektiver i partiet (Hix, 2002). I forlængelse af dette må MEP'erne nødvendigvis også forholde sig til deres vælgers præferencer, idet disse i sidste ende skal danne grundlag for deres fremtidige muligheder for genvalg.

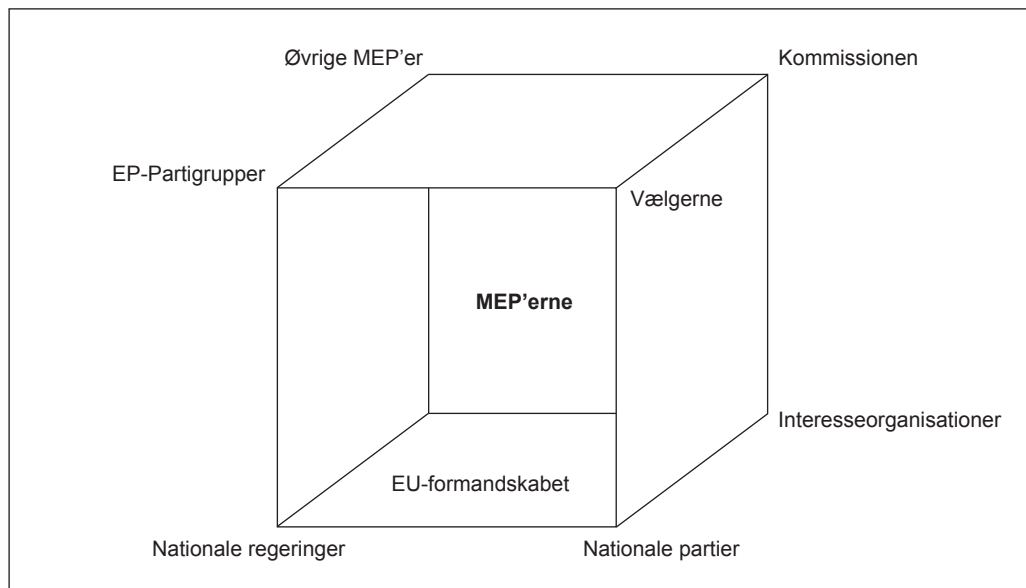
Udover parlamentariske aktører er der andre aktører, der arbejder for at øve indflydelse i Europa-Parlamentet. Hver dag kommer der lobbyister til Europa-Parlamentet, der både har kontakt til MEP'erne direkte og til deres assistenter. Derudover er Kommissionen en aktiv medspiller i lovgivningsforhandlingerne. I og med det er Kommissionen, der udarbejder udkastene til lovforslagene, besidder Kommissionen en stor teknisk viden om de forslag, der behandles. Kommissionen er dog ikke en udelukkende neutral aktør, idet den har den oprindelige version af lovforslaget som sit mest foretrukne udfald, og derfor, ofte ikke uden succes, søger at fremme sin egen version af lovforslaget i forhandlingerne (Rasmussen, 2003; König o.a., 2007).

Til sidst skal nævnes, at MEP'erne også modtager tungtvejende input fra Ministerrådet, repræsenteret af formandskabet, som forhandler direkte med Europa-Parlamentet. Som samlet repræsentation af medlemslandenes interesser kan Ministerrådets position variere betydeligt fra de enkelte medlemslandes regeringer, der bilateralt kontakter MEP'erne. MEP'erne og det input, de skal forholde sig til, illustreres i figur 1:

Alt andet lige medfører dette, at regeringsrepræsentanter ikke kan forvente, at deres indsats for koordinering alene vil afgøre, hvor meget deres holdning vil blive taget med i MEP'ernes arbejde.

Denne artikel skal ikke gå dybere ind i at forsøge at definere, hvad der afgør MEP'ernes endelige handlinger, og hvilke parters input de evt. ender med at vægte tungest. Dog er MEP'erne i reglen åbne for at modtage information fra eksterne parter. Dette skyldes,

Figur 1: Oversigt over primære aktører der leverer input til MEP'erne



at MEP'erne, pga. det tidspres de er under i forhandlingerne om lovforslag, og mængden og den store variation af områder af lovforslag de behandler, ikke har mulighed for at sætte sig ind, i dybden, i alle forslag der passerer gennem Europa-Parlamentet (Rasmussen, 2011; Ringe, 2010). De har brug for både teknisk og politisk input udefra for at kende til de involverede interessenter og de interesser, der står på spil. Ud over MEP'ernes egne politiske holdninger kan det derfor spille en stor rolle, hvem der kontakter MEP'erne og hvem de i deres arbejde vælger at lytte til.

Regeringerne har i denne sammenhæng den fordel, med hensyn til at få MEP'erne til at tage imod deres input, at de, i kraft af deres nationale embedsværk, er i besiddelse af mere omfattende teknisk information, som MEP'erne – uanset partifarve – kan have interesse i at modtage, og endda at opsøge (TY1, FR1, DK2, UK1). Derudover har regeringerne, via Ministerrådet, adgang til informationer om forhandlingernes forløb, som MEP'erne vil kunne drage nytte af i Europa-Parlamentet. Regeringen har således mulighed for at fungere som en tilgængelig kilde til detaljeret teknisk viden og information om forhandlingerne for MEP'erne. Koordineringen og informationen, der deles, kan således bruges, ikke kun af regeringsrepræsentanter men også af MEP'er, til at påvirke forhandlingerne i deres respektive institutioner. Det vil dog kunne variere noget ud fra partiskel, hvem der er mest åbne for at modtage denne information (UK1, TY1).

Som tidligere påvist, er sandsynligheden for at kunne påvirke udviklingen i forhandlingerne mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet større tidligt i processen, og i regeringernes indsats for at påvirke Europa-Parlamentets interne forhandlinger, er det vigtigt at komme ind i beslutningsprocessen tidligt. Selvom der er forskel på, hvor hyppigt regeringerne har kontakt med MEP'erne, og præcis hvornår i lovgivningsprocessen de

forsøger at koordinere med MEP'erne, gælder det, som hovedregel, at jo tidligere man sætter ind i forhold til forhandlingerne, jo større er muligheden for at påvirke udfaldet af forhandlingerne (SP1, DK1, DK2, SL1, UK1, Frankrigs Udenrigsministeries hjemmeside – henvisning), og når et lovforslag først når til plenarafstemningen, er det, i regeringernes øjne, særdeles svært, hvis ikke umuligt, at ændre betydeligt på indholdet. Timingen – at søge at påvirke forhandlingerne på det rette tidspunkt – er dog ikke den eneste faktor, der kan spille en rolle for, hvorvidt et land vil være succesfuldt i sin indsats for indflydelse. Det er ligeledes gavnligt for regeringernes forhandlingsforløb, hvis der indgår mange MEP'er med samme nationalitet som regeringen. At have mange MEP'er øger sandsynligheden for at have landsmænd på centrale poster i Europa-Parlamentet, som kan fungere som kilde til information, og som alt andet lige vil lytte til regeringens budskab (UK1, SL1). Dermed dog ikke sagt, at regeringen kan antage, at MEP'erne vil være enige med regeringen, endsige modtagelige for dens budskab.

På trods af at mindre medlemslande har færre MEP'er i Europa-Parlamentet, kan de mindre medlemslande også profitere af at koordinere med MEP'erne; dette, idet de potentielt kan kompensere for deres relativt mindre magt i Ministerrådet, hvis de formår at øve relativt større indflydelse i Europa-Parlamentet. Det kan især blive tilfældet, hvis regeringerne er i stand til at koordinere på tværs af landegrænser med MEP'er fra andre lande, der kan være mere centralt placerede i forhold til forhandlingerne end deres egne MEP'er, idet det er sandsynligt, at mindre lande slet ikke har MEP'er repræsenteret i det relevante udvalg i en given sag, grundet deres begrænsede antal MEP'er.

Mandeantal i Europa-Parlamentet er ganske vist en værdifuld ressource – en ressourcefordeling, landene dog ikke kan ændre på. En

ressource, regeringerne derimod har mulighed for at tilpasse, er antallet af folk, man ansætter til at fokusere på Europa-Parlamentet. Dette kan bl.a. være i form af at monitorere udviklingen i sager i Europa-Parlamentet, at informere den øvrige regering om vigtige sådanne udviklinger, at koordinere indsatsen fra regeringens side over for Europa-Parlamentet samt at knytte relevante kontakter mellem regeringerne og MEP'erne. Hertil kommer, at regeringerne har forskellige tilgange til, hvor intenst man ønsker, at regeringen står i kontakt med MEP'erne, hvor bredt man søger at kontakte MEP'er, og hvor meget man søger at sætte dette i system.

Hvor det tidligere har set – og til dels stadigvæk ser – ud til at have været et »zero-sum«-spørgsmål, hvor de ansatte i regeringen, der allerede fokuserer på forhandlingerne i Ministerrådet, har skullet tage tid fra deres øvrige forpligtelser for at kunne fokusere på Europa-Parlamentet, ser det ud til at begynde at blive mere et »plus-sum«-spørgsmål, idet regeringerne i stigende grad ansætter personale og allokere yderligere ressourcer til at fokusere særligt på Europa-Parlamentet. Nogle lande er foran andre i denne proces og har indført en struktureret og formaliseret organisering af koordineringsindsatsen fra regeringens side, mens nogle lande fortsat arbejder på at udforme deres tilgang til koordinering (samtlige interviews?). Ydermere kan det være tilfældet, at koordineringen varierer blandt ministerierne inden for de enkelte regeringer. Dette kan skyldes forskelle på de EU-beslutningsprocedurer, der anvendes på de forskellige ressortområder, og dermed hvor relevant Europa-Parlamentet er for de respektive ministerier. Det kan ligeledes spille en rolle, hvor længe ministerierne har indgået i forhandlinger i Ministerrådet på lige fod med Europa-Parlamentet, og hvor lang tid de dermed har haft til at øge deres opmærksomhed og til at udvikle deres koordinering på området.

Til sidst skal det nævnes, at det naturligvis

også spiller en afgørende rolle, hvorvidt man er i mindretal i forhold til den generelle politiske position i institutionerne. Man kan komme langt med effektiv koordinering – men kun så langt, som der kan skabes flertal for regeringens position. Er det ikke tilfældet, kan selv den mest intensive koordineringsindsats ikke vende resultatet til regeringens fordel.

Koordinering har således sine begrænsninger, men det søges brugt målrettet og proaktivt af samtlige medlemslandes regeringer, og opfattes som et effektivt og essentielt værktøj i EUs lovgivningsproces.

Koordinering – konsekvenser og konklusioner

At et politisk system, især et, der består af så mange komponenter som EU, fungerer mere komplekst i praksis, end de formelle regler udstikker, må være at forvente. Skulle hver detalje af arbejdsgangene, hver uformel forandring og interaktion noteres og beskrives formelt, ville det sandsynligvis give et billede af en organisation, der er mere omfattende end informativt. Der bør sondres mellem, hvilke uformelle udviklinger og interaktioner der decideret kan være problematiske for formålet og for funktionen af det pågældende politiske system, og således fordrer en grundigere granskning, og dem, der ikke gør. Den uformelle kontakt i form af koordinering mellem regeringerne og MEP'erne har potentielt nogle utilsigtede konsekvenser, som bør tages i betragtning. At Europa-Parlamentet, i kraft af den større magt det har fået, er blevet et større mål for regeringernes indsats for påvirkning, hvilket kan føre til skævvridninger i balancen af indflydelse landene imellem, må skabe stof til eftertanke, ikke mindst i forbindelse med de aktuelle drøftelser om fremtiden for Europa-Parlamentet.

En ny interaktionsakse er blevet etableret i, hvad der kan ses som en logisk reaktion på de førnævnte institutionelle strukturelle foran-

dringer. Denne uformelle koordinering medfører, alt andet lige, en risiko for problematiske konsekvenser i form af ulige vilkår for repræsentationen af medlemslandene, hvis nogle lande, i kraft af deres relativt større institutionelle tilstedeværelse, får betydelig mere gennemslagskraft end lande med færre sådanne relevante ressourcer til deres rådighed. Lande, som 1) har flere MEP'er i Europa-Parlamentet, 2) har flere ressourcer til rådighed i form af ansatte til at fokusere på Europa-Parlamentet, eller 3) har bedre strategisk organisering i forhold til, hvem i Europa-Parlamentet de skal kontakte, vil umiddelbart have en fordel i lovgivningsprocessen.

Dette må, blandt andet, rejse spørgsmålene: Bliver små medlemslande med færre MEP'er overhalet af medlemslande med mange MEP'er? Eller har de mindre lande, hvis de handler strategisk, netop hér en mulighed for at styrke deres forhandlingsindsats og kompensere for deres relativt mindre repræsentation i Ministerrådet? Bliver lande med mindre omfattende koordineringsindsatser marginaliseret i beslutningsprocessen? Eller bliver lande med mindre udbyggede netværk udfordret af landene med de mest favorable netværk? Fælles for disse scenarier er, at utilsigtede faktorer kan komme til at få betydning for udfaldet af forhandlingerne mellem institutionerne. Beslutningssystemet indeholder elementer, der, i bedste fald, kan forårsage usikkerhed og uforudsigelighed om resultatet af lovgivningsforhandlingerne på EU-niveau, og i værste fald kan føre til, at lovgivningens repræsentative kvalitet kan drages i tvivl, idet processen ikke sikrer, at alle parter inkluderes på den måde, det oprindeligt er tiltænkt i de institutionelle konstruktioner i EU's traktater.

Den lave – og hidtil dalene – valgdeltagelse ved Europa-Parlamentsvalgene accentuerer dette. Ved det sidste Europa-Parlamentsvalg i 2009 var valgdeltagelsen faldet til 43 % fra næsten 62 % ved det første Europa-Parlamentsvalg i 1979 (Europa-Parlamentets

hjemmeside vedr. Europa-Parlamentsvalg – henvisning). En tilsyneladende lav interesse for Europa-Parlamentsvalgene blandt medlemslandenes befolkninger, og den ofte rejste kritik af Europa-Parlamentsvalget som et »andenrangsvalg« domineret af nationale politiske dagsordener (Hobolt og Wittrock, 2011; Hix og Marsh, 2011), har været en voksende bekymring i EU, der har sat spørgsmålstegn ved Europa-Parlamentets repræsentative kapacitet som den direkte valgte institution på EU-niveau. Denne usikkerhed, hvad angår repræsentationen i Europa-Parlamentet, må fremstå endnu tydeligere i lyset af den stigende koordinering mellem regeringerne og MEP'erne.

Forskningen, foretaget af nærværende artikels forfatter, indikerer, at tendensen til, at landenes regeringer søger at koordinere med MEP'erne, ikke er aftagende. Tværtimod må indsatsen fra landene forventes enten at forblive status quo eller at tiltage for de lande, der stadig er i gang med at udvikle deres koordineringsstrategi. Jo flere kompetencer Europa-Parlamentet får, desto mere oplagt et mål vil det blive for de nationale regeringer at forsøge at påvirke. Så meget desto vigtigere bliver det at forstå Europa-Parlamentets aktivitet og at skabe gennemsigtighed, så vidt muligt, om, hvilke interaktioner der finder sted i beslutningsproceduren, så vælgerne har mulighed for at stille MEP'erne til ansvar for deres aktiviteter ved kommende valg.

I forlængelse af dette kan det således diskuteres, hvorvidt muligheden for at øge fokus på MEP'ernes aktiviteter besværliggøres yderligere af koordineringsaktiviteten. Det kan i forvejen forekomme vanskeligt at gennemskue præcist hvem der er ansvarlig for lovgivningsoutputtet i EU – ikke mindst i Europa-Parlamentet, i kraft af den komplekse struktur og de mange interesser, der alle væves sammen i det institutionelle puslespil. Det er derfor, som anskueliggjort ovenfor, vigtigt at kende til dette samarbejde mellem

regeringer og MEP'er, så man som vælger kan vide, at MEP'erne – af forskellige grunde – ikke nødvendigvis kun stemmer ud fra deres partifarve.

Dette forhold skærpes yderligere, jo mere de nationale parlamenters indflydelse udfordres, ved at flere beslutninger tages på EU-niveau, og muligheden for, at de nationale parlamenter kan kontrollere regeringernes aktiviteter, vanskeliggøres i kraft af den hurtigere og mere uformelle lovgivningsproces. Den direkte repræsentation af vælgerne via Europa-Parlamentet bliver således vigtigere, og den lave valgdeltagelse ved Europa-Parlamentsvalgene mere problematisk, såfremt denne tendens fortsætter. Dermed ikke sagt, at en øget valgdeltagelse i Europa-Parlamentsvalg vil kunne rette op på de i artiklen beskrevne potentielle skævvridninger i systemet. Men det vil være et relevant sted at starte.

I forbindelse med det forestående Europa-Parlamentsvalg er Europa-Parlamentets fremtidige format blevet intenst debatteret i politiske og akademiske fora, herunder bl.a. spørgsmålet om MEP'ernes valgplatform. Man kan i denne forbindelse overveje, hvorvidt forslaget om at indføre valg af MEP'er på en EU-platform frem for en national platform, som bl.a. blev stillet i Europa-Parlamentet i forbindelse med arbejdet for at revidere Europa-Parlamentets rolle frem mod Europa-Parlamentsvalget i 2014, vil have en betydning for regeringernes mulighed for at koordinere med Europa-Parlamentet; og i forlængelse af dette, hvorvidt det vil stille regeringerne mere lige i forhold til, hvilke MEP'er der vil være modtagelige for at blive kontaktet af regeringerne – og om det dermed vil bane yderlige vej for koordinering med MEP'erne for de regeringer, der har den mest effektive koordineringsindsats.

Afslutningsvis kan det konkluderes, at medlemslandenes regeringer forsøger at påvirke lovgivningsprocessen, hvor det bedst kan be-

tale sig. Dette har i stigende grad indbefattet at søge at koordinere med MEP'er som følge af de institutionelle forandringer, der har bragt Europa-Parlamentet til centrum af lovgivningsprocessen i EU. Opmærksomheden på Europa-Parlamentet må forventes at stige, i takt med at Europa-Parlamentets kompetencer øges, og regeringernes interne »konkurrence« må ligeså forventes at finde sted i den bilaterale koordinering med Europa-Parlamentet parallelt med forhandlingerne i Ministerrådet. Dette vil, alt andet lige, have konsekvenser for EU's lovgivningsproces, samt Europa-Parlamentets rolle i denne fremover.

Litteraturfortegnelse

- Benedetto, Giacomo og Hix, Simon (2007), »Explaining the European Parliament's Gains in the EU Constitution«, *Review of International Organization* 2(2): 115-129.
- Corbett, Richard, Jacobs, Francis og Shackleton, Michael (2005) *The European Parliament* (6th ed.), John Harper Publishing.
- Costello, Rory og Thomson, Robert (2010), »The Policy Impact of Leadership in Committees: Rapporteurs' Influence on the European Parliament's Opinions«, *European Union Politics* 11(2): 219-40.
- Det Franske Udenrigsministerium (2014), »Comment les parlementaires sont-ils informés des positions françaises?«, hjemmeside pr. 28/2/2014: www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/04_Comment_les_parlementaires_sont-ils_informes_des_positions_francaises.pdf.
- Europa-Parlamentets hjemmeside for forlig og fælles beslutningstagning, http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics_en.htm, pr. 1. januar 2014.
- Europa-Parlamentets hjemmeside for Europa-Parlamentsvalg [www.europarl.europa.eu/aboutparliament/da/000cdcd9d4/Valgdeltagelse-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/da/000cdcd9d4/Valgdeltagelse-(1979-2009).html), pr. 28. februar 2014.
- Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Interne Politikker, Direktoratet for Koordinering af Lovgivnings- og Forligsarbejdet, Enheden for Forlig og Fælles Beslutningstagning (2012), *Fælles beslutningstagning og forlig, En guide til Parlamentet som medlovgiver i henhold til Lissabontraktaten*.
- Farrell, Henry, og Héritier, Adrienne (2004), »Interor-

- ganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and the Council», *Comparative Political Studies*, 37(10): 1184-1212.
- Farrell, Henry og Héritier, Adrienne (2007), »Co-decision and institutional change«, *West European Politics* 30(2): 285-300.
- Hix, Simon (2002), »Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament«, *American Journal of Political Science* 46(3): 688-698.
- Hix, Simon og Høyland, Bjørn (2013), »Empowerment of the European Parliament«, *Annual Review of Political Science*, 16: 171-189.
- Hix, Simon og Marsh, Michael (2011), »Second-order effects plus pan-European political swings: an analysis of European Parliament elections across time«, *Electoral Studies* 30(1): 4-15.
- Hix, Simon, Noury, Abdul og Roland, Gerard (2007), *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press.
- Hobolt, Sara B. og Wittrock, Jill (2011), »The second-order election model revisited: An experimental test of vote choices in European Parliament elections«, *Electoral Studies*, 30 (1): 29-40.
- Kietz, Daniela og Maurer, Andreas (2007), »The European Parliament in Treaty Reform, Pre-defining IGCs through Interinstitutional Agreements«, *European Law Journal*, 13(1): 20-46.
- König, Thomas, Lindberg, Bjorn, Lechner, Sandra og Winfried Pohlmeier (2007), »Bicameral Conflict Resolution in the European Union: An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains«, *British Journal of Political Science* 37(2): 281-312.
- Mühlböck, Monika (2012), »National versus European: Party Control over Members of the European Parliament«, *West European Politics*, 35(3): 607-63.
- Rasmussen, Anne (2003), »The Role of the European Commission in Co-decision – A Strategic Facilitator Operating in a Situation of Structural Disadvantage«, *European Integration Online Papers* (EIoP) 7(10).
- Rasmussen, Maja Kluger (2011), »Lobbying the European Parliament: A necessary evil, Politics and Institutions«, *CEPS Policy Briefs*, No. 242, Maj
- Ringe, Niels (2010), *Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*. New York: Oxford University Press.
- Tallberg, Jonas (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge University Press.

Interviews

- Britisk embedsmand, den britiske regering, april 2013, reference: »UK 1«.
- Dansk embedsmand, den danske regering, september 2012, reference: »DK 1«.
- Dansk embedsmand, den danske regering, april 2013, reference: »DK 2«.
- Fransk embedsmand, den franske regering, april 2013, reference: »FR 1«.
- Polsk embedsmand, den polske regering, april 2013, reference: »PL 1«.
- Polsk embedsmand, den polske regering, april 2013 (indgår i referencen »samtlige interviews«).
- Spansk embedsmand, den spanske regering, april 2013, reference: »SP 1«.
- To tyske embedsmænd, den tyske regering, september 2012, reference: »TY 1«.
- Tysk embedsmand, den tyske regering, februar 2014, reference: »TY 2«.
- Slovakisk embedsmand, den slovakiske regering, maj 2013, reference: »SL 1«.

Europa-Parlamentet: NGO'ernes højborg?

Maja Kluger Rasmussen,
London School of Economics and Political Science,
M.K.Rasmussen@lse.ac.uk

Europa-Parlamentet har ry for at være NGO'ernes talsmand. Parlamentets øgede magt gennem de sidste 10 år sår dog tvivl om Parlamentets omdømme som NGO'ernes højborg. Parlamentet er blevet en vigtig lobbyadressat for både diffuse interesser og erhvervsinteresser. Nyere forskning viser, at NGO'erne ofte bliver udkonkurreret af industrien på den europa-parlamentariske scene. Det betyder dog ikke, at slaget for NGO'erne er tabt. I denne artikel undersøger jeg, under hvilke betingelser Parlamentet agerer som NGO'ernes talerør. Artiklen viser, at Parlamentets rolle som slagkraftig forkæmper for diffuse interesser er på retur. Lobbykampene falder ofte ud til industriens fordel. Dog agerer Parlamentet stadig som NGO'ernes talerør under visse betingelser. NGO'ernes mulighed for at øve indflydelse er særligt betinget af to faktorer: deres forhold til det ansvarlige udvalg for en sag og graden af konkurrence fra deres lobbyopponenter.

Lobbyisme i Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet bliver ofte skildret som NGO'ernes¹ højborg (Greenwood, 2011: 158). Europa-Parlamentet har traditionelt været mere åbent over for NGO'er (såsom forbruger-, kvinde-, og miljøorganisationer) end Europa-Kommissionen og Rådet (Burns, 2005). Indtil for nylig dvælede forskere sjældent ved Europa-Parlamentet ret lang tid ad gangen, når det drejede sig om at analysere de mange måder, hvorpå interesseorganisationer kan påvirke politiske beslutninger i

EU. Europa-Parlamentet er i mange år blevet anskuet som et slags fantom-parlament – det vil sige et parlament for de interessegrupper, der ikke har haft held med at få deres budskaber igennem til Europa-Kommissionen. Med andre ord er Parlamentet blevet opfattet som en sideforestilling, der ikke bliver taget alvorligt. I stedet antager forskere typisk, at interesseorganisationer primært fokuserer på Europa-Kommissionen, fordi Kommissionen har monopol på initiativretten (Lehman, 2009; Mazey og Richardson, 2006).

Paradoksalt nok strider Europa-Parlamentets image som forkæmper for »svage« interesser imod almindelige antagelser i interessegruppelitteraturen, der fremhæver virksomheders og industriinteressers dominans i politikudformningen. Særligt store virksomheder har komparative fordele i form af bedre organisatorisk kapacitet, flere økonomiske ressourcer og mere teknisk ekspertise. Dermed har de bedre mulighed for at øve indflydelse på beslutningstagerne. Derimod er diffuse interesser ofte lammet af det olsonianske kollektive handlingsdilemma, da de enkelte individers deltagelse i gruppen ikke gør nogen forskel for tilvejebringelsen af det kollektive gode. Uden selektive tilskyndelser til at deltage (det vil sige goder, som kun medlemmer nyder godt af) opstår tilskyndelsen til »free rider«-

adfærd (Olson, 1965). Når diffuse interesser formår at mobilisere sig, kan de sjældent hamle op med de ressourcer, som erhvervsinteresser har til rådighed. Dertil kommer, at interessegrupper er mindre motiverede til at bruge tid, energi og ressourcer, når de ikke har udsigt til at høste koncentrerede gevinster ved at lobbye på et specifikt lovforslag, eller hvis de står til at skulle bære omkostningerne forbundet med et lovforslag (Lowi, 1964; Wilson, 1980). Diffuse interesser er netop diffuse, fordi de ikke repræsenterer en specifik (socio)økonomisk gruppe af samfundet, men derimod den bredere befolkning.

Europa-Parlamentets ry for at tale de »svage« gruppers sag står derfor i skarp kontrast til gængse antagelser i interessegruppelitteraturen. Der er også gode grunde til at så tvivl om Europa-Parlamentets rolle som vogter af NGO'ernes interesser. Meget af vores eksisterende viden om lobbyisme i Europa-Parlamentet stammer fra en tid, hvor Parlamentets lovgivningsmæssige indflydelse var mere begrænset, og hvor den fælles beslutningsprocedure var i sin spæde vorden (Pollack, 1997; Kohler-Koch, 1998). Meget er sket, siden Parlamentet har fået reel magt. Med Lissabontraktaten i 2009 er den fælles beslutningsprocedure blevet omdøbt til »den almindelige lovgivningsprocedure«, der dækker næsten al EU-lovgivning. Europa-Parlamentets øgede magt har fået interesseorganisationer af alle farver til også at rette deres opmærksomhed mod Europa-Parlamentet. De færreste interesseorganisationer tør overlade Europa-Parlamentet til deres konkurrenter, og de fleste anlægger en »seler og livrem«-lobbystil i Bruxelles. Både Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og til dels Ministerrådet er her lobby mål (Mazey og Richardson, 2006: 260). Den stigende lobbyisme fra erhvervsinteresser har udfordret NGO'ernes stærke greb om Europa-Parlamentet. Nyere forskning viser, at Parlamentets ry som NGO'ernes talerør ikke altid holder stik, da industriens interesser ofte vinder frem på bekostning af diffuse

interesser (Burns, 2013; Kurzer og Cooper, 2013).

Denne artikel spørger ikke, om NGO'erne har mistet fodfæstet i Europa-Parlamentet som følge af den øgede konkurrence fra industrien. Spørgsmålet lyder derimod, under hvilke forudsætninger Europa-Parlamentet agerer som de diffuse interessers talerør. Tre nylige lovforslag danner grundlaget for analysen: barselsdirektivet, forordningen om forbrugeroplysning om fødevarer og forordningen om reduktion af CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer. Disse tre sager repræsenterer typisk EU-lovgivning, da de alle vedrører reguleringen af det indre marked. De er samtidig revideringer af eksisterende lovgivning. Sagerne adskiller sig ved at dække forskellige politikområder (miljø-, fødevare- og beskæftigelsespolitik) og to forskellige former for EU-standardiseringer: standardisering af produkter (fødevareremærkning og forureningsstandards for lastbiler) og produktionsprocesser (fælles barselsregler). Artiklen er baseret på en procesanalyse af EU-dokumenter og lobbybreve samt 114 dybdegående interviews² med interesseorganisationer, europaparlamentarikere og EU-embedsmænd. Formålet er at analysere på tværs af de tre sager for at sige noget mere generelt om, hvornår Europa-Parlamentet agerer som de diffuse interessers talerør. Dermed bruger jeg mindre tid på at gå i dybden med de enkelte sager (for en mere detaljeret gennemgang af de tre sager se Rasmussen, 2012a). Jeg undersøger NGO'ernes mulighed for at påvirke Europa-Parlamentets beslutninger ved at vurdere deres opnåede og tilføjede indflydelse.

Artiklen falder i tre hovedafsnit. Det første afsnit introducerer artiklens teoretiske ramme og diskuterer, hvordan gængse teoretiske antagelser om diffuse interessers indflydelsepotentiale – primært udviklet i en amerikansk kontekst – skal tilpasses den europaparlamentariske scene. Det andet afsnit præsente-

rer de tre empiriske sager ved kort at opridses interessegruppekonflikten samt udfaldet i Parlamentet. Tredje afsnit diskuterer, under hvilke forudsætninger diffuse interesser formår at sætte deres fingeraftryk på Europa-Parlamentets betænkninger.

Gængse antagelser i interessegruppelitteraturen i en europaparlamentarisk kontekst

En særlig type interessekonfiguration kendetegner de tre empiriske sager analyseret i denne artikel: nemlig det, som Wilson (1974) kalder entreprenørpolitik. Entreprenørpolitik drejer sig om politik, hvor omkostningerne er koncentreret på en lille gruppe af befolkningen (for eksempel industrien), mens gevinsterne er spredte. Dette indebærer, at erhvervsinteresser må bære hovedparten af de økonomiske omkostninger forbundet med for eksempel at reducere CO₂-emissioner fra biler, mens fordelene ved et forbedret klima tilfalder den generelle befolkning. En sådan type regulering har ofte svære betingelser, da politikerne skal kunne trodse stærke erhvervsinteresser, der potentielt er uvillige til at betale for gildet. Producenter er ofte langt stærkere organiseret end diffuse interesser og derfor bedre repræsenterede. Politisk handling er generelt nemmere at tilskynde, når der er meget på spil for en snæver gruppe af befolkningen (for eksempel bilindustrien). Dertil kommer, at individer typisk er mere sensitive over for udsigten til store økonomiske tab end til gevinster. Potentielle »tabere« er derfor i højere grad ansporede til at mobilisere sig politisk end potentielle »vindere« (Daugbjerg og Svendsen, 2001:134). Entrepreneørpolitik er som udgangspunkt domineret af stærke erhvervsorganisationer, der har større økonomisk motivation til at udføre lobbyvirksomhed end diffuse interesser. Ambitiøse politiske målsætninger vil blive modarbejdet og forhindret af industrien, medmindre en entreprenør (det vil sige en person, et parti eller en institution) får sat fokus på det konkrete politikemne. Europa-Parlamentet bliver

ofte skildret som en entreprenør, der kæmper NGO'ernes sag (Burns, 2005; Greenwood, 2011: 164).

En entreprenør har særligt gunstige vilkår for at tale de svages sag, når det drejer sig om mindre tekniske spørgsmål, der samtidig er kendetegnet ved stor mediebevågenhed. Dette betyder ikke, at en entreprenør er uden indflydelse på tekniske og meget komplicerede sager. En skandale, der involverer industrien – såsom British Petroleums oliespild i den Mexicanske Golf i 2010 – kan være nok til at stille industrien i et dårligt lys. I en sådan situation vil politikerne ofte være motiverede til at agere talsmænd for folket og forsøge at afværge industriens interesser. En sådan situation er dog ofte kortvarig, da politikerne er afhængige af industriens detailviden og samtidig er klar over, at industrien spiller en vigtig rolle for samfundsøkonomien og beskæftigelsen. Diffuse interessers indflydelse på meget tekniske områder er ofte flygtig. De er samtidig betinget af mediebevågenhed og en entreprenør, der taler deres sag. Men så snart mediestormen har lagt sig, og andre emner optager den politiske dagsorden, »genopbygger« de ressourcestærke interesser den politiske scene. Uden mediebevågenheden og en gunstig offentlig opinion er det ofte svært for politikerne at ignorere en stærk industri (Culpepper, 2011).

Interessegruppelitteraturens antagelser i en EU-kontekst

Størstedelen af interessegruppelitteraturens antagelser baserer sig på forskning om lobbyisme i den amerikanske kongres. Skønt man kan drage mange paralleller mellem den amerikanske kongres og EU, er der stor forskel på lobbyismens vilkår i de to politiske systemer. Særligt tre kendetegn ved EU bevirker, at lobbyismens natur adskiller sig markant fra den amerikanske politiske scene. Det drejer sig om:

- Økonomisk støtte til NGO'er
- Store nationale meningsforskelle mellem industrier fra forskellige medlemslande
- Den sjældne forkastelse af Europa-Kommissionens lovforslag og den konstante finjustering af EU-lovgivning.

For det første eksisterer den store strøm af kampagnefinansiering fra lobbyister til politikere i USA ikke i EU. Møntenheden i Bruxelles er ikke penge, men information. Strømmen af finansiell støtte er modsatrettet og udspringer fra EU's budget til NGO'er. Et stort antal europæiske NGO'er modtager økonomisk støtte fra EU's budget. Det resulterer i, at det olsonianske kollektive handlingsdilemma ikke udgør noget udpræget problem for diffuse interesser. I overensstemmelse med neo-pluralismen har Europa-Kommissionen forsøgt at overkomme den indbyggede skævhed i pluralismen ved bevidst at subsidiere diffuse interesser. Selvom finansieringen af NGO'er ikke er nogen garanti imod, at særinteresser dominerer i den politiske proces, har finansieringen gjort det nemmere for NGO'er at være aktivt til stede i Bruxelles.

For det andet er de europæiske industriforbund (såsom Business Europe) ofte lammede på grund af deres manglende evne til at forene divergerende nationale interesser (Grant, 2011). Producenter fra forskellige medlemslande konkurrerer ofte mod hinanden, fordi de hver især ønsker at fremme deres egen nationale model i EU. Dette fører regelmæssigt til udkæmpelsen af »industrielle krige«. Industrielle tovtrækkerier er typisk mest udtalte, når det drejer sig om at harmonisere *produktionsstandards*, end tilfældet er for harmonisering af *produktstandards*. Hovedformålet med harmonisering af produktstandards (såsom ens fødevareremærkning) er at sikre, at virksomheder har ens konkurrencevilkår. Dette er en klar fordel for transnationale virksomheder, der opererer på det europæiske marked. Forsøg på at standardisere produktionsstandards (såsom fælles

arbejdstids- og barselsregler) skaber derimod ofte gnidninger mellem virksomheder fra forskellige medlemslande på grund af de meget forskelligartede nationale velfærdssystemer. Virksomheder er derfor bedre klædt på til at påvirke beslutningstagerne, når det gælder harmoniseringen af produktionsstandards end produktstandards, forudsat at industrien ikke er internt splittet (Hix og Høyland, 2011: 208-217).

I modsætning til erhvervsinteresser har diffuse interesser nemmere ved at finde fælles fodfæste i kraft af deres ofte større ideologiske sammenhængskraft. Dog sidder NGO'erne i mindre grad med fingrene dybt begravet i den empiriske muld og tager ikke altid stilling til de specifikke tekniske detaljer i lovforslag, da de i højere grad arbejder på et overordnet idé-niveau. EU lovgivning er ofte af en meget teknisk natur, hvor få NGO'er sidder med den nødvendige detailviden, beslutningstagerne efterspørger. Forskellige interessegrupper besidder forskellige typer information, der er forbundet med forskellige typer legitimitet. Interessegruppelitteraturen antager, at producenter og erhvervsorganisationer bidrager med teknisk information om deres produkter og tjenesteydelser. Det højner output-legitimiteten hos de politiske beslutninger, da erhvervsinteresser kan være med til at sikre, at de vedtagne politiske beslutninger er effektive og mulige i praksis. Derimod kæder forskere ofte NGO'er sammen med politisk viden (såsom information om, hvorvidt den offentlige opinion er for eller imod et nyt politisk tiltag) og input-legitimitet. Input-legitimitet refererer til borgernes muligheder for at blive inddraget i den politiske proces enten direkte eller ved repræsentation (Coen og Katsaitism, 2013).

Med udgangspunkt i interessegruppelitteraturen forventer jeg, at NGO'er har størst mulighed for at gøre deres indflydelse gældende, når det drejer sig om mindre tekniske emner, hvor de har medierne og den offentlige opi-

nion på deres side. Dog spiller mediernes og meningsmålingers en langt mindre rolle i Bruxelles end på nationalt plan. Det er velkendt, at europaparlamentarikere ikke bliver holdt direkte ansvarlige over for deres vælgere. Europaparlamentsvalg er nationale skønhedskonkurrencer, der ofte bliver brugt som en kæp til at tæve den siddende regering med, hvis vælgerne synes, regeringen ikke lever op til deres skønhedsideal. Ingen EU-tv-kanaler og -aviser formår at strække deres arme ud til den almindelige borger. Nationale medier dækker EU-anliggender på en måde, der søger at bekræfte nationalstatens rolle snarere end at legitimere EU. Det betyder, at det er sværere for interesseorganisationer at opildne mediernes og vælgerne som middel til at lægge pres på europaparlamentarikerne. Dermed har NGO'ernes typiske strategier såsom brugen af store kampagner og protestdemonstrationer ringere kår i Bruxelles. Det er dog også alment kendt, at interesseorganisationer – hvad enten man repræsenterer NGO-siden eller industrien – bruger de samme lobbystrategier i forhold til Parlamentet (Chalmers, 2013). Det går ud på at skabe gode langsigtede kontakter med europaparlamentarikerne i de relevante udvalg, som man kan trække på i konkrete situationer. Fokus er her på Parlamentets mest indflydelsesrige personer – det vil sige ordføreren, skyggeordføreren og koordinatorerne i de konkrete sager.

Et sidste vigtigt kendetegn ved lobbyisme i EU er det store antal vedtagne lovforslag. Omkring 80 procent af Kommissionens lovforslag bliver vedtaget, omend i en modificeret form. Sammenlign dette med den amerikanske kongres, hvor kun ca. 11 procent af alle fremsatte lovforslag bliver vedtaget på grund af filibustere (Woll, 2012: 206). Det betyder, at lobbyismens natur er meget anderledes i EU, da det ikke som i USA handler om at forpurre fremsatte lovforslag. Det handler derimod om at arbejde videre med det, der allerede er på tapetet. I Bruxelles skal man som lobbyist derfor tale i blide toner og ikke påtage sig den

stereotype amerikanske »gangster«-lobbystil. Dertil kommer, at størstedelen af Europa-Kommissionens lovforslag er revideringer af eksisterende lovgivning. Dette indebærer, at kernen af Kommissionens lovforslag sjældent er til diskussion. I stedet er det smådetaljer og småjusteringer, der bliver diskuteret. Derfor har lobbyister ofte ikke mulighed for at ændre på »kernen« af et lovforslag. Der er dog nok at kæmpe om. Selv småændringer kan have store fordelingsmæssige konsekvenser for interessegrupper. Den konstante finjustering af EU-lovgivning betyder også, at interessegrupper ikke kan stille sig tilfreds med de resultater, de har opnået. Enhver lobbyistgevinst er kun midlertidig, indtil den næste revidering finder sted tre til fem år ude i fremtiden. Lobbyvindere og -tabere bliver hele tiden udråbt på ny, og interessegruppekampen har karakter af en langtrukken skyttegravskrig frem for et stort Pearl Harbor-slag (Richardson og Coen, 2009: 341).

Selvom mange af Europa-Kommissionens lovforslag drejer sig om finjusteringer af eksisterende lovgivning, er EU's institutioner dybt afhængige af interessegruppers indspark i lovgivningsprocessen. Kommissionens initiativmonopol bevirker dog, at politikformuleringen i EU ikke foregår på samme måde som i en traditionel parlamentarisk arena. Dette bunder i, at Europa-Parlamentet kun kan ændre og forkaste Kommissionens lovforslag, men ikke selv fremsætte dem. Lobbyisme rettet mod Europa-Parlamentet handler om enten at bevare det, man som interesseorganisationer har fået medtaget i Kommissionens lovforslag, eller få medtaget det man ikke har haft held til at få med i Kommissionens lovforslag. Europa-Parlamentets embedsapparat er betydeligt mindre end tilfældet er for Kommissionen og Ministerrådet. Typisk har en europaparlamentariker næppe mere end to assistenter ansat samt et par rådgivere i deres europaparlamentariske gruppe til at gennemtræve de mange lovforslag fra Kommissionen. Parlamentarikerne

er derfor meget afhængige af information og støtte fra berørte interessegrupper. Særligt befinder Parlamentets ordfører og skyggeordførere (Parlamentets nøgleaktører) sig i lobbyisternes søgelys. Lobbyisterne forsyner disse nøgleaktører med oplysninger og oversætter deres tekniske viden til korte, fordøjelige notater. Det gør det lettere for politikerne at forstå de ofte komplicerede lovforslag og stridens kerne (Earnshaw og Judge, 2006).

Mens Europa-Kommissionens inddragelse af interessegrupper er formaliseret og regelbundet i form af e-konsultation og konsulterende komitéer, er der ingen regler i Europa-Parlamentet. Derimod er europaparlamentariker, overladt til selv at bestemme, hvilke interesser han vil tage med på råd. Dertil kommer, at parlamentarikerne arbejder under et stort tidspres. Mens Europa-Kommissionen ofte bruger tre-fire år på at forberede et lovforslag med bidrag fra en lang række eksperter og interessegrupper, har en ordfører i Europa-Parlamentet kun et par måneder til at udarbejde sit udkast til den første udvalgsbetænkning. Parlamentets omfattende arbejdsbyrde giver interessegrupper god mulighed for at påvirke slagets gang i Parlamentet. Det ryktes ofte, at lobbyister agerer som medforfattere på ordførernes betænkninger og Parlamentets fremsatte ændringsforslag (Earnshaw og Judge, 2006: 64). Nedenstående citat, som stammer fra et interview med en politisk rådgiver fra den borgerlige gruppe (EPP-ED), viser afhængigheden af – og faren ved – lobbyisme i Europa-Parlamentet:

»Vi kan ikke lave vores arbejde uden lobbyisterne. De sender os ændringsforslag og stemmelister forud for udvalgs- og plenarmøderne. Det er nogle gange meget fristende at kopiere og indsætte deres ændringsforslag i Parlamentets betænkninger og bruge de stemmelister, de sender med. Vi har jo alle sammen så travlt i Parlamentet.« (interview med EPP-rådgiver, september 2010, oversat af forfatter).

Flere af de interviewede respondenter gætter på, at omtrent 80 procent af alle ændrings-

forslag fremsat i Parlamentets udvalg bliver skrevet af interessegrupper, mens inspirationen til de sidste 20 procent kommer udefra. Selvom en interessegruppe måtte have succes med at få en europaparlamentariker til at fremsætte et ændringsforslag, garanterer det langt fra, at det kommer med i udvalgets endelige rapport eller går igennem på plenarforsamlingen. Men det viser, at lobbyisme spiller en meget vigtig rolle i Parlamentet. Det er ikke usædvanligt, at parlamentarikere fra forskellige politiske grupper og lande fremsætter identiske ændringsforslag med samme begrundelse. Det viser, at ændringsforslag ikke kun er genstand for forhandlinger mellem Parlamentets egne medlemmer, men også mellem parlamentarikerne selv og de berørte interesseorganisationer. Særligt vigtigt som lobbyist er det at kende Parlamentets forskellige deadlines for indgivelse af ændringsforslag og deres formalistiske krav. Som en repræsentant for NGO'en »The Social Platform« fermt forklarer:

»Du bliver simpelthen nødt til at kende de forskellige frister og procedurer i Europa-Parlamentet. Når vi udarbejder ændringsforslag til parlamentarikerne, tager vi altid udgangspunkt i Kommissionens lovtekstforslag ved at bruge den samme tekst med vores egne ændringer tilføjet. Vi sender også stemmelister til udvalgsmedlemmerne. Finten er at få fat i de politiske gruppers stemmelister før afstemningen, ændre overskriften, så der kommer til at stå »The Social Platform« og så derefter angive med »plusser og minusser«, hvordan vi gerne vil have, at parlamentarikerne skal stemme. Hvis du ønsker at påvirke en politiker, er du nødt til at tale deres sprog« (interview med en NGO repræsentant, april 2010, oversat af forfatter).

Muligheden for at give sit besyv med er størst under Parlamentets førstebehandling af et lovforslag, og mens det ansvarlige udvalg forbereder Parlamentets betænkning. Kun under førstebehandlingen af et lovforslag er det muligt for Parlamentet at fremsætte helt nye ændringsforslag til Kommissionens lovforslag. Som lobbyist gælder det om at kontakte Parlamentets nøgleaktører så hurtigt

som muligt. Hvis man venter med at gøre sin indflydelse gældende til plenarforsamlingen, er toget ofte kørt. Et velkendt lobbyråd i Bruxelles lyder derfor at kontakte nøgleaktørerne så tidligt i processen som muligt. Lobbyisme er primært målrettet Parlamentets ansvarlige udvalg, som udgør Parlamentets »rygsøjle«. Det er her, Parlamentets linje bliver lagt, og de politiske gruppers standpunkt udformes under møder i de enkelte politiske grupper. Oftest bliver det ansvarlige udvalgs betænkning vedtaget af plenum uden de store ændringer. Det betyder, at muligheden for at påvirke udfaldet af plenumafstemningen er minimal. Det er alfa og omega for interessegrupper at kontakte Parlamentets nøgleaktører tidligt i processen, og helst inden ordføreren giver sig i kast med at skrive udkastet til den første udvalgsbetænkning.

Interessekonflikten i de tre sager

På baggrund af interessegruppelitteraturen forventer jeg, at NGO'er har forskellig mulighed for at påvirke Parlamentets holdning til de tre sager analyseret i denne artikel. Forventningen er, at NGO'erne har nemmest ved at øve indflydelse på barselsdirektivet, fordi det drejer sig om et meget »politisk« emne med store meningsforskelle mellem medlemslandene. Det er samtidig af en mindre teknisk karakter end forordningerne om reduktion af CO₂-emissioner fra erhvervskøretøjer og forbrugeroplysninger om fødevarer. Både barselsdirektivet og forordningen om forbrugeroplysninger om fødevarer er kendetegnet ved en forholdsvis stor mediebevågenhed i nationale medier og EU-medier. Det højner muligheden for, at Europa-Parlamentet vælger at agere som talsmand for diffuse interesser. Jeg vil nu beskrive de tre sager kort, inden jeg i det næste afsnit forklarer de betingelser, Parlamentet handler under som NGO'ernes talsmand.

Barselsdirektivet har til formål at fastsætte minimumsregler på EU-plan. I oktober 2008 foreslog Kommissionen at revidere den nuvæ-

rende lovgivning fra 1992. De vigtigste punkter i forslaget var at øge EU's eksisterende obligatoriske 14 ugers barselsorlov til 18 uger og indføre fuld løn under de første seks uger af barselsorloven. For den resterende del af orloven anbefalede Kommissionen, at der blev udbetalt fuld løn, dog uden at gøre dette lovpligtigt. Det udbetalte beløb burde ikke være lavere end satsen for sygedagpenge. I Europa-Parlamentet blev udvalget for kvinderettigheder og ligestilling (herefter »Kvindeudvalget«) tildelt rollen som det ansvarlige udvalg til at granske Kommissionens lovforslag. Det foreslog at øge barselsorlovsperioden til 20 uger med obligatorisk fuld løn samt retten til en to-ugers betalt fædreorlov. Parlamentets udvalgsbetænkning blev stemt igennem af plenarforsamlingen uden de store ændringer. Parlamentets holdning blev mødt med stor modstand fra arbejdsgiverorganisationer og flere regeringer. De bebrejdede Parlamentet for at stække virksomheder unødigt under den økonomiske krise og for at sætte maksimum- og ikke minimumsstandards. Parlamentets holdning, som blev vedtaget på plenum, fik en varm velkomst af kvindeorganisationer og europæiske arbejdstagerorganisationer, der havde formået at efterlade markante fingeraftryk på Parlaments betænkning. Parlamentets tilsyneladende kompromisløse holdning førte til, at et konsortium af 11 medlemslande – anført af Storbritannien og Tyskland – satte forhandlingerne på hylden med håbet om, at Kommissionen senere vælger at trække lovforslaget tilbage. Barselsdirektivet viser, at Parlamentet stadig kan leve op til sit gamle ry som NGO'ernes vogter – i dette tilfælde kvindeorganisationerne repræsenteret af »The European Women's Lobby« (EWL). Derimod var arbejdsgiverorganisationerne ikke i stand til at trænge igennem til parlamentarikerne og formåede ikke at få en eneste af deres synspunkter med i Parlamentets betænkning.

Forordningen om forbrugeroplysning om fødevarer har til formål at modernisere, forenkle og præcisere mærkning af bearbejdede fø-

devarer i EU. Europa-Kommissionen foreslog i januar 2008, at fødevareetiketter skulle indeholde obligatoriske ernæringsmæssige oplysninger på fødevarepakkens forside. Det gjaldt oplysninger som energiindhold, mængden af fedt, mættet fedt, kulhydrater og salt. Alle oplysninger skal angives pr. 100 g, 100 ml eller pr. portion. Alkoholdige drikkevarer og »alco-pops« er dog undtaget fra forslaget – noget, den europæiske alkoholindustri fik igennem, inden Kommissionens samlede kabinet godkendte lovforslaget. Parlamentets miljøudvalg (det ansvarlige udvalg) foreslog en række ændringer til Kommissionens forslag, herunder at øge listen af undtagne produkter. Flere medlemmer fra S&D, De Grønne og GUE/NGL-parlamentarikere fremsatte ændringsforslag om at indføre trafiklysmærkning, som ville have medført, at visse forarbejdede fødevarer skulle mærkes med henholdsvis et rødt, orange eller grønt mærke for at angive et højt, medium eller lavt indhold af salt, sukker og fedt. Disse ændringsforslag kom direkte fra den europæiske forbrugerorganisation (BEUC) og sundhedsorganisationen »The European Health Network« (EPHN). Trods meget polemik i Parlamentet og en stor modstand fra fødevareindustrien gik forslaget om trafiklysmærkning ikke igennem til stor ærgrelse for forbruger- og sundhedsorganisationerne. Andre diskussioner i Parlamentet kredsede om, hvordan man skulle definere naturligt pølseskind. Interessant nok skabte denne diskussion splid i pølseindustrien, hvor kollagen-industrien (produkter, der laves af det protein, som danner bindevævs fibre) »bekragede« den naturlige pølseskindsindustri. Miljøudvalgets betænkning og Parlamentets overordnede holdning ved både første og anden behandling favoriserede fødevareindustrien med meget få fingeraftryk fra forbruger- og sundhedsorganisationerne.

Forordningen om reduktion af CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer opstillede bindende mål, som skulle fremme reduktion af CO₂-emissionerne fra lette erhvervskøretøjer

(varevogne) frem til 2020. Kommissionens forslag, som blev fremsat i november 2009, fastsatte et gennemsnitligt emissionsloft for nye varebiler på 175 g CO₂/km fra 2014 samt et langsigtet reduktionsmål på 135 g CO₂/km fra 2020. Såfremt emissionsloftet blev overskredet, fik bilfabrikanten en bøde på € 120 pr. g overskredet. Europa-Parlamentets miljøudvalg (det ansvarlige udvalg) udvandede flere aspekter af Kommissionens forslag. Det langsigtede reduktionsmål blev forøget til 150 g CO₂/km, og de pålagte bøder reduceret til € 95 pr. g CO₂. Rådet og Parlamentet nåede til enighed allerede under førstebehandlingen af forslaget. Derfor afspejlede afstemningen ved plenarforsamlingen det kompromis, der var fundet mellem de to institutioner, nemlig at sætte det langsigtede 2020-mål til 147 g CO₂/km – halvsjette mellem Parlamentets mål på 140 og Rådets mål på 155 – og bødeniveauet til € 95 pr. g CO₂. Bilindustrien bød resultatet velkomment, skønt de beklagede, at det vedtagne 2020-reduktionsmål afspejlede et kompromis mellem Rådet og Parlamentet frem for at være funderet på en solid analyse. Blandt interviewpersonerne hersker der dog ingen tvivl om, at lobbyismen fra bilindustrien var én af de afgørende faktorer i, at Parlamentet valgte nogle mindre ambitiøse mål end Kommissionen. De grønne organisationer formåede at igangsætte en diskussion om at udstyre erhvervskøretøjer med fartbegrænsningsanordninger med en maksimumshastighed på 120 km/t. Alligevel var det ikke muligt for dem at få deres synspunkter med i miljøudvalgets betænkning og ej heller at påvirke Parlamentets overordnede holdning. Bilindustrien fremstod samlet, men under overfladen herskede der splid mellem Ford og BMW, hvad angik et forslag om at lade bilproducenter kombinere deres reduktionsmål for passagerbiler og erhvervskøretøjer.

Europa-Parlamentet agerer stadig som NGO'ernes højborg, men under særlige forudsætninger

Mange faktorer spiller ind på interessegrup-

pers mulighed for at bestemme slagets gang i Europa-Parlamentet og sikre sig deres fingeraftryk på Parlamentets betænkninger. To overordnede faktorer har spillet en vigtig rolle for NGO'ers mulighed for at påvirke såvel udvalgsbetænkningerne som Parlamentets overordnede holdning i de tre sager analyseret i denne artikel. Det drejer sig om NGO'ernes forhold til det relevante udvalg og graden af konkurrence fra deres lobbyopponenter.

Institutionelle betingelser: at få en sag behandlet af det rette udvalg med den rette ordfører

NGO'er har størst mulighed for at påvirke Parlamentets arbejde, når »perifere« udvalg er ansvarlige for at udarbejde betænkninger. Perifere udvalg refererer her til udvalg, der primært arbejder under høringsproceduren. Det er almindeligt, at parlamentariske udvalg og ministerier favoriserer deres eget politikområde og har særligt tætte forbindelser til nogle interessegrupper på bekostning af andre (Wilson, 1989). For eksempel er der en tendens til, at industriudvalg lægger sig tæt op ad industriens interesser, mens miljøudvalg i højere grad fører en linje tættere på de grønne organisationer. Den samme tendens kan man finde i Europa-Parlamentet. Her promoverer Kvindeudvalget kvindeorganisationers interesser, Social- og Beskæftigelsesudvalget (herefter »beskæftigelsesudvalget«) fremmer arbejdstagerorganisationernes synspunkter, Miljøudvalget de grønne organisationer, og industriudvalget industriens interesser og så videre (Rasmussen, 2012b, Smith, 2008). To faktorer har indflydelse på, hvorvidt de enkelte udvalg har mulighed for i praksis at favorisere interessegrupper inden for deres ressortområde: udvalgenes erfaring med den almindelige lovgivningsprocedure samt graden af samarbejde mellem det ansvarlige udvalg og høringsudvalget.

Forskellige beslutningsprocedurer giver ikke kun Parlamentet forskellige magtbeføjelser, men involverer også brugen af forskellige

normer og arbejdsprocedurer. Europa-Parlamentet agerer ofte mere ansvarligt og samarbejdsvilligt, når det gælder den almindelige lovgivningsprocedure, end tilfældet er for høringsproceduren. Under høringsproceduren indtager Parlamentet en rådgivende rolle, og hverken Kommissionen eller Rådet har pligt til at følge Parlamentets anbefalinger. Det bevirker, at der ikke er meget på spil for Parlamentet under høringsproceduren, hvilket tilskynder europaparlamentarikerne til at være mere ekstreme i deres synspunkter. Modsat forholder det sig under den almindelige lovgivningsprocedure, hvor der bliver krævet store flertal i både Rådet og Parlamentet for at nå til enighed. Det medfører, at hverken Rådet eller Parlamentet kan tromle deres egne synspunkter igennem uden hensyntagen til deres medlovgiver, da et kompromis skal findes mellem de to institutioner. Den almindelige lovgivningsprocedure fremmer derfor normer om ansvarlighed og kompromissøgende adfærd (Ripoll Servent, 2011). Særligt trialogue-møderne har gjort det nemmere for Parlamentet forudse, hvilke ændringsforslag Rådet bakker op om. Denne indsigt har fået Parlamentet til at moderere sine krav for hurtigere at kunne finde frem til en fællesløsning med Rådet (Burns og Carter, 2010).

Til tider sker det, at lovforslag under den fælles lovgivningsprocedure lander i skødet på et udvalg, der til daglig hovedsageligt er underlagt høringsproceduren, såsom Kvinde- og Beskæftigelsesudvalget. Når det sker, er der en tendens til, at disse udvalg tager et »forkert« normsæt i brug ved at anvende normer fra høringsproceduren på sager under den almindelige lovgivningsprocedure. Flertallet af de 114 interviewede personer beskrev parlamentarikere fra Kvinde- og Beskæftigelsesudvalget som politikere, der ikke forstår spillets regler. De indtager ofte en mere ekstrem holdning end resten af Parlamentet, hvilket gør det svært at nå til enighed med Rådet. De to udvalg har en tendens til at favorisere interessegrupper inden for deres

eget kompetenceområde, fordi de ofte tager ligestillings- og arbejdstagerbrillerne på frem for at se en problematik gennem arbejdsgivernes linse. Alle de interviewede repræsentanter fra både nationale og europæiske arbejdsgiverorganisationer gav udtryk for, at deres holdninger ikke var velkomne i de to udvalg. Det understreger nedenstående citat:

»Arbejdsgiverorganisationer bliver altid set som »de slemme drenge« i Kvindeudvalget og Beskæftigelsesudvalget. Det står så stjerneklart for parlamentarerne i de to udvalg, at de er sat i verden for at kæmpe kvindernes og arbejdernes sag. Ligeegyldigt hvad vi kommer med, er vi pr. definition »de slemme drenge«. Det er virkelig svært for os at påvirke Parlamentets holdning, når lovforslag behandles i de to udvalg [...]. Så er det bedre at gemme vores kræfter til at lobbye Rådet« (interview med repræsentant for UEAPME, december 2010, oversat af forfatter).

Følelsen af at være uvelkommen i de to udvalg har fået mange arbejdsgiverorganisationer til at gå en stor bue uden om disse udvalg. De føler, at de er bedre tjent med at gemme deres lobbykræfter til senere i processen. Den noget reaktive lobbystrategi, erhvervslivet har over for de to udvalg, gør, at kvindeorganisationer og arbejdstagerorganisationer ikke får modspil. Dermed er den information, politikerne får fra interessegrupper i de to udvalg, ofte skævvredet og belyser kun den ene side af sagen.

En måde, hvorpå man kan undgå, at udvalg ender med at blive for ensidige i deres holdning, er at styrke samarbejdet mellem Parlamentets udvalg. Ofte gennemskærer et forslag fra Kommissionen kompetenceområdet af flere udvalg. Eksempelvis kan forordningen om reduktion af CO₂-emissioner fra lastbiler i princippet blive behandlet af både Miljø-, Industri- og Indre Marked-udvalget. Siden 2002 har Europa-Parlamentets formandskonference (bestående af Parlamentets politiske ledelse, herunder formanden og lederne af de politiske grupper) ofte løst kompetencetvister ved at gøre brug af den

forstærkede samarbejdsprocedure (også kaldt »Hughes-proceduren«), der lægger op til et styrket samarbejde mellem det ansvarlige udvalg og høringsudvalget. Denne procedure giver høringsudvalget næsten jævnbyrdig status med det ansvarlige udvalg på de aspekter af et lovforslag, der vedrører begge udvalgs kompetenceområde. Det er derfor nødvendigt, at de to udvalg når til enighed, hvis de skal gøre sig nogen som helst forhåbninger om at samle støtte til en betænkning i begge udvalg.

Det styrkede samarbejde mellem Miljø- og Industriudvalget har ændret NGO'ernes vilkår. Hvor Parlamentets Miljøudvalg tidligere blev set som en miljøforkæmper, der agerede talerør for De Grønne og forbrugerorganisationerne, fungerer det i dag som »miljøpragmatiker« (Rasmussen, 2012b). Det styrkede samarbejde mellem Miljø- og Industriudvalget har gjort, at Miljøudvalget har været nødt til at nedtone sine grønne holdninger for at få industriudvalget med ombord. Derimod er Kvinde- og Beskæftigelsesudvalget i mindre grad underlagt styrket samarbejde med andre udvalg. Dette var en af grundene til, at Parlamentets ændringsforslag til barselsdirektivet særligt favoriserede kvindeorganisationerne på bekostning af arbejdsgiverorganisationerne. Derimod var forordningerne om »forbrugeroplysning om fødevarer« og »reduktion af CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer« kendetegnet ved et tæt samarbejde mellem det ansvarlige udvalg og høringsudvalget. NGO'ers mulighed for at sætte deres spor på Parlamentets betænkninger er derfor størst i udvalg, der hovedsageligt er underlagt høringsprocedurens normer og arbejdsmetoder. Især når disse udvalg ikke indgår i styrket samarbejde med mere industrivenlige udvalg.

Graden af konkurrence fra ens opponenter

Lobbyister søger at få politikerne til at betragte et givet politisk problem gennem deres linse. I Europa-Parlamentet er det dog ikke nok at tromle frem med sit eget snævre lob-

byistbudskab. For at være succesfuld skal man tilpasse sit budskab den parlamentariske arena. Europa-Parlamentet har to institutionelle ansigter: det optræder som del af den lovgivende magt i EU og udgør samtidig en offentlig arena for åben politisk debat. Samlet har det betydning for Parlamentets lydhørhed over for forskellige lobbyistbudskaber. Det er ikke nok, at en erhvervsinteresse fremhæver, at et ændringsforslag har en positiv virkning på industrien. Offentlige goder – såsom forbedret trafikssikkerhed og et renere miljø – skal også være en del af regnestykket (Lehmann, 2009: 52). Derudover er det vigtigt, at interessegrupper taler parlamentarisk sprog og modererer deres budskaber, alt efter hvem de taler med. Som en repræsentant for den tyske arbejdsgiverorganisation BDI udtrykker det:

»Man kan ikke fremføre de samme argumenter over for en konservativ, liberal og socialdemokratisk europaparlamentariker. Når vi henvender os til den socialdemokratiske gruppe, vælger vi altid at fokusere på de sociale aspekter af det pågældende lovforslag såsom jobskabelse eller -tab. Vi tager også nogle gange et medlem med fra et af vores samarbejdsudvalg [Betriebsrat] for at vise socialdemokratiske politikere, at EU's beslutninger har indflydelse på arbejdstagernes rettigheder. Desuden skal vi også sørge for at give vores argument et nationalt strejf ved at berøre, hvordan vores holdning fremmer den pågældendes parlamentarikers hjemland.« (interview med repræsentant for BDI, september 2011, oversat af forfatter).

Citatet fremhæver vigtigheden af at forstå, hvem modtageren af ens budskab er. Det drejer sig ikke om at ændre kernen i sit budskab, men om at kunne forvandle indpakningen, så den fremstår mest spiselig for den, man forsøger at påvirke. Ét spørgsmål er særligt vigtigt, når man som interessegruppe forsøger at få europaparlamentarikerne til at se en politisk problemstilling fra en bestemt vinkel: Hvor stærkt står ens lobbymodstanderne – er der »industriel krig«, eller står industrien samlet? Der er to årsager til, at man som NGO står mere solidt, hvis ens opponenter er internt

splittede. For det første betyder uenigheder inden for industrien, at der højst sandsynligt er nogle nationale industriinteresser, der står på NGO'ernes side og kan »skubbe« et lovforslag i den samme retning. På forordningen om »forbrugeroplysning om fødevarer« var der både britiske og tyske fødevarekæder, der støttede forbrugerorganisationernes ønske om at gøre trafikksmærkning obligatorisk i Europa. For det andet øger splittelse inden for industrien risikoen for »asymmetrisk« lobbyisme. En splittet interessegruppe vil som udgangspunkt have meget svært ved mobilisere sine lobbykræfter hurtigt og vil derfor ofte komme sent ind i kampen. En asymmetrisk lobbyistarena gør, at politikerne primært bliver eksponeret for argumenterne fra interessegrupper, der ikke er lammet af interne uenigheder og derfor kan lobbye tidligt. Det er en klar styrke for mobiliserede interessegrupper, som dermed ikke udfordres betydeligt af deres modstandere, hvorved sandsynligheden for, at politikerne netop vælger at se et problem fra deres synsvinkel, øges betragteligt. Og når én forståelse af et politikproblem har taget rod i politikernes sind, er det ofte svært at ændre den senere i processen (Potters og Van Winden, 1992).

I forordningerne om »forbrugeroplysning om fødevarer« og »reduktion af CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer« stod industrien forholdsvist samlet på de fleste aspekter af Kommissionens lovforslag. Det betød, at de kunne lobbye Europa-Parlamentet tidligt i processen. På barselsdirektivet var der splid mellem arbejdsgiverorganisationer fra forskellige lande, omend de fleste var imod at røre ved EU's nuværende barselsregler. Hovedproblemet for industrien var her, at de manglede gode kontakter i Kvinde- og B beskæftigelsesudvalget. Arbejdsgiverorganisationernes ry for at være »de slemme drenge« i de to udvalg bevirkede, at de valgte ikke at lobbye Parlamentet, før det var for sent. Det skabte asymmetri på lobbyistscenen i Parlamentet, da kvindeorganisationernes stemme ikke

blev udfordret tilstrækkeligt. NGO'ernes mulighed for at påvirke Europa-Parlamentets betænkninger er derfor ikke kun betinget af favorable institutionelle faktorer, men også af hvor stærkt deres opponenter står. I overensstemmelse med de teoretiske forventninger var NGO'ernes røst størst i Parlamentet på mere politiserede emner (barselsregler, trafiklysmærkning og fartbegrænsningsanordninger), men mindre på emner af en mere teknisk karakter. Kun på barselsdirektivet havde NGO'erne dog held til at få deres holdninger reflekteret i både udvalgsbetænkningen og Parlamentets overordnede holdning vedtaget af plenarforsamlingen. Dette skyldtes, at de havde at gøre med et meget NGO-sympatisk udvalg og en lobbyopponent (arbejdsgiverorganisationerne), der gik en stor bue uden om det ansvarlige udvalg. Det skabte en asymmetrisk lobbyscene, der var til fordel for NGO'erne. På forordningerne om »forbrugeroplysninger om fødevarer« og »reduktion af CO₂-emissioner fra lastbiler« var der også asymmetri på lobbyscenen. Denne gang til fordel for industrien. Derimod var NGO'erne her konfronteret med to ordførere, der holdningsmæssigt lå tættere på industrien samt et miljøudvalg, der skulle finde et kompromis med både industriudvalget og Rådet.

Parlamentet er NGO'ernes højborg under visse betingelser

Europa-Parlamentet er ikke altid en arena, hvor NGO'erne har frit spil. Nye spillere og regler har meldt deres ankomst, og industrien udgør ofte tungen på vægtskålen. Parlamentets ry som en slagkraftig forkæmper for diffuse interesser er på retur. Lobbykampene falder ofte ud til industriens fordel. Det betyder ikke, at Parlamentets rolle som NGO'ernes højborg er et overstået kapitel, eller at erhvervsinteresser altid har det sidste ord at skulle have sagt. Parlamentet agerer stadig som NGO'ernes talerør under visse betingelser. Som denne artikel viser, er NGO'ernes mulighed for at øve indflydelse særligt betinget af to faktorer:

- En asymmetrisk lobbyistarena, hvor deres opponenter afholder sig fra at lobbye Parlamentet, enten fordi de ikke føler sig velkomne, eller fordi de er internt splittede og ikke kan lobbye rettidigt.
- En sympatisk institutionel parlamentarisk arena, hvor det ansvarlige udvalg naturligt hælder mod NGO'ernes synspunkt, fordi de søger at favorisere deres eget politikområde. Muligheden for dette er dog ydermere betinget af, at det ansvarlige udvalg ikke er underlagt et forstærket samarbejde med et industrivenligt høringsudvalg.

Den aprioriske antagelse om, at erhvervsinteresser dominerer i politik på grund af større organisatoriske kapaciteter, økonomiske ressourcer og tekniske ekspertise, er mangelfuld. Erhvervsinteresser i Bruxelles er ofte internt splittede. Billedet er mere broget, og industrielle kampe er ikke uørførte. Industrien står over for flere forhindringer, der afskærer dem fra at blive for indflydelsesrige: interne gnidninger og »fjendtlige« europaparlamentariske udvalg.

Sandsynligheden for brydninger inden for industrien er størst, når det gælder produktionsstandards. Dette bunder i de store nationale forskelle i velfærdssystemer og arbejdsgiverorganisationernes forsøg på at fremme deres egen nationale model i EU. Det betyder ikke, at industrien altid står samlet, når det gælder fastsættelsen af fælles EU-produktstandards. På forordningen om »forbrugeroplysning om fødevarer« var der »krig« i pølseindustrien, og ikke alle industrier var imod trafiklysmærkning. På forordningen om »reduktion af CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer« herskede der divergerende meninger om muligheden for at lade bilproducenter kombinere deres reduktionsmål for passagerbiler og erhvervskøretøjer. Eksemplerne viser, at industrien langt fra udgør en homogen interesse. Evnen til at kunne finde fælles fodfæste på kerneområder er derfor vigtig for industri-

ens muligheder for at påvirke EU-politikken. Når der opstår gnidninger, og/eller industrien fraholder sig fra at lobbye Parlamentet, bliver der skabt et lobbytomrum, som NGO'erne kan udfylde. En asymmetrisk lobbyscene giver NGO'erne mulighed for at fremme deres synspunkter uden at blive udfordret af deres lobbyopponenter. Men en asymmetrisk lobbyarena er ikke nok i sig selv, hvis det udvalg, man henvender sig til, ikke som udgangspunkt deler ens grundsyn.

Det øgede samarbejde mellem mange af Parlamentets udvalg kombineret med arbejdsprocedurerne og normerne under den almindelige lovgivningsprocedure har gjort, at Parlamentet har nedtonet sine krav og er blevet mere kompromissøgende. På miljøområdet ses det ved, at Parlamentet vedtager mindre klimaambitiøse ændringsforslag, end de gjorde tidligere. Det betyder ikke, at Parlamentet fremsætter miljøfjendtlige ændringsforslag, men at de er mindre ambitiøse, end de har været førhen. På miljøområdet dominerer en klar tendens: Parlamentet er gået fra at være en miljøchampion til at blive en miljøpragmatiker. Det har reduceret NGO'ernes mulighed for at bruge Parlamentet som deres talerør på miljøområdet. Måske vil »perifere« udvalg også tilpasse sig normerne under den almindelige lovgivningsprocedure, når høringsproceduren med tiden ophører. Hermed vil Parlamentets renommé som NGO'ernes højborg blive en saga blot.

Noter

1 I artiklen refererer jeg også til NGO'er (det vil sige ikke-statslige organisationer) som diffuse og »svage« interesser, mens jeg også henviser til industriinteresser som producenter, erhvervsinteresser, virksomheder, kommercielle interesser og særinteresser. NGO'er er kendetegnet ved, at de kæmper for sager af en mere generel karakter, der kommer hele befolkningen til gode (såsom forbedret forbrugerbeskyttelse, menneskerettigheder og et renere miljø). De repræsenterer derfor et bredt udsnit af befolkningen (dermed også brugen af ordet »diffus« interesse). Industriinteresser re-

præsenterer derimod en snæver del af befolkningen, såsom en specifik industri (dermed brugen af ordet »særinteresse«).

2 De 114 kvalitative semistrukturerede interviews er fortaget mellem april 2009 og oktober 2011. Interviewene er fordelt som følgende: 6 embedsmænd fra Europa-Kommissionen, 3 diplomater fra den belgiske, danske og tyske faste repræsentation i EU, 13 europaparlamentariker, 38 embedsmænd/politiske rådgivere fra Europa-Parlamentet, 36 repræsentanter for erhvervsinteresser, 4 repræsentanter for arbejdstagerorganisationer og 14 repræsentanter for europæiske NGO'er.

Litteraturliste

- Burns, Charlotte (2005), »The European Parliament: The EU's Environmental Champion?« i Andrew Jordan, red., *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions & Processes*, 2. udg., London: Earthscan, pp. 87-106.
- Burns, Charlotte (2013), »Consensus and compromise become ordinary – but at what cost?: A critical analysis of the impact of the changing norms of co-decision upon European Parliament committees«, *Journal of European Public Policy*, 7(20): 988-1005.
- Burns, Charlotte og Neil Carter (2009), »Is Co-decision Good for the Environment? An Analysis of the European Parliament's Green Credentials«, *Political Studies*, 58(1): 123-42.
- Chalmers, Andrew W. (2013), »Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union«, *Journal of European Public Policy*, 20(1): 39-58.
- Coen, David og Alexander Katsaitism (2013), »Chameleon Pluralism in the EU: An empirical study of the European Commission interest group density and diversity across policy domains«, *Journal of European Public Policy*, 20(8): 1104-19.
- Culpepper, Pepper D. (2011), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, New York: Cambridge University Press.
- Daugbjerg, Carsten og Gert T. Svendsen (2001), *Green Taxation in Question*, Basingstoke: Palgrave.
- Earnshaw, David og David Judge (2006), »No single dichotomies: lobbyists and the European Parliament«, *Journal of Legislative Studies*, 8(4): 61-79.
- Grant, Wyn (2011), »Business. The Elephant in the Room« i Rüdiger Wurzel og James Connelly,

- red., *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London: Routledge, pp. 197-213.
- Greenwood, Jeremy (2011), *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simom og Bjørn Høyland (2011), *The Political System of the European Union*, London: Palgrave.
- Kohler-Koch, Beate (1998), »Organised interests in the EU and the European Parliament« i Paul H. Claeyes, Corinne Gobin and Pascaline Winard, red., *Lobbying, Pluralism and European Integration*, Brussels: European Interuniversity Press, pp. 126-58.
- Kurtzer, Paula og Alice Cooper (2013), »Biased or not? Organized Interests and the case of the EU food information labelling«, *Journal of European Public Policy*, 20(5): 722-40.
- Lehmann, Wilhelm (2009), »The European Parliament« i David Coen og Jeremy Richardson, red., *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*, Oxford: Oxford University Press, pp. 39-69.
- Lowi, Theodore (1964), »Four Systems of Policy, Politics and Choice«, *Public Administration Review*, 32(4): 314-25.
- Mazey, Sonia og Jeremy Richardson (2006), »Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping« i Jeremy Richardson, red., *European Union Power and Policy-Making*, Abingdon: Routledge, pp. 247-68.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Boston: Harvard University Press.
- Pollack, Mark A. (1997), »Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making«, *Journal of European Public Policy*, 4(4): 572-90.
- Potters, Jan og Frans van Winden (1992), »Lobbying and asymmetric information«, *Public Choice*, 74(3): 269-92.
- Rasmussen, Maja K. (2012a), *Interest Groups Influence in the European Parliament. Does Policy Shape Politics?*, PhD thesis, London: London School of Economics and Political Science.
- Rasmussen, Maja K. (2012b), »Is the European Parliament still a policy entrepreneur for environmental interests?«, *Interest Groups & Advocacy*, 1(2): 239-59.
- Richardson, Jeremy og David Coen (2009), »Institutionalizing and Managing Intermediation in the EU« i David Coen og Jeremy Richardson, red., *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*, Oxford: Oxford University Press, pp. 337-350.
- Ripoll Servent, Ariadna (2011), »Playing the co-decision game? Rules' changes and institutional adaptation at the LIBE committee«, *Journal of European Integration*, 34(1): 55-73.
- Smith, Mitchell P. (2008), »All Access Points are Created Equal: Explaining the Fate of Diffuse Interests in the EU«, *British Journal of Politics & International Relations*, 10(1): 64-83.
- Wilson, James Q. (1974), *Political Organisations*, New York: Basic Books.
- Wilson, James Q. (1980), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.
- Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it*, New York: Basic Books Classics.
- Woll, Cornelia (2012) »The brash and the outspoken: Lobbying styles in a transatlantic comparison«, *Interest Groups & Advocacy*, 1(2): 193-214.

Politiske karriereveje blandt danske Europa-Parlamentsmedlemmer¹

Flemming Juul Christiansen, Lektor,
Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet,
fjc@ruc.dk

Artiklen opstiller en typologi og undersøger politiske karriereveje blandt danske medlemmer af Europa-Parlamentet, siden der blev indført direkte valg i 1979. Godt halvdelen har kombineret sæde i Europa-Parlamentet med enten forudgående eller efterfølgende at have gjort karriere som folketingsmedlem eller minister. Artiklens resultater tyder ikke på, at Europa-Parlamentets stigende betydning fra begyndelsen af 1990'erne har medført, at flere politikere alene søger karriere i Strasbourg. Tværtimod kan der spores en svagt stigende tendens til, at flere MEP'er har en forudgående national politikerkarriere, hvilket indikerer, at de politiske partier også har indflydelse på opstillingsprocessen og opstiller vælgermæssige magneter som spidskandidater, som dog fortsat kombineres med kandidater uden baggrund som folketingsmedlem. Andelen af MEP'er med en efterfølgende national karriere er omtrent uændret. Artiklen vurderer, at omfanget af blandede karriereveje overordnet set har positive implikationer for demokratisk repræsentation i Danmark, men også at udviklingens retning kan forskyde den nuværende balance.

Politiske karriereveje blandt medlemmerne af Europa-Parlamentet

Et repræsentativt demokrati som det danske er grundlæggende defineret ved, at folket vælger medlemmer af Folketinget. Siden 1979 har der også været direkte valg til Europa-Parlamentet (EP). Dermed har danske politikere kunnet søge valg nationalt og overnationalt (og også lokalt) og på et eller flere niveauer gennem deres karriere. Over tid har

EP opnået større magtbeføjelser, hvilket kan forventes at påvirke de politiske karrierevalg (Scarrow, 1997). Desuden har udvekslingen af medlemmer mellem de to parlamenter betydning for varetagelsen af interesser for politiske partier og offentlighed i både Danmark og EU. Efter syv valgperioder har der indtil videre siddet 76 danske medlemmer af EP, hvilket giver materiale nok til en empirisk og deskriptiv statistisk belysning.

Formålet med denne artikel er derfor at opgøre, karakterisere og forklare karrierevejene for danske medlemmer af Europa-Parlamentet (MEP'er) fra og med introduktionen af direkte valg i 1979 med fokus på betydningen af styrkelsen af EP's beføjelser i EU's beslutningsproces fra begyndelsen af 1990'erne. I litteraturen om politisk rekruttering påpeges betydningen af politikernes individuelle karriereønsker samt partiernes og vælgernes motiver for opstilling og indvalg. Styrkelsen af EP kan forventes at påvirke disse faktorer.

Opbygning af erfaring som MEP og dedikation til hvervet har betydning for, hvor effektivt MEP'er fungerer som demokratiske repræsentanter for deres partier, danske interesser og til dels for EU selv. Et yderligere formål med artiklen er derfor at diskutere demokrati-

ske implikationer af de hidtidige karriereveje mellem Christiansborg og Strasbourg.

Artiklen lægger ud med at gennemgå modstillede teoretiske forklaringer fra henholdsvis Scarrow (1997) og Patzelt (2002). Herudfra udledes artiklens empiriske hovedforventning, som undersøges ved at sammenligne danske MEP'ers karriereveje over tid og kortlægge dem i nogle deskriptive typologier. Resultaternes repræsentationsdemokratiske implikationer diskuteres, inden der konkluderes.

Forklaringer på MEP'ers karriereveje

Politisk eliterekuttering er et klassisk emne for statskundskaben. Det gælder internationalt (Patzelt, 2002; Andeweg, 2003; Norris, 2006) og i dansk sammenhæng (Kjær og Pedersen, 2004; Knudsen og Gram-Skjoldager, 2010). Om folkevalgtes karriereveje i føderale systemer fremfører Stoltz (2003), at de fleste karrierer holder sig på regionalt niveau, hvilket han bl.a. tilskriver stigende professionalisering af de regionale systemer. Litteraturen er mere begrænset angående EP (Hix o.a., 2003), men Ghergina og Chiru (2010) om rumænske partiers listeplaceringer samt Mühlbock (2012) om delegeringsproblemer kan fremhæves. Kjær (undervejs) tager udgangspunkt i, hvorvidt Folketinget udgør en trædesten på vej mod EU.² Om Danmark har Vestergaard (2004) opstillet en typologi over danske MEP'ers karriereforløb.

Scarrow (1997) kortlagde som den første udvekslingen mellem nationale parlamenter og EP for EU's fire største lande: Tyskland, Storbritannien, Frankrig og Italien i perioden 1979-1994. Hun påviser en vis empirisk variation mellem de fire lande, men i gennemsnit havde 29 procent af deres MEP'er forud haft sæde i nationale parlamenter. Scarrow argumenterer for, at den styrkede magt til EP fra begyndelsen af 1990'erne, i form af forøget reel inddragelse i beslutningsprocesserne, fremover vil tiltrække kandidater med

interesse for europæiske spørgsmål for deres egen skyld, hvilket vil gøre det sandsynligt, at:

»... fremtidige parlamenter vil blive befolket med karriereorienterede MEP'er, som anser Europa-Parlamentet som deres fremmeste politiske arena ...« (oversat af forfatter) (Scarrow (1997, 261).

Scarrow fremhæver samme sted, at tendensen er selvforstærkende, så når EP befolkes af selvbevidste politikere, styrkes dets rolle endnu mere, og endnu flere politikere vil nøjes med i deres karriere som lovgivere kun at sidde i EP (ibid.).

For Scarrows argument er de enkelte parlamentsmedlemmers karriereønsker alene afgørende. Hun fremhæver dermed udbudssiden, men der findes også en efterspørgselside. Flere andre studier af rekruttering peger på den store betydning af politiske partier for opstillingen af parlamentskandidater. Det gælder modellen for opstilling hos Patzelt (2002: 84), tilpasset efter Norris og Lovenduski (1995: 184), hvori kandidaterne til rådighed indgår i en proces, som primært styres af de politiske partier inden for rammerne af det generelle politiske system, herunder valg-handlingen (Norris, 2003). Borchert (2011) fremfører, at for politiske systemer med flere niveauer vil de enkelte parlamentsmedlemmer løbende afveje fordele og ulemper ved at skifte sæde, hvilket afhænger af såvel ambition som institutionelle muligheder. Grundlæggende kan de to organer udgøre et klart hierarki med den ene som mere attraktiv end den anden, klart adskilte eller klart sammenvævede.

Litteraturen argumenterer således for, at den institutionelle ramme, de politiske partier, kandidaterne selv samt vælgerne alle har betydning for, hvem der bliver stillet op og valgt til et parlament, og siden for, hvordan en politisk karriere afsluttes. Strøm (1990) opstiller tre målsætninger for politiske par-

tier: Stemmer, politik og regeringsembeder. De politiske partier har en interesse i at opstille EP-kandidater, der kan trække stemmer til partiet, men også i at råde over effektive lovgivere både som MF'er og MEP'er, mens EP kun har meget begrænset betydning som kanal til at besætte politiske embeder.

De politiske partier har endvidere grund til at formode, at allerede kendte, politiske navne har lettere ved at trække stemmer end mere ukendte, og EP-valgene er meget prægede af personlige stemmer med hele Danmark som én valgkreds (Vestergaard, 2004: 47). Siddende eller forhenværende MF'er og ministre vil derfor kunne formodes at være populære kandidater og eventuelt få stemmer nok til at trække andre med ind. Om det forholder sig sådan, undersøges også nedenfor. Omvendt risikerer denne type kandidater at være mere troløse og hellere hurtigt at ville vende hjem til Folketinget. Partiernes stærkest mulige »hold« kan derfor tænkes at bestå i en blanding af kandidater med MF-baggrund til at trække stemmer og udveksle national erfaring samt andre med »ren« dedikation til de europæiske politikområder. Særligt spidskandidater må forventes i højere grad end øvrige MEP'er forud at have været MF'er eller ministre. Styrkede magtbeføjelser til EP må antages at forstærke denne tendens over tid med henblik på at trække flere stemmer til listen og opnå større chance for indvalg, ligesom det bliver mere interessant for betydningsfulde politikere at søge mod EP.

Selvom EP har fået større betydning end tidligere, er der næppe endnu grund til at forvente, at EP-medlemskab udgør en politisk karrierevej, som for den enkelte politiker giver mulighed for at stige lige så højt til tops som ved at være MF'er – eller i givet fald ikke uden siden eller på ny at blive MF'er. Der lurar en frygt for »evig glemsel«, og de nationale parlamenter synes fortsat at rangere højest (Vestergaard, 2004). For en menig MF'er med skuffede ambitioner kan posten

som MEP alligevel tænkes at være mere tillokkende (ibid.), hvilket styrkelsen af EP yderligere har fremmet. For tidligere ledende skikkelser kan EP også udgøre en interessant afslutning på den politiske karriere (ibid.). Partierne kan i nogle situationer forsøge at overtale MF'er med fortsatte nationale karrieremuligheder til at yde partiet en tjeneste, hvilket i givet fald skal kunne belønnes senere med muligheder for at vende tilbage. Det er i opstillingen af partiets liste, at partiets indflydelse gør sig stærkest gældende (Ghergina og Chiru, 2010). Hvis partiet er afgørende for opstillingen, har EP's stigende betydning gjort det vigtigere for de politiske partier at få indvalgt kendte MF'er, idet de med større sandsynlighed opnår valg samt er trænet i forvejen som politikere med national erfaring.

Modsat Scarrow (1997) taler både individuelle og partipolitiske faktorer for større udveksling mellem en national og en europæisk karriere, hvilket udgør denne artikels hovedforventning: Styrkelsen af EP har bidraget til, at flere MEP'er har forudgående national politisk erfaring som MF eller minister, og det gælder i særlig grad spidskandidaterne, der trækker flere/mange personlige stemmer. Det bør påpeges, at der kan tænkes andre grunde til de observerede ændringer som eksempelvis en generel modning eller institutionalisering af EP (Polsby, 1968), men denne artikel indskrænker sig til deskriptivt og bivariat at sammenligne rekruttering i en tidlig fase med færre magtbeføjelser til EP end i en senere.

Når kandidaten først er valgt ind, er partiets muligheder som principaler for at kontrollere »sine« MEP'er som agenter mere begrænsede og mest knyttet til genopstilling (Mühlbock, 2012: 609). Kandidaten selv får altså relativt større betydning end partiet ved afslutningen af karrieren som MEP sammenlignet med opstillingen til EP. De større danske partier har også fortsat en ret decentraliseret opstilling af folketingskandidater (Bille, 1997), hvilket

kan gøre det muligt for MEP'er, der fortryder, hurtigt at søge videre eller tilbage og derpå nedlægge deres mandat. Partiernes ledelser kan undertiden også se interesse i at hente talentfulde folk »hjem« efter udført dåd eller pligt for partiet i EP. Som hovedregel må det dog være i partiets interesse, at flest mulige af dets kandidater opnår erfaring med arbejdet i EP og dermed bliver i stand til stærkest muligt at gøre sig gældende på partiets vegne. Endelig har vælgerne selv sagt også et ord at sige i forhold til, om en kandidat formår at opnå genvalg, ligesom udefrakommende forhold som sygdom kan afslutte en karriere. EP's relativt stigende betydning burde dog betyde, at der skal mere til end tidligere for, at MEP'er lader sig lokke tilbage, hvilket dog muligvis opvejes, hvis der også bliver opstillet mere betydningsfulde partipolitikere, der hurtigere får lyst til at vende tilbage til det nationale niveau efter udført opgave for partiet på stemmesedlen. Hvis EP er uden betydning, vil tidligere MF'er ikke søge genopstilling, men hurtigst muligt forsøge at vende tilbage til national dansk politik. Endelig kan baggrund som MEP være blevet mere attraktivt end før som rekrutteringsgrund til Folketinget.

Hvordan er data fundet?

For at undersøge forventningerne er det nødvendigt med data om, hvem der har været MEP'er og ministre. EP's egen udgivelse *Danske medlemmer af Europa-Parlamentet 1.1.1973-25.5.2014* (Europa-Parlamentet, 2014) rummer en komplet identifikation af de danske medlemmer og deres mandatperioder. Medlemmer af Folketinget (MF) er primært identificeret gennem Hvidt (1992) samt de løbende udgivelser Folketingsårbog og Folketinget efter Valget. Desuden er Danmarks Statistiks og Kommunedatas opgørelser over resultaterne af EP-valgene konsulteret i et par tilfælde, ligesom KVINFO (1999) har været nyttig, da den rummer oversigter over partiernes opstillingslister ved flere af valgene. Som MF er kun regnet fuldgældende medlemmer og ikke suppleanter. Indtil 1979 udpegede de

ationale parlamenter MEP'erne blandt deres egne medlemmer. Et forudgående medlemskab af Folketinget er operationaliseret som, at pågældende var valgt ind i Folketinget første gang, inden vedkommende blev MEP. Efterfølgende medlemskab af Folketinget er operationaliseret som, at vedkommende har siddet som medlem af Folketinget efter ophør af en periode som MEP. Det samme gælder for ministre. Dobbelt medlemskab, dvs. samtidigt medlemskab af Folketinget og Europa-Parlamentet, som Danmark forbød i 2003 og EP generelt i 2009, er også talt op. Det har ikke været muligt at være MEP og dansk minister samtidig.

Artiklen dækker kun perioden efter 1979, da overlappet mellem MF og MEP i sagens natur var komplet før 1979 og derfor uden variation at følge, men Knudsen og Gram-Skjoldager (2010, 97-107) skildrer, at i perioden 1972-79 havde MEP'er hyppigt haft eller opnåede siden ministerposter. Med sikret dobbeltmandat som institutionel ramme regnedes det således for attraktivt for folketingspartigruppernes betydeligste medlemmer også at have sæde i Strasbourg trods EP's begrænsede indflydelse (Borchert 2011). Medlemskab af Folketinget før 1979 er i denne artikel regnet som forudgående MF, selvom vedkommende da besad dobbelt medlemskab, mens MEP-tiden før 1979 ikke er medregnet som efterfølgende MF eller ministerkarriere.³ Anciennitet som MEP før 1979 tæller dog med, da den kan have påvirket partiernes opstillingsønske og vælgernes valg. Kortlægningen forefindes i artiklens appendiks.

Europa-Parlamentets beføjelser og danske medlemmer

Kul- og Stålionionens Fælles Forsamling udgjorde forløberen for Europa-Parlamentet og opstod ved traktatens indgåelse mellem De Europæiske Fællesskabers seks oprindelige medlemslande i 1952 (Hix o. a., 2003). Folketinget udpegede medlemmer til EP i november 1972 forud for Danmarks indtræden

1. januar 1973. Fra 1979 er EP blevet valgt direkte af de enkelte medlemslandes borgere ved valg hvert femte år. Valget i sommeren 2014 bliver dermed det ottende direkte valg, og alle har haft dansk deltagelse. I de første fem valgperioder frem til og med 2004 besad Danmark 16 mandater, hvoraf det ene var forbeholdt Grønland frem til denne del af Rigsfælleskabets udtræden af EF per 1. januar 1985. På grund af et loft for størrelsen af EP og udvidelsen med de østeuropæiske lande har Danmark efterfølgende måttet afgive mandater, så det havde 14 fra 2004 til 2009 og derpå 13. Over de mellemliggende 35 år har i alt 76 danskere, 26 kvinder og 50 mænd, været medlemmer af Europa-Parlamentet (MEP'er). Fem af dem havde også været medlemmer før 1979. 66 forskellige politikere hører til de indvalgte ved et af de syv EP-valg, mens de øvrige indtrådte undervejs i en mandatperiode.

Ved dets oprettelse i 1952 fik forløberen for EP overvejende konsultative funktioner, men for flere af det nye europæiske samarbejdes fædre var formålet at etablere et organ, der med demokratisk legitimitet kunne gøre krav på øget indflydelse, efterhånden som stadigt flere opgaver blev truffet på overnationalt niveau (Rittberger, 2003: 211). Med Luxembourg-traktaten i 1970 fik EP magt over en meget begrænset del af EF's budget, blot fire til fem procent (ibid.: 217). Først med Fællesakten fra 1986, som etablerede Det Indre Marked fra 1992, fik EP formel indflydelse på dele af EF's, siden EU's, beslutninger gennem en fælles beslutningsprocedure med EU's Ministerråd (ibid.). Efter yderligere traktatændringer vedtager EP nu EU's samlede budget og kan afsætte Kommissionen. Jupille (2004: 115) sammenfatter forøgelsen af EP's institutionelle magt i et indeks. Sammenlignet med de første tre valgperioder mellem 1979 og 1994, viser opgørelserne entydigt, at EP-medlemmerne i tiden derefter opnåede betydeligt større formel indflydelse, som Scarrow (1997) også anfører som forud-

sætning. På baggrund heraf er der grund til at sammenligne, om der i samme periode er sket en udvikling i karrieremønstrene for MEP'er angående, hvorvidt de forud har været MF eller dansk minister.

Adskilte eller sammenvævede karrierer som MEP'er, MF'er og minister

Tabel 1 rummer en række informationer. Den viser, at ud af de 76 danske EP-medlemmer 1979-2014 har lidt under halvdelen, 35, ikke indtil videre⁴ haft sæde i Folketinget før, imens eller efterfølgende. 36 havde en forudgående karriere som folketingsmedlem eller minister (henholdsvis 35 og 15). 17 fik en efterfølgende karriere som folketingsmedlem eller minister (henholdsvis 16 og 8). Værdierne viser, at medlemskab af EP kan udgøre en politisk karriere i sig selv, men også indgå i et sammenvævet forløb med folketingsmedlemskab og ministerposter både før og efter. Dog forekommer det hyppigere med en forudgående, national politisk karriere end en efterfølgende.

Tabel 1 er delt op i to tidsperioder, alt efter om de pågældende indtrådte før eller efter 1994, omtrent da EP's magtbeføjelser fra begyndelsen af 1990'erne blev afgørende styrket. Værdierne tyder ikke på, at flere MEP'er alene følger en karriere i EU, snarere tværtimod. Før 1994 var det under halvdelen af MEP'erne, der forud havde været MF'er. For de fire store EU-lande, Storbritannien, Frankrig, Tyskland og Italien havde 30 procent af deres MEP'er i samme tidsperiode forud været medlemmer af deres nationale parlament, altså en anelse lavere (Scarrow, 1997: 258). Efter 1994 er det blevet lidt mere almindeligt, at danske MEP'er forud har været folketingsmedlemmer. Det gælder nu over halvdelen af de indtrådte. Forskellen kan ikke forklares alene med modstanderbevægelsernes tilbagegang ved valgene, selvom deres andel af forudgående folketingsmedlemmer (4 ud af 14) ligger lidt lavere end partiernes. Der er også lidt flere tidligere ministre blandt MEP'erne

Tabel 1: MEP'ers forudgående og efterfølgende nationale, politiske karrierer (MF eller minister) 1979-2014

	Indtrådt som MEP første gang senest 18. juli 1994			Indtrådt som MEP første gang tidligst 19. juli 1994 Alle			Alle
	Antal	År som MEP	Stemmer i snit	Antal	År som MEP	Stemmer i snit	Antal
Ren MEP-karriere	19	9,8	43.833	16	7,1	29.795	35
Forudgående karriere som MF	16	7,1	47.570	19	5,0	133.297	35
Forudgående karriere som minister	7	6,6	69.625	8	5,1	160.729	15
Efterfølgende karriere som MF	7	5,3	45.695	9	5,0	88.554	16
Efterfølgende karriere som minister	3	8,3	90.236	5	5,6	98.693	8
Dobbeltmandat	11	6,9	47.154	5	7,4	142.492	16
Spidskandidater med national karriere forud	6	9,3	99.630	16	5,8	151.828	22
Spidskandidater uden national karriere forud	9	12,6	51.150	3	12,0	78.674	12
Alle	37	8,9	43.013	39	5,9	86.422	76

Kilder: Europa-Parlamentet 2014. KVINFO (1999). Hvidt (1992). Folketinget efter valget. Folketingets årbog.

efter 1994. Ydermere opretholdt de fleste MF'er før 1994 i kortere eller længere tid et dobbeltmandat, mens det faldt derefter, også udover hvad der kunne forventes pga. forbuddet i 2003.

Over tid er lidt flere MEP'er siden blevet MF'er eller ministre. Mest fremtrædende gælder det Danmarks nuværende statsminister, Helle Thorning-Schmidt, der forud for sit valg som Socialdemokraternes partiformand i 2005 alene havde baggrund som MEP, men var nyvalgt som MF. Det må regnes som en anerkendelse af erfaring som MEP i national sammenhæng. Også andre nuværende eller tidligere europæiske statsledere har i kortere eller længere tid haft sæde i EP, blandt andre Nicolas Sarkozy (Frankrig), Silvio Berlusconi (Italien) og Elio di Rupo (Belgien). Ingen af de danske EU-kommissærer har haft baggrund som MEP efter 1979, idet Poul Dalsager dog var MEP 1972-74. Han

havde i lighed med de øvrige kommissærer på nær den allerførste, embedsmanden Finn Gundelach, været MF og minister.

Tabel 1 viser også, at de politiske partier i langt højere grad efter 1994 end tidligere har fået indvalgt spidskandidater med en forudgående, national politisk baggrund. Desuden trækker disse kandidater væsentligt flere personlige stemmer end dem uden national baggrund.⁵ Der er også sket en betydelig stigning i de indvalgte tidligere MF'ers personlige stemmetal over tid. Det tyder på, at det er blevet vigtigt for partierne at opstille trækplastre øverst på stemmesedlerne for at forbedre mulighederne for at opnå mindst én kandidats valg. Partiernes indbyrdes konkurrence om stemmer har formentlig forstærket denne effekt.

Populære, nationale kandidater synes at være vanskeligere at fastholde som MEP'er. Tabel

1 viser, at fhv. MF'er generelt er MEP'er i kortere tid end dem med en »ren« EP-karriere. Ydermere synes der over tid at være sket et fald, men tallene kan ikke helt sammenlignes, da en del af de nuværende medlemmer må formodes at opnå genvalg og dermed forlænge deres karrierer. Dog synes forskellen i anciennitet mellem spidskandidater med MF-baggrund og kandidater uden at være blevet endnu mere markant. For EP som institution har det betydning, at en betydelig del af dets medlemmer har erfaring og opbygger ekspertise. Det gælder også for de nationale partiers interessevaretagelse. Scarrow (1997: 256) trækker grænsen mellem langt og kort medlemskab ved syv år, hvilket kan være en rimelig sondring, da der i så fald er opsamlet erfaringer over mindst to parlamentsperioder. Af de 76 danske medlemmer i perioden 1979-2014, har 33 siddet i minimum syv år og 43 i mindre end syv år, men ud af disse genopstiller fem medlemmer dog ved valget i 2014.

Opdeles kortvarige eller langvarige karriereforløb alt efter karriere som MEP og MF eller minister, kan der opstilles en typologi som i tabel 2.⁶ Et langvarigt EP-medlemskab kan opfattes som en »karriere« i sig selv, men et rent EP-medlemskab risikerer at ende som en »blindgyde«, hvis karrieren aldrig får alvor kommer i gang. Veltjente forhenværende folketingsmedlemmer eller ministre kan være opstillet for at trække stemmer. Alt efter om denne sene karriere bliver lang- eller kortvarig, kan den opfattes som en »krone på værket«, eller som en kortvarigere »retrætepost«. Hvis MEP-medlemskabet ligger mellem for-

udgående og efterfølgende national lovgiverkarriere, kan det opfattes enten som indsats fra en »partisoldat« hvis langvarigt, eller som et »pitstop« hvis kortvarigt. Endelig kan karriere som MEP før MF eller minister opfattes som et »springbræt«, hvis kortvarig eller som en »trædesten«, hvis langvarig.

Tabel 3 viser fordelingen af karriereforløb som opdelt ovenfor for de 76 danske MEP'er, idet de 9 som anført dog genopstiller. De to hyppigst forekommende grupper havde alene karriere som MEP og lige mange i kort eller lang tid. Gennemsnitsalderen pr. MEP'er med en »ren« EP-karriere lå på omkring 46 år ved indvalg, som også ligger på niveau med Folketinget over de seneste par årtier.

Gruppen på »pitstop« som MEP er yngre end den noget mindre gruppe af »partisoldater«, som trods forholdsvis høj alder og lang tid som MEP siden vendte tilbage som folketingsmedlemmer eller ministre. Ældre ved indvalg er også dem med EP som »retrætepost«. En lille gruppe har formået at benytte deres tid som MEP som »springbræt« for en karriere som MF eller minister, som nævnt med statsminister Helle Thorning-Schmidt, og senest også fødevareminister Dan Jørgensen som fremtrædende eksempler. Denne gruppe er udpræget yngre ved indvalg end de øvrige MEP'er, nemlig omkring 30 år.

Karrierevejenes implikationer for demokratisk repræsentation i Danmark

Over tid er der en betydelig stabilitet i, hvordan medlemskab af Europa-Parlamentet ind-

Tabel 2: MEP-anciennitet (Syv år eller mere) efter national karriere (MF eller minister)

	Ingen national karriere	National karriere forud, ikke efter	National karriere både før og efter	National karriere efter, ikke før
Langvarig MEP-anciennitet	EP-karriere	Kronen på værket	Partisoldat	Trædesten
Kortvarig MEP-anciennitet	Blindgyde	Retrætepost	Pitstop	Springbræt

Inspiration fra Scarrow (1997): EP-karriere, trædesten og blindgyde; Knudsen og Gram-Skjoldager (2010): Karrieropolitiker, partisoldat. De øvrige udtryk er forfatterens.

Tabel 3: Typer af karriereforløb for danske MEP'er 1979-2014

Karrieretype	Antal MEP'er	Alder ved første indtræden, variation og gennemsnit	Antal år som MEP i gennemsnit	Spids-kandidater ved mindst ét indvalg	Spidskandi-daters antal år som MEP i gennemsnit
EP-karriere	15	28-62 (46)	13,2	9	13,9
Blindgyde	15	25-62 (45)	4,5	1	5,0
Kronen på værket	9	34-63 (49)	10	6	8,8
Retrætepost	11	41-65 (54)	3,6	4	4,3
Partisoldat	3	50-55 (53)	12,3	3	12,3
Pitstop	10	30-70 (43)	2,5	5	3,2
Trædesten	2	29-30 (30)	9,5	2	9,5
Springbræt	2	31-33 (32)	5	0	Ingen
Genopstiller 2014	9	29-59 (44)	6,4	4	6,3
Alle	76	25-70 (45)	7,2	34	8,8

Inspiration fra Scarrow (1997). Kilder: Europa-Parlamentet (2014). KVINFO (1999). Hvidt (1992). Folketinget efter valget. Folketingets årbog.

går i en politisk karriere. Hvis nationale og europæiske karrierer var helt adskilte, ville de to parlamenters kendskab til hinanden også være begrænset. Ligeledes ville det være u hensigtsmæssigt, hvis EP kun var et sted, man som MF blev »forvist« til uden chance for at vende tilbage, eller modsat, hvis posten som MEP alene blev opfattet som et springbræt for at blive MF eller minister. Omvendt må det formodes at have betydning for EP som institution og for en effektiv repræsentation af de politiske partier, deres vælgere og danske synspunkter, at MEP'er opbygger erfaring. Vi har set, at fhv. MF'er i mindre grad opbygger erfaring end »genuine« MEP'er, selvom førstnævntes forudgående erfaringer kan tænkes at kompensere herfor. På den baggrund kan man argumentere for, at det er at foretrække med en omtrentlig balance mellem MEP'er med eller uden forudgående MF-baggrund, sådan som vi faktisk kan observere, at det nogenlunde stabilt har været tilfældet.

Som demokratisk repræsentation betragtet er det også godt, at en betydelig andel af de siddende MEP'er er parate til at søge genvalg, hvilket fremgår af tabel 4. Det er udtryk for

en almindelig og velfungerende demokratisk proces, hvor vælgerne stiller partierne og deres repræsentanter til ansvar, når nogle, men ikke alle, opnår genvalg. At det lykkes for en del, er omvendt en forudsætning for at opbygge erfaring og ekspertise. Også ved valget til sommer genopstiller mange, i dette tilfælde 9 ud af 13. Deres gennemsnitlige anciennitet er 6,4 år.

Gruppen af folketingsmedlemmer på »pit-stop« er fra et repræsentationssynspunkt den mest problematiske. Her bruges navnet som tidligere folketingsmedlem til at trække stemmer til EP-valget, men vedkommende vender ganske hurtigt tilbage til national politik. Om 10 ud af 76 er mange eller få, er en vurderingssag. Kategorien »retrætepost« kan omvendt godt dække over en udmærket og dedikeret arbejdsindsats, ligesom vælgerne må forventes på forhånd at vide, at politikere med høj alder sjældent sidder op til mange valgperioder.

Hvis den beskedne tendens til, at flere MEP'er tidligere har været MF'er, fortsætter, så risikerer det på langt sigt at true ovennævnte balance. Overvægten af forhenværende MF'er

Tabel 4. Afgående MEP'er efter genopstilling til pågældende EP-valg

	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Ikke genopstillet	5	8	5	5	7	6	4
Genopstillet	11	8	11	11	9	8	9
Heraf genvalgt	10	8	8	10	7	5	?
I alt	16	16	16	16	16	14	13

Kilder: Europa-Parlamentet 2014. KVINFO (1999). www.kmd.dk.

som indvalgte spidskandidater betyder, at balancen formentlig rykkes yderligere til deres fordel, hvis nye udvidelser af EU skulle føre til yderligere beskæring i antallet af danske medlemmer, da færre partier dermed vil få indvalgt mere end ét medlem. Det samme gælder svækkelsen af modstanderbevegelserne, der har haft færre indvalgte med MF-baggrund.

Hvad afgør MEP'ers karriere, og hvilken betydning har det?

I samtlige syv samlinger, siden der blev indført direkte valg til EP i 1979, har der både været danske medlemmer med forudgående erfaring som MF eller ministre og andre uden, omtrent halvt af hver, om end der over tid er sket en lille forskydning hen i retning mod flere med national politisk baggrund. Denne forandring er i modstrid med forventningen hos Scarrow (1997), om at EP's forøgede beføjelser fra 1990'erne ville føre til, at flere MEP'er ville nøjes med en sådan karriere. Opgørelsen svarer i højere grad til, at både for de opstillede selv og for de politiske partier, bliver EP prioriteret højere end tidligere. Det viser sig ved, at forhenværende MF'er og ministre oftere har været spidskandidater og i gennemsnit opnår flere stemmer end kandidater uden baggrund som MF. Ancienniteten af MEP'er afviger ikke gennemsnitligt meget fra danske eller øvrige landes. Knap halvdelen når at sidde i mindst syv år, hvilket ligger en anelse højere end i de fire største lande (Scarrow 1997). Ved hvert valg har minimum halvdelen også været klar til genvalg, hvilket også er lykkedes for de fleste. Med enkelte markante undtagelser

er det sjældent, at EP udgør en forudgående karriere for at blive MF eller minister.

Danske MEP'ers karriereveje tyder på, at EP enten kan udgøre en karriere i sig selv eller supplere en national, dansk karriere enten forud, undervejs eller efterfølgende. Artiklen har opstillet en typologi over otte forskellige forløb. Naturligt nok er det især yngre politikere, der sidder i EP, inden de bliver MF'er, mens ældre politikere bliver MEP'er efterfølgende. Politikere med ren EP-karriere er i gennemsnit midaldrende, når de bliver valgt ind første gang.

Artiklen har argumenteret for, at den relative stabilitet i danske MEP'ers karriereveje samt balancen mellem forhenværende MF'er og andre er et gode ud fra en repræsentativt, demokratisk synsvinkel. En lille trussel består i den forøgede andel af forudgående MF'er. Vælgerne risikerer ofte at stemme på en politiker på »pitstop« i EP, som hurtigst muligt vender tilbage til Folketinget. Vælgerne ville måske være bedre tjent med MEP'er dedikeret til arbejdet over lang tid, hvad enten de har parlamentarisk erfaring forud eller ikke. Den enkelte vælger kan medvirke til at forbedre sin egen repræsentation ved at overveje nøje »sin« kandidats motiver til at stille op.

Artiklen har kortlagt de danske MEP'ers karriereveje. I anden sammenhæng bør andre EU-medlemslande undersøges, så hypoteserne af Scarrow (1997) og Patzelt (2002) kan afprøves bredere. Høyland o. a. (2009) vil i den sammenhæng udgøre et nyttigt afsæt.

Noter

1. Tak til reviewer og til Helene Dyrhauge for kommentarer til manuskriptet.
2. Forfatteren blev under review-processen venligst gjort opmærksom på denne artikel og fik adgang til at læse den. Trods visse overlap teoretisk og empirisk forsøger nærværende artikel at undersøge udviklingen over tid med afsæt i EP's tiltagende magt, mens Kjær (undervejs) i højere grad undersøger forklaringsfaktorer på tværs.
3. Det gælder for Niels Anker Kofoed, der på ny blev MEP 1989-99.
4. I princippet kan alle nulevende, tidligere MEP'er siden stille op og blive valgt som MF. Det gælder således f. ex. MF Søren Søndergaard, der nedlagde sit MEP-medlemskab i februar 2014, men som opstiller til næste folketingsvalg for Enhedslisten. F. ex. MF Claus Larsen-Jensen, der blev MEP i 2013, men ikke genopstiller i 2014, forsøger at blive opstillet som folketingskandidat for Socialdemokraterne. Det samme gælder fødevareminister Dan Jørgensen. F. ex. MF Bent Hindrup Andersen, der var MEP 2003-2004, opstillede til folketingsvalget i 2011 for Enhedslisten uden at opnå valg og er fortsat opstillet til næste folketingsvalg.
5. Ved valget i 1979 fik f. ex. undervisningsminister og MF Tove Nielsen fra Venstre flere personlige stemmer end partiets spidskandidat, Niels Jørgen Haagerup, der hverken havde været minister eller MF (Statistiske efterretninger, 1979). Noget tilsvarende skete i 1984 i Socialdemokratiet, hvor spidskandidaten, MEP Ove Fich, opnåede færre personlige stemmer end f. ex. socialminister og MF, Eva Gredal, der tillige var MEP (Statistiske efterretninger, 1984).
6. Typologien hos Vestergaard (2004) lapper kun delvist over.

Litteratur

- Andeweg, Rudy B. (2003), »Beyond representativeness? Trends in political representation«, *European Review*, 11(2): 147-61.
- Bille, Lars (1997), *Partier i forandring*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Borchert, Jens (2011), »Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems«, *Regional and Federal Studies*, 21(2): 117-140.
- Europa-Parlamentet (2014), *Danske medlemmer af Europa-Parlamentet 1.1.1973-25.5.2014*, Kø-

benhavn, Europa-Parlamentet: Informationskontoret i Danmark. Downloadet fra: www.europarl.dk/www.europarl.dk/resource/static/files/medlemskatalog_28012014net.pdf.

Folketinget efter valget. Diverse årgange.

Folketingets årbog. Diverse årgange.

Ghergina, Sergiu og Mihail Chiru (2010), »Practice and payment: Determinants of candidate list position in European Parliament elections«, *European Union Politics*, 11(4): 533-552.

Hix, Simon, Tapio Raunio og Roger Scully (2003), »Fifty Years On. Research on the European Parliament«, *Journal of Common Market Studies*, 41(2): 191-202.

Høyland, Bjørn, Indraneel Sircar og Simon Hix (2009), »An Automated Database of the European Parliament«, *European Union Politics*, 10(1): 143-52.

Hvidt, Kristian (1992), *Folketingets medlemmer i fyrrde år: 1949-1989*. København, Folketinget: Informations- og Dokumentationsafdelingen.

Jupille, Joseph (2004), *Procedural Politics. Issues, Influence, and Institutional Choice in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kjær, Ulrik (under udgivelse), »National Mandates as Stepping Stones to Europe – The Danish Experience«, i Michael Edinger og Stefan Jahr (red.) *Political Careers in Europe. Career Patterns in Multi-level Systems*. Baden-Baden: Nomos. pp. 109-125.

Kjær, Ulrik og Mogens N. Pedersen (2004), *De danske folketingsmedlemmer. En parlamentarisk elite og dens cirkulation og transformation 1849-2001*. Århus: Magtudredningen/ Aarhus Universitetsforlag.

KMD, *Europa-Parlamentsvalget den 7. juni 2009*. Tilgængelig på: <http://www.kmdvalg.dk/ev/2009/dk.htm> [4 april 2014].

Knudsen, Ann-Christina L. og Karen Gram-Skjoldager (2010), »Hvor gik statens repræsentanter hen, da de gik ud? Nye rolleforståelser hos diplomater og parlamentarikere efter 1945«, *Temp*, 1(1): 82-113.

Kommunedata, bl. a. <http://www.kmdvalg.dk/ev/2009/dk.htm>

KVINFO (1999), *Europaparlamentet. Danske kvinders repræsentation 1979-1999*. København: Center for information om kvinde- og kønsforskning.

Mühlbock, Monika (2012), »National versus European: Party Control over Members of the Euro-

- pean Parliament», *West European Politics*, 35(3): 607-631.
- Norris, Pippa (2006), »Recruitment« i Richard S. Katz og William Crotty (red.), *Handbook of Party Politics*. London: Sage. pp. 89-108.
- Norris, Pippa og Joni Lovenduski (1995), *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patzelt, Werner (2002), »Recruitment and Retention in Western European Parliaments«, i Gerhard Loewenberg, Peverill Squire og D. Roderick Kiewitt, red., *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. pp. 80-118.
- Polsby, Nelson W. (1968), »The Institutionalization of the U.S. House of Representatives«, *American Political Science Review*, 62(1): 144-68.
- Rittberger, Berthold (2003), »The Creation and Empowerment of the European Parliament«, *Journal of Common Market Studies*, 41(2): 203-25.
- Scarrow, Susan E. (1997) »Political Career Paths and the European Parliament«, *Legislative Studies Quarterly*, 22(2): 253-63.
- Statistiske efterretninger (1979) A 24.
- Statistiske efterretninger (1984) »Befolkning og valg«, 1984 (13).
- Stolz, Klaus (2003), »Moving up, moving down: Political careers across territorial levels«, *European Journal of Political Research*, 42(2): 223-48.
- Strøm, Kaare (1990), »A Behavioural Theory of Competitive Political Parties«, *American Journal of Political Science*, 34(2): 565-98.
- Vestergaard, Anne Mette (2004), *Fra ælling til svane? 10 skarpe om Europa-Parlamentet*. København: DIIS – Dansk Institut for Internationale Studier.

Appendiks: Danske medlemmer af EP 1979-2014 efter national politisk karriere

Lb-nr.	Efternavn	Fornavn	Født	MEP	MF før	MF efter	Minister før	Minister efter
1	Jakobsen	Erhard	1917	1972-87; 1988-94	x	x	x	x
2	Nyborg	Kaj	1922	1973-84	x			
3	Nielsen	Jørgen B.	1939	1973-77; 1978-89	x			
4	Bøgh	Jørgen	1917	1979-87				
5	Møller	Poul	1919	1979-86	x		x	
6	Boserup	Bodil	1922	1979-89				
7	Haagerup	Niels Jørgen	1925	1979-84				
8	Gredal	Eva	1927	1979-89	x		x	
9	Olesen	Kjeld	1932	1979	x	x	x	x
10	Lynge	Finn	1933	1979-84				
11	Hammerich	Else	1936	1979-89				
12	Skovmand	Sven	1936	1979-84	x			
13	Groes	Mette	1937	1979-80	x	x		
14	Nielsen	Tove	1941	1979-94	x		x	
15	Bonde	Jens Peter	1948	1979-2008				
16	Kirk	Kent	1948	1979-84		x		x
17	Fich	Ove	1949	1979-89		x		
18	Petersen	Eggert	1927	1980-84	x			
19	Toksvig	Claus	1929	1984-88				
20	Christensen	Ib	1930	1973; 1979; 1984-94	x			
21	Jepsen	Marie	1940	1984-94				
22	Christiansen	Ejnar H.	1944	1984-94				
23	Oppenheim	Jeanette	1952	1984-89				
24	Iversen	John	1954	1985-94; 1996-99				
25	Poulsen	Lars	1959	1986-89				
26	Bjørnvig	Birgit	1936	1987-94				
27	Duetoft	Peter	1950	1987-88	x	x		
28	Kristoffersen	Frode	1931	1988-89; 1994-99				
29	Kofoed	Niels Anker	1929	1975-78; 1989-99	x	(x)	x	(x)
30	Rovsing	Christian	1936	1989-2004; 2007-09				
31	Sandbæk	Ulla	1943	1989-2004				
32	Blak	Freddy	1945	1989-2004				
33	Rønn	Joanna	1947	1989-94	x			
34	Christensen	Frode Nør	1948	1989-94	x		x	
35	Pedersen	Klaus Riskær	1955	1989-94				
36	Jensen	Kirsten	1961	1989-99				
37	Melchior	Arne	1924	1994	x	x	x	
38	Schlüter	Poul	1929	1994-99	x		x	
39	Krarup	Ole	1935	1994-2006				
40	Gyldenkilde	Lilli	1936	1994-96	x			
41	Dybkjær	Lone	1940	1994-2004	x	x	x	
42	Haarder	Bertel	1944	1994-2001	x	x	x	x
43	Jensen	Lis	1952	1994-99				

Lb-nr.	Efternavn	Fornavn	Født	MEP	MF før	MF efter	Minister før	Minister efter
44	Riis-Jørgensen	Karin	1952	1994-2009				
45	Sindal	Niels	1960	1994-99		x		
46	Hansen	Eva Kjer	1964	1994-99	x	x		x
47	Camre	Mogens	1936	1999-2009	x			
48	Andreasen	Ole	1939	1999-2004				
49	Okking	Jens	1939	1999-2003				
50	Busk	Niels	1942	1999-2009				
51	Lund	Torben	1950	1999-2004	x		x	
52	Jensen	Anne E.	1951	1999-(2014)				
53	Frahm	Pernille	1954	1999-2004	x	x		
54	Thorning-Schmidt	Helle	1966	1999-2004		x		x
55	Sørensen	Ole B.	1968	2001-04				
56	Andersen	Bent H.	1943	2003-04	x			
57	Rasmussen	Poul Nyrup	1943	2004-09	x		x	
58	Auken	Margrethe	1945	2004-	x			
58	Thomsen	Britta	1954	2004-				
60	Christensen	Ole	1955	2004-				
61	Kristensen	Henrik Dam	1957	2004-06	x	x	x	x
62	Seeberg	Gitte	1960	2004-07	x	x		
63	Samuelsen	Anders	1967	2004-07	x	x		
64	Jørgensen	Dan	1975	2004-13				x
65	Schallemose	Christel	1967	2006-				
66	Søndergaard	Søren	1955	2007-14	x			
67	Lebech	Johannes	1948	2007-09			x	
68	Dahl	Hanne	1970	2008-09				
68	Rosbach	Anna	1947	2009-(14)				
70	Bendtsen	Bendt	1954	2009-	x		x	
71	Løkkegaard	Morten	1964	2009-				
72	Rohde	Jens	1970	2009-	x			
73	Messerschmidt	Morten	1980	2009-	x			
74	Turunen	Emilie	1984	2009-(14)				
75	Larsen-Jensen	Claus	1953	2013-(14)	x			
76	Kari	Rina Ronja	1985	2014-				

Kilder: Europa-Parlamentet 2014. KVINFO (1999). Hvidt (1992). Folketinget efter valget. Folketingets årbog.

Europa-Parlamentet og Repræsentation af De Nordiske Befolkninger

Mads Dagnis Jensen, post.doc., Center for Europæisk Politik,
Københavns Universitet, mcdj@ifs.ku.dk

Europaparlamentet (EP) har gennem de seneste årtier oplevet stigende magtbeføjelser og agerer nu medlovgiver på store dele af lovgivningsarbejdet i Den Europæiske Union (EU). En sådan udvikling medfører et øget fokus på, hvordan EP konstitueres som aktør, samt hvem det søger at repræsentere. Denne artikel undersøger repræsentationsmæssige aspekter af EP. Artiklen tager udgangspunkt i Hanna Pitkins (1967) fire klassiske typer af repræsentation: Formalistisk, symbolsk, deskriptiv og substantiel med det formål at nuancere spørgsmålet om nordiske befolkningers repræsentation i EP. Analysen er begrænset til de nordiske lande i EU: Danmark, Finland og Sverige, da det muliggør en stringent sammenligning af potentielle kilder til variation med adskillige baggrundsvariable holdt konstant. Artiklen finder i en nordisk kontekst intet bevis for den generelle overbevisning, at ældre mænd skulle bestride en signifikant, disproportional andel af pladserne i EP. Artiklen dokumenterer i stedet mulige udfordringer, når det kommer til den symbolske repræsentation, idet de nordiske befolkninger føler sig afkoblet fra deres MEP'er.

Repræsentation og de nordiske befolkninger i teorien¹

Europa-Parlamentet er den eneste institution i den Europæiske Union (EU), hvis medlemmer er direkte folkevalgt. Derfor bliver medlemmerne af Europa-Parlamentet (MEP'erne) ofte fremhævet som borgernes politiske repræsentanter i EU-systemet. I litteraturen findes der forskellige syn på, hvad politisk repræsentation betyder, og hvordan

folkevalgte repræsentanter skal vurderes. Teoretisk tager denne artikel udgangspunkt i Hanna Pitkins klassiske værk *The Concept of Representation* (1967), der sonderer mellem fire typer repræsentation: For det første er der *formalistisk repræsentation*, som handler om de institutionelle rammer, hvorved vælgerne giver MEP'erne et mandat til at handle på deres vegne, og hvordan de står til ansvar for dette mandat over for de repræsenterede. For det andet er der *symbolsk repræsentation*, som vedrører de repræsenteredes syn på MEP'erne som repræsentanter. For det tredje er der *deskriptiv repræsentation*, som angår i hvilket omfang repræsentanten ligner de repræsenterede. For det fjerde er der *substantiel repræsentation*, der handler om hvorvidt de aktiviteter, som MEP'erne udfører, er i overensstemmelse med de repræsenteredes interesser. De fire typer repræsentation vises i tabel 1 med hensyn til definition, undersøgelsesspørgsmål samt evalueringsstandard og vil være strukturerende for analysen. Empirisk afgrænser analysen sig af pladsmæssige årsager til at fokusere på de nordiske MEP'er, men også af metodiske årsager, fordi det herved bliver muligt at holde en række socio-økonomiske baggrundsvariable konstante, da de tre lande – Danmark, Finland og Sverige – ligner hinanden betydeligt. Med andre ord benyttes et tilnærmet Most Similar Systems

Design til at reducere mulige kilder til variation (Lijphart, 1971). Den analytiske ambition er dog primært deskriptiv, og mulige forklaringer på variation bør derfor undersøges i forhold til flere cases for at styrke muligheden for valid inferens. Artiklen bidrager til litteraturen af de nordiske lande og EP, som indtil nu har været kendetegnet ved enkeltlandestudier (Jensen o.a., 2009; Rasmussen, 2014) eller sammenligninger af to lande (Bischoff og Wind, 2014a, 2014b), ved at have et eksplicit komparativt sigte, der fokuserer på alle tre lande. Analysen følger strukturen i tabel 1 ved at kigge på, hvordan de nordiske lande ser ud i forhold til de fire typer repræ-

sensation, og hvordan eventuelle forskelle kan forklares.

Formalistisk repræsentation: Autorisering og ansvarliggørelse

Den formalistiske repræsentation undersøges ved at se på procedurerne for valg til Europa-Parlamentet i de nordiske lande.² Frem til 1999 var det op til landene selv at bestemme, hvordan de indretter valgsystemet til Europa-Parlamentsvalg, som derfor i det store hele mindede om valgsystemet til nationale valg. I forbindelse med valget i 1999 blev det besluttet, at landene fremadrettet skulle anvende et proportionalt valgsystem (Corbett o.a., 2011).

Tabel 1: Typer af repræsentation

	Kort beskrivelse	Undersøgelsesspørgsmål	Evalueringsstandard
1. Formalistisk repræsentation	De institutionelle rammer, der går forud og initierer repræsentation. Der skelnes her mellem autorisering og ansvarliggørelse.	Hvilken institutionel status har repræsentanten?	Ingen.
Autorisering	Måden hvorpå en repræsentant opnår sin institutionelle status.	Hvordan ser den proces ud, hvorved repræsentanten tildeles magt (f.eks valg), og på hvilke måder kan repræsentanten udøve sin magt?	Ingen standarder for vurdering. Man kan blot vurdere, om repræsentanten er retmæssig indehaver af sin status.
Ansvarliggørelse	Vælgeres evne til at straffe repræsentanten for ikke at handle i overensstemmelse med deres ønsker.	Hvilke sanktionsmekanismer har vælgerne til rådighed?	Ingen standarder for at vurdere, hvordan en repræsentant opfører sig. Man kan blot vurdere, om en repræsentant kan straffes eller har været lydhør.
2. Symbolsk repræsentation	De måder, hvorpå repræsentanten »står for« den repræsenterede – det vil sige den betydning, repræsentanten har for dem, der bliver repræsenteret.	Hvilken slags reaktion påberåbes af repræsentanten hos de repræsenterede?	Repræsentanter vurderes på graden af accept, som repræsentanten har blandt de repræsenterede.
3. Deskriptiv repræsentation	I hvilket omfang repræsentanten ligner de repræsenterede.	Har repræsentanten sammenfaldende interesser eller visse erfaringer med de repræsenterede?	Vurdere repræsentanten ved sammenfaldet med de repræsenterede.
4. Substantiel repræsentation	Aktiviteter, som repræsentanten deltager i på vegne af de repræsenterede.	Har repræsentanten varetaget de repræsenteredes politiske præferencer?	Vurdere, i hvilket omfang de politiske resultater opnået af en repræsentant tjener de repræsenteredes interesser.

Kilde: frit oversat fra: <http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/#PitFouVieRep>

Dette resulterede ikke i ændringer for de nordiske lande, som allerede benyttede dette system, og hvor hele landet udgør én valgkreds. Det betyder, at vælgerne kan stemme på de samme kandidater. For at være berettiget til at stemme skal man være fyldt minimum 18 år og være bosiddende i det pågældende land.

Der er imidlertid en række forskelle på de tre landes valgsystemer til Europa-Parlamentsvalget. I Danmark og Sverige opstilles kandidaterne på sideordnede – men ikke blokerede – lister, mens de i Finland er åbne. Da listerne ikke er blokerede i Danmark og Sverige, kan vælgerne tilsidesætte partiernes rangering ved at stemme direkte på en kandidat. I praksis forskubber det dog magtbalancen i forhold til autorisering af kandidater i partiernes favør, fordi mange vælgere blot vil stemme på partiet, hvor pladserne fordeles i henhold til partiets rangering af kandidaterne (Scully og Farrell, 2007). Derfor må man også forvente, at danske og svenske MEP'er prioriterer deres nationale partis præferencer højere end de repræsenteredes præferencer sammenlignet med deres finske kollegaer (ibid.). Med andre ord mindsker sideordnede lister de repræsenteredes evne til at ansvarliggøre deres repræsentanter, MEP'erne, for deres handlinger i Europa-Parlamentet.

Spærregrænsen er et andet element, der adskiller landene. I Danmark og Finland er der ingen formel spærregrænse, mens den i Sverige er 4 procent for partier og 5 procent for individuelle kandidater. Imidlertid er der en de facto spærregrænse i Danmark og Finland på 7,7 procent (100 procent/13 kandidater). En højere spærregrænse gør det vanskeligere for små partier at opnå repræsentation, hvilket alt andet lige mindsker sandsynligheden for, at MEP'ernes og vælgernes præferencer overlapper. Dette forstærkes af, at Danmark og Finland benytter d'Hondt-metoden, som favoriserer større partier ved fordeling af mandater i modsætning til Sverige, der anvender St. Laguë-metoden. Efter at MEP'er-

ne er valgt, sikrer de interne regler i Europa-Parlamentet, at lederskabs- og udvalgsposter fordeles på retfærdig vis. Undersøgelser har her demonstreret, at fordelingen af poster i Europa-Parlamentet tager hensyn til og sikrer repræsentativitet med hensyn til nationale, ideologiske og partipolitiske forskelle (McElroy, 2006).

I forhold til at forklare forskellene i autorisering af MEP'erne i de tre lande vil det være mest nærliggende at kigge på de eksisterende praksisser i forbindelse med nationale valg, da det vil være plausibelt at valgsystemet til EP-valg afspejler disse. Opsummerende kan det konstateres, at ud fra en formalistisk repræsentationsbetragtning er de nordiske MEP'er retmæssigt autoriseret, da de er valgt igennem en procedure, som sikrer frie og fair valg. Efter at de er blevet indvalgt, er der også procedurer, som understøtter repræsentativitet i forhold til fordeling af poster. Desuden er det muligt at stille MEP'erne til ansvar for deres dispositioner i Europa-Parlamentet på valgdagen. Dette er dog nemmere for finske vælgere, som stemmer direkte på kandidaterne, hvorefter mandaterne fordeles til partierne. Partierne i Danmark og Sverige har mere indflydelse via de sideordnede lister.

Symbolsk repræsentation

Symbolsk repræsentation er direkte koblet til debatten om Europa-Parlamentets legitimitet i vælgernes øjne. Dvs. spørgsmålet om, hvorvidt de tager institutionen alvorligt og anser MEP'erne som retmæssige indehavere af deres autoritet (Jensen o.a., 2009: 20f). Europa-Parlamentet kritiseres ofte for den lave valgdeltagelse, hvilket kan tolkes som en indikator på manglende symbolsk repræsentation. Sammenlignet med nationale valg er valgdeltagelsen for Europa-Parlamentsvalg i de nordiske lande betydeligt lavere, hvilket fremgår af figur 1. Det er på trods af, at Europa-Parlamentet over årene er blevet tildelt stadig mere magt, hvilket har forvandlet det fra en svag parlamentarisk forsamling til et

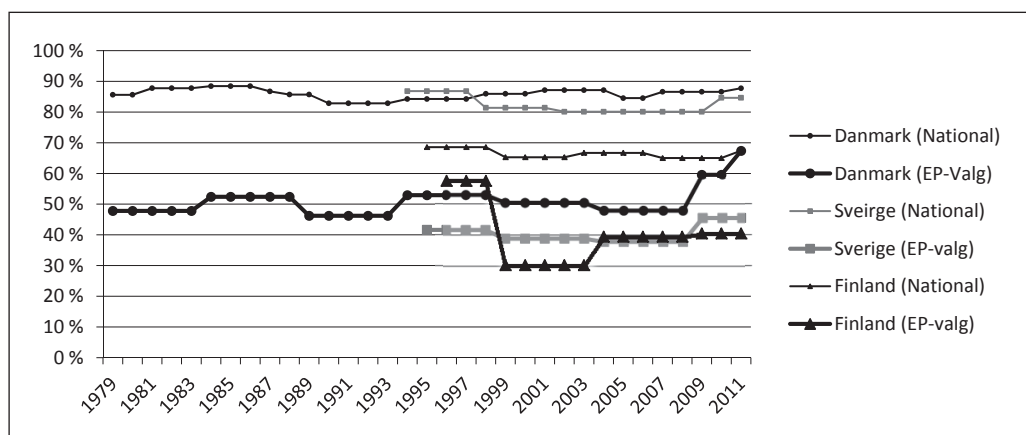
magtfuldt parlament med betydelige beføjelser i forhold til lovgivning, budget og kontrol af andre aktører (Rasmussen, 2014).

Flere har dog påpeget, at det ikke er fair at sammenligne Europa-Parlamentsvalg med nationale valg, da førstnævnte bliver betragtet som andenrangs (Reif og Schmitt, 1980; Bischoff og Wind, 2014a). Med begrebet andenrangsvalg (second-order elections) indfanger man det faktum, at valg til den nationale parlamentariske forsamling af politikere, medier og vælgere bliver anset som vigtigere (førsterangsvalg). Valgdeltagelsen vil af den grund være højere sammenlignet med valg til eksempelvis kommuner eller Europa-Parlamentet. Mere præcist anses valg til Europa-Parlamentet for mindre vigtige, hvorfor det er mindre sandsynligt, at vælgerne investerer energi i at sætte sig ind i de forskellige partiers holdninger endside møde op ved stemmeurnerne. Derfor kommer det også tit til at handle om national politik frem for europæisk politik. Problemet med den symbolske repræsentation består i vælgernes manglende interesse for europæisk politik, hvilket også har betydning for den formalistiske og sub-

stantielle repræsentation, fordi den mindsker MEP'ernes motivation for at repræsentere vælgernes præferencer. I stedet kan det bedre betale sig at være loyal overfor det nationale parti, der har opstillet en, da det er dem, som kan påvirke ens fremtidige politiske karriere (Bowler o.a., 1999; Lord, 2006).

Som det fremgår af figur 2, er den symbolske repræsentation også udfordret, når det kommer til de nordiske borgeres kendskab til Europa-Parlamentets rolle og dets medlemmer. På baggrund af figuren må det konstateres, at de nordiske borgere føler, at de har en begrænset viden om Europa-Parlamentet og dets medlemmer. Dog ligger danskerne og finnerne over EU-gennemsnittet, mens svenskerne ligger på gennemsnittet med hensyn til Europa-Parlament og under, når det kommer til dets medlemmer. Disse perceptionsdata bakkes op af mere objektive data, hvor deltagerne i undersøgelsen i de nordiske lande er blevet bedt om at svare på faktuelle spørgsmål om Europa-Parlamentet og dets medlemmer, hvilket afslører et meget begrænset kendskab (Europa-Kommissionen, marts 2008). For så vidt angår spørgsmålet,

Figur 1: Valgdeltagelse i procent til Europa-Parlamentsvalg



Kilde: [www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)

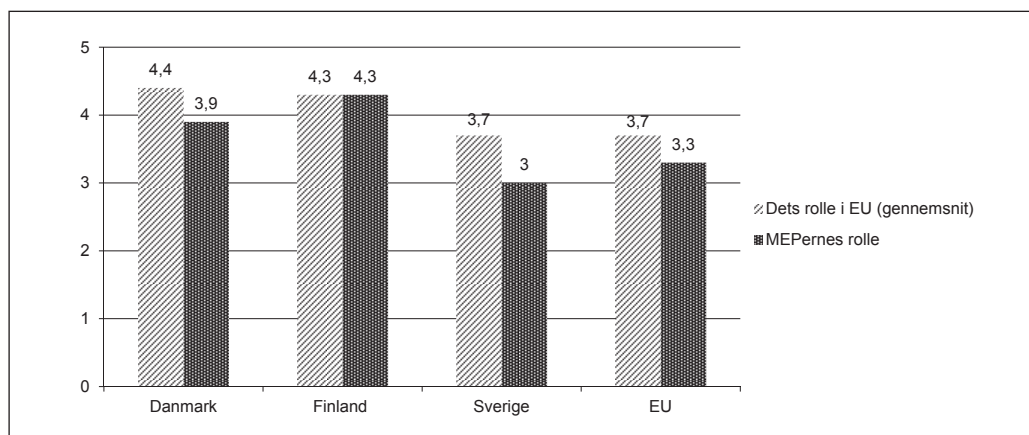
om deltagerne føler, at Europa-Parlamentet lytter til de europæiske borgere (figur 3), mener et flertal af danskerne, at dette er tilfældet, mens et flertal af både finnerne og svenskerne mener, at dette ikke passer. Også når det kommer til spørgsmålet om deres billede af Europa-Parlamentet (illustreret i figur 4), er der en betydelig højere andel af finner og svenskere, som får negative associationer, sammenlignet med det danske og europæiske gennemsnit, omend disse udgør et mindretal. Historier om det såkaldte rejsecirkus mellem Strasbourg og Bruxelles samt MEP'ernes notorisk lave deltagelse i plenarmøder og tilsyneladende luksuriøse livstil bidrager givetvis til det negative billede i de nordiske lande (Jensen o.a., 2009).

Traditionelt er de nordiske befolkninger kendt for at have en højere grad af tillid til egne politiske institutioner sammenlignet med de europæiske ditto. Dette kan også læses ud af figur 5 og 6, der viser tillid til Europa-Parlamentet og det nationale parlament, hvor det fremgår, at de nordiske landes befolkninger generelt har mere tillid til eget

parlament. Billedet er dog ikke entydigt, da der er flere danskere i november 2012 og maj 2013, som har tillid til Europa-Parlamentet end til det nationale parlament.

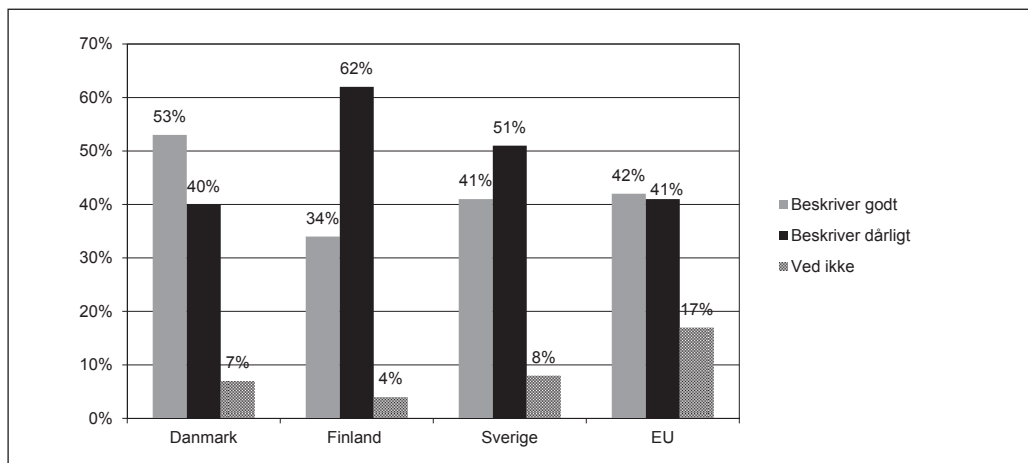
Overordnet peger data på, at den symbolske repræsentation er udfordret, når det kommer til de nordiske MEP'ere og Europa-Parlamentet. Særligt for så vidt angår Sverige og Finland. Den mere skeptiske attitude i Sverige og Finland kan måske tilskrives, at befolkningerne i disse to lande først blev medlem i 1995 og dermed har haft kortere tid til at vende sig til Europa-Parlamentet sammenlignet med den danske befolkning, som har været medlem siden 1973. Imidlertid er et par forbehold på sin plads. For det første relaterer data sig til Europa-Parlamentet eller MEP'erne generelt og ikke de nationale MEP'er specifikt. Det er derfor muligt, at nordiske borgere har et mere positivt syn, hvis de blev adspurgt til deres nationale MEP'er specifikt frem for MEP'erne og Europa-Parlamentet generelt. For det andet skal man være varsom med at konkludere, at det står særligt slemt til med den symbolske repræsentation, når

Figur 2: På en skala, hvor 1 betyder, at »du ved intet« og 10 »betyder at du ved en hel del«, hvordan vil du så bedømme din viden om Europa-Parlamentet med hensyn til ...?



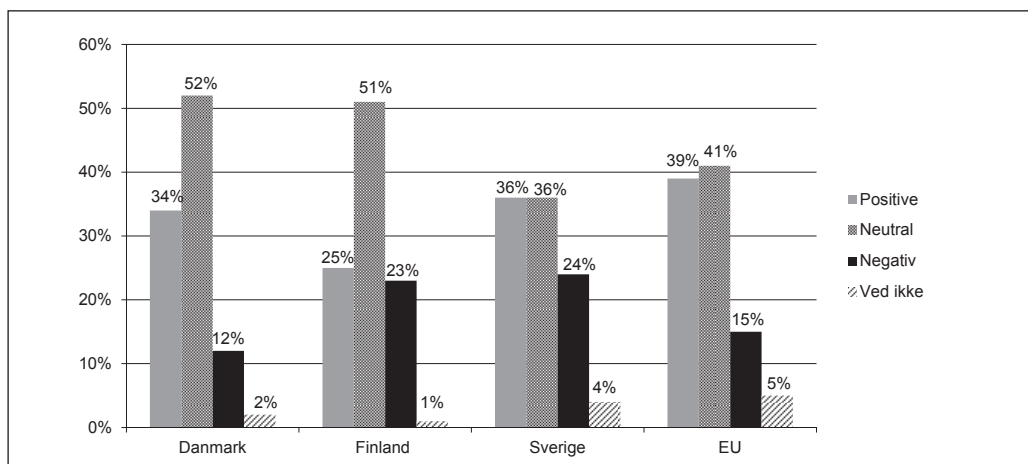
Kilde: Europa-Kommissionen, marts 2008

Figur 3: Beskriver »Lytter til de europæiske borgere« meget godt, forholdsvis godt, forholdsvis dårligt eller meget dårligt din opfattelse af Europa-Parlamentet?



Kilde: Europa-Kommissionen, marts 2008

Figur 4: Billedet, som Europa-Parlamentet fremmaner

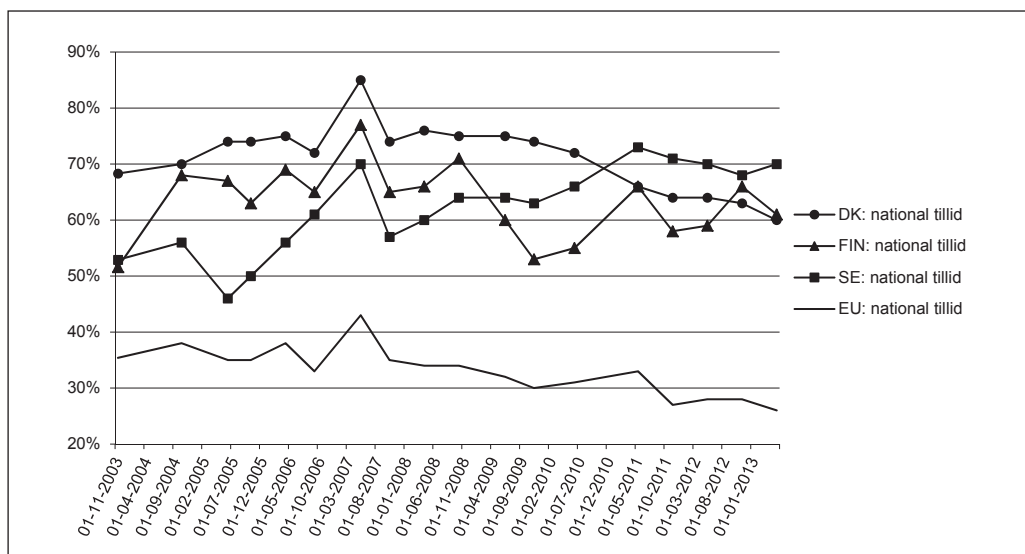


Kilde: Europa-Kommissionen, marts 2008

det kommer til Europa-Parlamentet og dets medlemmer, da der på nær figur 5 og 6 ikke er komparative data på, hvordan det forholder sig i forhold til nationale parlamenter og parlamentarikere. Mere specifikt har man i de seneste årtier kunnet måle en stigende

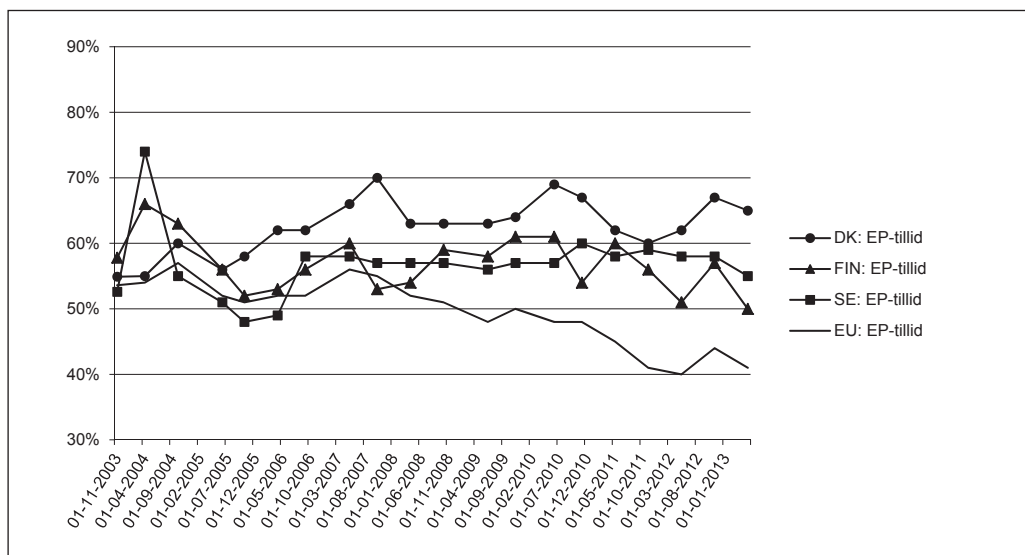
modvilje i de europæiske befolkninger mod parlamenter og politikere generelt (Judge og Earnshaw, 2008: 77-80). Det ændrer dog ikke ved, at den symbolske repræsentation er udfordret, idet mange nordiske borgere ikke

Figur 5: Tillid til nationale parlamenter



Kilde: Eurobarometer interactive search system

Figur 6: Tillid til Europa-Parlamentet



Kilde: Eurobarometer interactive search system

i tilstrækkelig grad føler sig repræsenteret af Europa-Parlamentet.

Deskriptiv repræsentation

Den deskriptive repræsentation kan kortlægges ved at kigge på, i hvilket omfang de nordiske MEP'er ligner dem, de repræsenterer med hensyn til karakteristika såsom køn, alder, uddannelse og arbejdstilknytning. Bag den deskriptive repræsentation er der en implicit antagelse om, at repræsentantens (in casu: MEP'ens) karaktertræk har betydning for, hvordan personen agerer politisk (Jensen o.a., 2009: 30). Med andre ord formodes det, at det ikke alene er politisk overbevisning, som bestemmer ens parlamentariske handlen, men også om repræsentanten er mand/kvinde, ung/gammel, akademiker/arbejder og privat/offentligt ansat. Figur 7 viser andelen af kvindelige og mandlige medlemmer af Europa-Parlamentet over tid. Som det fremgår, er kvinder systematisk underrepræsenteret, men dette gør sig ikke aktuelt gældende for de nordiske medlemmer. For Danmark har andelen af kvindelige medlemmer med mindre udsving været stigende fra 31 procent i 1979 til 46 procent i 2009. I den 5. (1999-2004) og 6. (2004-2009) parlamentariske forsamling lå andelen af svenske og finske MEP'ere et sted lidt over 40 procent, mens der i den 7. (2009-2014) parlamentariske forsamling for første gang var en majoritet af kvindelige medlemmer. Kigger man på median alderen for de nordiske MEP'ere som helhed ligger den et stykke over befolkningens gennemsnit, hvilket fremgår af figur 8. Imidlertid er der en fin spredning i MEP'ernes alder, hvilket styrker den deskriptive repræsentation. Den generelle fordom om, at der i parlamenter er en overrepræsentation af gamle mænd, kan derfor ikke bekræftes for så vidt angår de nordiske MEP'ere (Judge og Earnshaw, 2008: 92). Undersøger vi MEP'ernes uddannelsesmæssige baggrund, jf. figur 9, kan det konstateres, at de gennemsnitligt har en længere uddannelse end befolkningen som helhed, og at spredningen her ikke er høj. Der er også variation

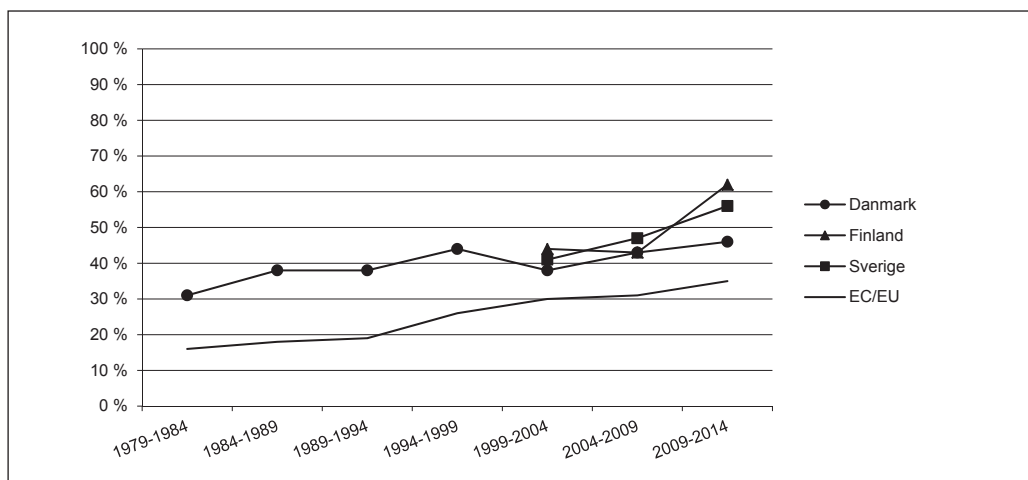
mellem de nordiske lande, da finske MEP'er gennemsnitligt har en længere uddannelse bag sig som f.eks. Ph.d. Med hensyn til ansættelsessituation, som vises i figur 10, er den deskriptive repræsentation også udfordret, da en langt højere andel af de nordiske MEP'er har deres primære tilknytning til den offentlige sektor end befolkningerne som helhed.

Der er ikke den store variation mellem de nordiske lande, når det kommer til deskriptiv repræsentation – kun at finske MEP'er er bedre uddannede. Dette kan skyldes, at politik i Finland er mere elitedrevet, men mere sandsynligt kan det også være vilkårligt. Opsummerende kan det konstateres, at de nordiske MEP'er klarer sig forholdsvis godt med hensyn til deskriptiv repræsentation i forhold til køn og alder, mens de er mindre repræsentative, når det kommer til deres uddannelsesmæssige baggrund og ansættelse, hvor der er en betydelig overrepræsentation af højtuddannede tilknyttet den offentlige sektor. Ligesom med den symbolske repræsentation er det nødvendigt at være opmærksom på, hvordan deskriptiv repræsentation måles, da befolkningen som helhed er anvendt som referencekategori. Man kunne imidlertid også have defineret de repræsenterede mere snævert som »de stemmeberettigede borgere« eller meget snævert som »de vælgere, der rent faktisk stemte ved valget«.

Substantiel repræsentation

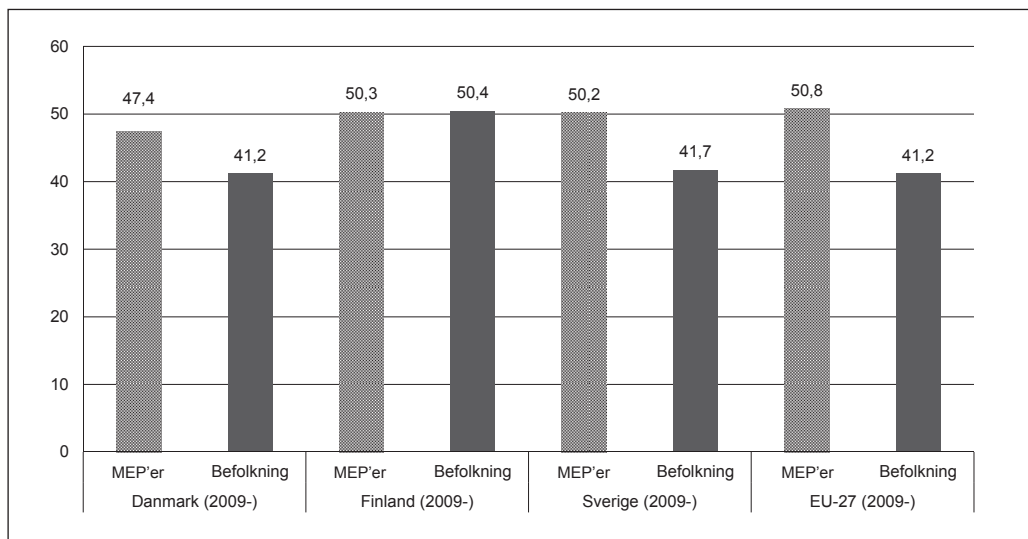
Omdrejningspunktet for substantiel repræsentation er, hvorvidt de aktiviteter, som MEP'erne udfører i Europa-Parlamentet, er i overensstemmelse med de repræsenteredes interesser. Graden af overensstemmelse kan vurderes med udgangspunkt i EPRG MEP Survey Data, hvor medlemmerne af Europa-Parlamentet har besvaret en række prædefinerede spørgsmål (Farrell o.a., 2011).³ David Farrell og Roger Scully har i deres bog *Representing Europe's Citizens* (2007) påvist, at MEP'erne tillægger repræsentation af »alle folk i deres valgkreds« og derefter »deres

Figur 7: Andel af kvindelige MEP'er over tid



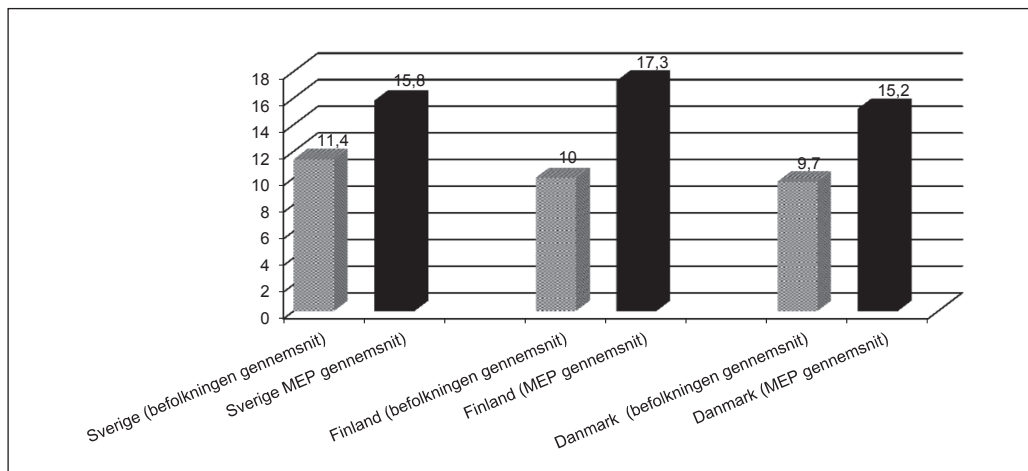
Kilde: www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00622bc71a/Distribution-of-men-and-women.html

Figur 8: Nordiske MEP'eres gennemsnitsalder sammenlignet med medianalderen i den givne befolkning



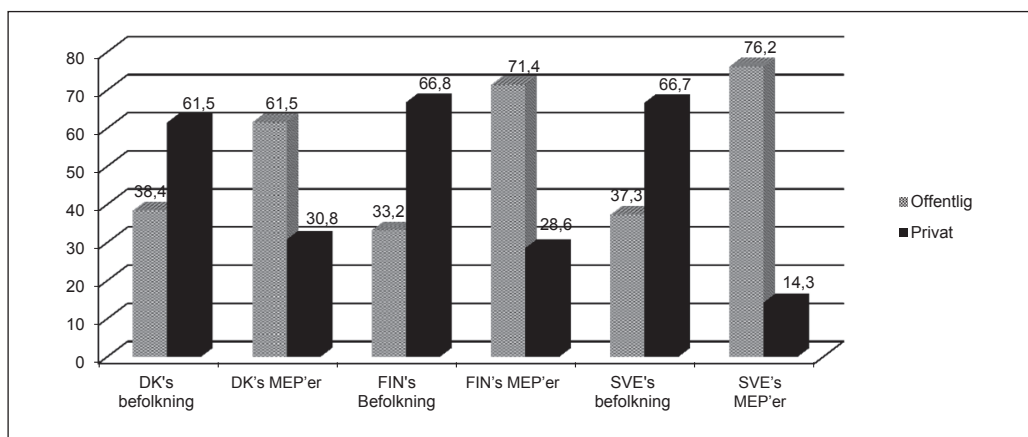
Kilde: Egne indsamlede data, for så vidt angår MEP'erne, samt Eurostatdata, hvad angår befolkningen.

Figur 9: Nordiske MEP'eres uddannelseslængde sammenlignet med gennemsnittet i den givne befolkning



Kilde: Egne indsamlede data for så vidt angår MEP'erne samt Eurostatdata, hvad angår befolkningen.

Figur 10: MEP'ernes tidligere ansættelse i hhv. den offentlige og den private sektor sammenlignet med andelen i befolkningen



Kilde: Egne indsamlede data for så vidt angår MEP'erne samt Eurostatdata, hvad angår befolkningen.

land« størst betydning, hvorimod repræsentation af »alle borgere i Europa« og af »deres partigrupper« tillægges mindst. Tabel 2 og 3 viser resultatet for de nordiske MEP'er, der har deltaget i surveyen.

Som det fremgår er danske og svenske MEP'er signifikant mindre tilbøjelige til at tillægge repræsentation af »fælles europæiske interesser« betydning i deres daglige arbejde. Når det kommer til at tillægge repræsentation

af »det nationale partis vælgeres interesse« betydning, er danske MEP'er signifikant mere tilbøjelige, mens finske er signifikant mindre tilbøjelige. Dette strider umiddelbart imod forventningen fra den formalisti-

ske repræsentation, hvor de åbne partilister i Finland burde tilskynde finske MEP'er til at være mere responsive over for deres vælgere – ikke mindre. Omvendt er danske og svenske MEP'er (i overensstemmelse med hvad

Tabel 2: Hvem tillægger nordiske MEP'er repræsentation?

Vigtigt at repræsentere ...	Fælles europæiske interesser		Nationale interesser		Det nationale partis vælgere	
	Gennemsnit	Signifikant forskellig fra	Gennemsnit	Signifikant forskellig fra	Gennemsnit	Signifikant forskellig fra
Danmark	2,6	Finland (1,43**) Resten af EU (1,18**)	3,86	---	4,71	Finland (-1,91***) Resten af EU (-0,77*)
Finland	4	Danmark (-1,43*)	3,8	---	2,8	Danmark (1,91***) Sverige (1,77**) Resten af EU (1,15**)
Sverige	2,86	Resten af EU (0,9*)	4	---	4,57	Finland (-1,77**)
Resten af EU	3,76	Danmark (-1,18**) Sverige (-0,9*)	4,06	---	3,94	Danmark (0,77*) Finland (-1,14**)
Vigtigt at repræsentere ...	Valgkreds		Nationale partis interesser		EP-partiets interesse	
	Gennemsnit	Signifikant forskellig fra	Gennemsnit	Signifikant forskellig fra	Gennemsnit	Signifikant forskellig fra
Danmark	4,43	---	5	Finland (-2,4***) Resten af EU (-1,09**)	4,29	Finland (-1,89***)
Finland	3,4	---	2,6	Danmark (2,4***) Sverige (1,97***) Resten af EU (1,31**)	2,4	Danmark (1,89***) Sverige (1,31**) Resten af EU (1,47**)
Sverige	4,14	---	4,57	Finland (-1,97***)	3,71	Finland (-1,31**)
Resten af EU	4,15	---	3,91	Danmark (1,09**) Finland (-1,31**)	3,87	Finland (-1,47***)

2010 Surveydata fra European Parliament Research Group. Landeforskelle i gennemsnit af en skala fra 1 til 5, hvor 1 indikerer, at området er af ringe betydning, og 5 indikerer, at det er af stor betydning.. *,** og *** indikerer p-værdier hhv. <0,10, <0,05 og <0,01.

man skulle forvente fra den formalistiske repræsentation) signifikant mere tilbøjelige til at mene, at repræsentation af det nationale parti er vigtigt. Dette er i øvrigt også i overensstemmelse med valldata, som viser, at de to landes MEP'er er mere tilbøjelige til at følge den nationale partilinje, når der stemmes i EP end det europæiske gennemsnit (Jensen, under udgivelse). Finske MEP'er er derimod også signifikant mindre tilbøjelige til at tillægge repræsentation af deres europæiske partigruppe betydning, men når det kommer til deres faktiske adfærd, er de mere loyale over for denne end MEP'erne som helhed (ibid.).

Sammenfattende tegner de nordiske MEP'eres egen selvforståelse som repræsentanter et noget mudret billede af den substantielle repræsentation, hvor der ikke er nogle åbenlyse forklaringer på den observerede variation. Ligesom ved kortlægningen af de andre typer repræsentation er det dog vigtigt at være opmærksom på, hvordan repræsentationsformen måles. MEP'ernes selvangivelse af, hvem de anser som de vigtigste at repræsentere, siger ikke noget om deres faktiske adfærd. Imidlertid vil sådanne data være meget vanskelige, hvis ikke umulige at fremstille, da de forudsætter, at man konstant følger de enkelte MEP'er og noterer sig, hvad vedkommende gør.

Repræsentation og de nordiske befolkninger i praksis

Hvordan klarer Europa-Parlamentet sig med hensyn til repræsentation af de nordiske befolkninger? Til at besvare dette spørgsmål har artiklen anvendt Pitkins (1967) fire klassiske konceptualiseringer af repræsentation – formalistisk, symbolsk, deskriptiv og substantiel – på Danmark, Finland og Sverige. Tabel 2

opsummerer resultaterne. Gennemgangen af den *formalistisk repræsentation* viste, at de nordiske MEP'er besidder den nødvendige autorisering via procedure, som understøtter frie og fair valg. Efter deres indvælgelse er der desuden formelle og uformelle regler, som understøtter repræsentativitet i fordelingen af poster. Endeligt kan vælgerne belønne eller straffe deres MEP'er for deres gerninger som repræsentanter på valgdagen. Det blev dog påvist, at finske vælgere har lettere ved at stille deres MEP'er til ansvar via åbne valglister, hvorimod danske og svenske vælgere er mere begrænsede i den henseende pga. sideordnede, men ikke-blokerende partilister. Variation i formalistisk repræsentation er øjensynligt koblet til den eksisterende formelle og uformelle procedure i forbindelse med nationale valg. Set fra et *symbolsk repræsentationsperspektiv* er der udfordringer i forhold til de nordiske MEP'er og Europa-Parlamentet. Det gælder særligt for Sverige og Finland, hvor valgdeltagelsen er lav, og befolkningernes viden om Europa-Parlamentet og dets medlemmer er begrænset, ligesom deres agtelse for institutionen ikke er stor. Dette er muligvis koblet til længden af medlemskab, hvor den danske befolkning har haft længere tid til at vende sig til institutionen. Den *deskriptive repræsentation* hos de nordiske MEP'er er ikke væsentligt udfordret i forhold til køns- og aldersmæssig sammensætning. Derimod er der problemer, når det kommer til uddannelsesmæssig og ansættelsesmæssig baggrund, idet højtuddannede og personer, der er tilknyttet den offentlige sektor, er stærkt overrepræsenteret. Kigger vi slutteligt på den *substantielle repræsentation* vægter danske og til dels også svenske MEP'er repræsentation af deres nationale partis vælgere højt, mens dette ikke er tilfældet for finske MEP'er.

Tabel 3: Opsummering af resultater

	Danmark	Sverige	Finland	Mulig forklaring på variation
Formalistisk repræsentation	1. Proportionalt valgssystem. 2. Sideordnede ikke-blokerede lister. 3. Ingen de jure spærregrænse, men de facto 7,7 procent. 4. Mandater fordeles efter d'Hondt-metoden.	1. Proportionalt valgssystem. 2. Sideordnede ikke-blokerede lister. 3. De jure spærregrænse på 5 procent. 4. Mandater fordeles efter St. Laguë-metoden.	1. Proportionalt valgssystem. 2. Åbne lister. 3. Ingen de jure spærregrænse, men de facto 7.7 procent. 4. Mandater fordeles efter d'Hondt-metoden.	Eksisterende valgssystem.
Symbolisk repræsentation	1. Betydeligt lavere valgdeltagelse ved EP-valg end ved nationale valg. 2. Respondenterne føler, at de har begrænset viden om EP, men højere end EU's gennemsnit. 3. Respondenterne mener, at EP lytter til dem. 4. De har generelt mere tillid til det nationale parlament end EP.	1. Betydeligt lavere valgdeltagelse ved EP-valg end ved nationale valg. 2. Respondenterne føler, at de har begrænset viden om EP, hvilket svarer til EU gennemsnittet. 3. Respondenterne mener, at EP ikke lytter til borgerne og får negative associationer ang. institutionen. 4. Har generelt mere tillid til det nationale parlament end EP.	1. Betydeligt lavere valgdeltagelse ved EP-valg end ved nationale valg. 2. Respondenterne føler, at de har begrænset viden om EP, men højere end EU's gennemsnit. 3. Respondenterne mener, at EP ikke lytter til borgerne og får negative associationer ang. institutionen. 4. Har generelt mere tillid til det nationale parlament end EP.	Længde af medlemskab af EF/EU.
Deskriptiv repræsentation	1. Lidt under 50 procent kvindelige MEP'er i seneste samling. 2. MEP'ernes gennemsnitsalder er et stykke over befolkningens, men stor spredning. 3. MEP'erne har gennemsnitligt længere uddannelser end befolkningen.	1. Lidt over 50 procent kvindelige MEP'er i seneste samling. 2. MEP'ernes gennemsnitsalder er et stykke over befolkningens, men stor spredning. 3. MEP'erne har gennemsnitligt længere uddannelser end befolkningen.	1. Lidt over 50 procent kvindelige MEP'er i seneste samling. 2. MEP'ernes gennemsnitsalder er et stykke over befolkningens, men stor spredning. 3. MEP'erne har gennemsnitligt længere uddannelser end befolkningen og de øvrige nordiske MEP'ere.	—
Substantiel repræsentation	1. MEP'erne er signifikant mindre tilbøjelige til at tillægge repræsentation af »fælles europæiske interesser« betydning i deres daglige arbejde. 2. MEP'er er signifikant mere tilbøjelige til at tillægge repræsentation af »det nationale partis vælgeres interesse« betydning i deres daglige arbejde. 3. MEP'erne er signifikant mere tilbøjelige til at tillægge repræsentation af »det nationale parti« betydning i deres daglige arbejde.	1. MEP'erne er signifikant mindre tilbøjelige til at tillægge repræsentation af »fælles europæiske interesser« betydning i deres daglige arbejde. 2. MEP'erne er signifikant mere tilbøjelige til at tillægge repræsentation af »det nationale parti« betydning i deres daglige arbejde.	1. MEP'er er signifikant mindre tilbøjelige til at tillægge repræsentation af »det nationale partis vælgeres interesse« betydning i deres daglige arbejde. 2. MEP'erne er signifikant mindre tilbøjelige til at tillægge repræsentation af »det nationale parti« betydning i deres daglige arbejde.	—

Noter

1. Forfatteren takker Anders Woller Nielsen og Benjamin Carl Egerod for forskningsmæssig assistance ifm. artiklen. Desuden takkes en anonym reviewer, Yosef Bhatti og David Willumsen for konstruktive bemærkninger til artiklen. Alle fejl og mangler er dog alene forfatternes ansvar.
2. Sektionen bygger på viden hentet fra http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/ep_elections/electoral_system.html.
3. Forfatteren takker Professor Simon Hix for adgang til disse data.

Litteraturliste

- Bischoff, Carina og Marlene Wind (2014), »European Parliament Elections in Denmark« i Donatella Viola, red., *European Parliament Elections*, London: Routledge/UACES Contemporary European Studies.
- Bischoff, Carina og Marlene Wind (2014), »European Parliament Elections in Sweden« i Donatella Viola, red., *European Parliament Elections*, London: Routledge/UACES Contemporary European Studies.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell og Richard S. Katz (1999), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Corbett, Richard, Francis Jacobs og Michael Shackleton (2011), *The European Parliament*, 8. udg., London: John Harper.
- Eurobarometer interactive search system.
- Europa-Kommissionen (2008), *Special Eurobarometer on The European Parliament*, March 2008.
- Europa-Parlamentet (2009), *Distribution of men and women*: www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00622bc71a/Distribution-of-men-and-women.html.
- Europa-Parlamentet (2009), *Turnout at the European Elections*: [http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html).
- European Election Database (2014), *European Parliament Electoral System*: http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/ep_elections/electoral_system.html.
- Farrell, David, M. Simon Hix og Roger Scully (2011), »EPRG MEP Survey Dataset: 2011 Release«, www2.lse.ac.uk/government/research/resgroups/EPRG/MEPsurveyData.aspx.
- Jensen, Mads Christian Dagnis (under udgivelse), »The Nordic Countries and the European Parliament« i Grøn, Caroline, Nedergaard, Peter og Wivel, Anders, red., *The Nordic Countries and the European Union*, London: Routledge.
- Jensen, Mads Christian Dagnis, Anne Rasmussen, og David Munck Willumsen (2009), *Europa-Parlamentet*, Thomson Reuters.
- Judge, David og David Earnshaw (2008), *The European Parliament*, 2. udg., Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Lijphart, Arend (1971), »Comparative politics and the comparative method«, *American Political Science Review*, pp. 682-693.
- Lord, Christopher J. (2006), »The aggregating function of political parties in EU decision-making«, *Living Reviews in European Governance*: <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-2>.
- McElroy, Gail (2006), »Committee representation in the European Parliament«, *European Union Politics*, 7(1), pp. 5-29.
- Pitkins, Hanna (1967), *The Concept of Representation*, University of California Press.
- Rasmussen, Anne (2014), »Denmark and the European Parliament« i Lee Miles og Anders Wivel, red., *Denmark and the European Union*, 16, London: Routledge.
- Reif, Karlheinz og Hermann Schmitt (1980), »Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results«, *European Journal of Political Research*, 8: pp. 3-44.
- Scully, Roger og David M. Farrell (2007), *Representing Europe's citizens? Electoral institutions and the failure of parliamentary representation*. Oxford University Press.

Vælgerne og Europa-Parlamentsvalg: Landspolitisk valgvind og stærke spidskandidater¹

Yosef Bhatti, Seniorforsker, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, YoBh@kora.dk

Kasper Møller Hansen, professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, kmh@ifs.ku.dk

Danske Europa-Parlamentsvalg er interessante i en valgforskningssammenhæng, da partisystemet og valgsystemet er forskellige fra øvrige danske valg. Artiklen undersøger den overordnede stemmefordeling, vælgervandring samt den personlige stemmeafgivning til Europa-Parlamentsvalget i 1979-2009. Stemmefordelingen til Europa-Parlamentsvalg har historisk set været væsentlig forskellig fra folketingsvalg, om end denne forskel er blevet mindsket de to seneste valg grundet nej-bevægelsernes tilbagegang samt en normalisering af Socialdemokratiets opbakning. Volatiliteten fra valg til valg er større end til folketingsvalg, og ændringerne forklares i høj grad af den landspolitiske valgvind, som ved EP-valg slår halvt igennem, samt styrken af spidskandidaterne, der har nogenlunde samme effekt som valgvinden. Endelig viser analysen af de personlige stemmer ved EP-valg, at kvindelige kandidater oftere går frem i forhold til deres listeplacerings, når vi sammenligner med mandlige kandidater.

Europa-Parlamentsvalgenes betydning

EU-samarbejdet er blevet betydeligt udbygget siden det første direkte valg til Europa-Parlamentet (EP) i 1979. Der er nogen uenighed om, præcis hvor omfangsrig EU's indflydelse er, men det er et faktum, at en betydelig mængde EU-lovgivning i dag har direkte indflydelse på den enkelte danskers hverdag. Internt i EU er der samtidig sket en

ændring i de relative magtforhold, hvor det direkte folkevalgte parlament gradvist har opnået øgede beføjelser (Kelstrup o.a., 2012; Hix og Marsh, 2011). Der er således meget, der tilsiger, at EP-valg burde interessere os som borgere og forskere (se også Bhatti og Hansen, 2009).

EP-valgs relevans afspejles ikke umiddelbart i mediernes, befolkningens og forskningens fokus på emnet. Hvis vi ser bort fra valget i 2009, hvor der samtidig var en afstemning om tronfølge-loven, har valgdeltagelsen været på ca. 50 procent, hvilket er betydelig mindre end de 71,9 procent, som stemte ved kommunalvalget i 2013, eller de 87,7 procent, der stemte ved folketingsvalget i 2011. I en forskningsmæssig sammenhæng er det også noget sparsomt, hvad vi ved om danske EP-valg (se dog de Vreese og Tobiasen, 2007; Bhatti og Hansen, 2009), hvis vi sammenligner med vores viden om folketingsvalg (f.eks. Andersen o.a., 1999; Andersen og Borre, 2003; Andersen o.a., 2007; Stubager o.a., 2013) og omkring folkeafstemninger om de danske EU-forbehold (Siune og Svensson, 1993; Siune og Svensson, 1993; Buch og Hansen, 2002; Borre og Goul Andersen, 1997; Hansen, 2008; Jakobsen o.a., 2001 – se også Bhatti og Hansen, 2009: 2). Der er således behov for mere viden om vælgeradfærden til EP-valg.

Der er imidlertid en stærk international litteratur, der undersøger de simultane EP-valg i medlemslandene, og som man kan søge inspiration i, når man vil se nærmere på Danmark. I denne litteratur er der etableret en sondring mellem førsteordens- (valg til de nationale parlamenter/præsident) og andenordensvalg (EP-valg). Sondringen indebærer, at valgdeltagelsen til andenordensvalg er lavere end til førsteordensvalg, og at andenordensvalg i højere grad er præget af, hvad der foregår i de nationale parlamenter end omvendt. Det er således veletableret, at indenrigspolitiske omstændigheder i de enkelte medlemslande er meget afgørende for udfaldet af EP-valg. Samtidigt er det svært at finde en effekt på tværs af landene på de enkelte landes valgresultater, som kan relateres direkte til, hvad der foregår i EU-regi (se de Vries, 2011 for indirekte effekter gennem de nationale valgkampe). Vælgerne stemmer altså i højere grad ud fra, om de vil belønne og især straffe de siddende nationale regeringer snarere end at forholde sig til, hvad der foregår i EU-regi (Reif og Schmitt, 1980; Reif, 1984; Marsh, 1998). Et andet vigtigt fund fra den internationale litteratur er, at den siddende regering i gennemsnit straffes af vælgerne ved EP-valg, og denne tendens er blevet forstærket ved de seneste EP-valg til trods for Europa-Parlamentets øgede indflydelse (Hix og Marsh, 2007; 2011; Brug og Eijk, 2007). Forklaringen på, at vælgere straffer den siddende regering ved et EP-valg, kan både relateres til en generel *cost of ruling*-effekt, som en regering oplever, og at vælgerne placerer ansvaret for de seneste års økonomiske krise hos den siddende regering (Hansen og Stubager, 2013; Goul Andersen og Hansen, 2013). Alt er dog ikke national politik: For eksempel belønnes partier af vælgerne, såfremt de opstiller landspolitisk erfarende kandidater til EP-valgene (Hobolt og Høyland, 2011).

Danske EP-valg er interessante i et valgforskningsperspektiv af flere årsager. Som nævnt ovenfor er Europa-Parlamentet en vigtig in-

stitution med en betydelig indflydelse, og derfor bør vi helt naturligt interessere os for, hvordan vi vælger vores repræsentanter dertil. En mere teknisk grund er, at EP-valg er karakteriseret ved et særegent valgsystem i forhold til folketings- og kommunalvalg. Repræsentanterne vælges i et stort landsdækkende valgområde/valgkreds i stedet for 10 storkredse, som vi kender det fra folketingsvalg, eller 98 kommuner, som vi kender det fra kommunalvalg. Det betyder, at alle kan stemme på de samme partier og politikere, hvilket øger potentialet for, at kandidaterne og deres person kan spille en større rolle. Det så man blandt andet komme til udtryk ved 2004-valget, hvor forhenværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen fik 407.966 personlige stemmer, hvilket svarer til næsten 22 procent af samtlige gyldige stemmer afgivet ved valget, og sandsynligvis medvirkede til at fordoble sit partis stemmeandel. Til sammenligning fik topscoren ved folketingsvalget i 2001, Anders Fogh Rasmussen, 70.024 personlige stemmer. Den mulige personeffekt kan også illustreres ved, at ved EP-valget i 2004 og 2009 stemte henholdsvis 82,4 procent og 76,9 procent personligt. Ved folketingsvalgene i 2007 og 2011 lå det tilsvarende tal på 50,8 og 50,1 procent.

En yderligere grund til interessen for EP-valg er, at partisystemet er anderledes i forhold til folketingsvalg. Enhedslisten stiller ikke op til Europa-Parlamentet, men til gengæld har de såkaldte nej-bevægelser (JuniBevægelsen og Folkebevægelsen mod EF/EU) traditionelt haft en betydelig støtte. Det gør for eksempel, at det er uklart, hvor stor sammenhæng, der er mellem nationalpolitiske valgvinde og partiernes præstation til EP-valg, ligesom man kunne forestille sig, at der var nogle partier, der grundet interne spændinger på EU-spørgsmålet, eller fordi deres vælgere ikke ønsker at stemme til EP-valg, systematisk klarer sig dårligere, end de gør nationalt. EP-valgs relevans mindskes ikke af, at vi nu har haft syv valg siden det første i 1979 og derfor

begynder at have mulighed for at lede efter systematiske træk i vælgeradfærden på tværs af valgene.

Målet for denne artikel er at øge den deskriptive viden om resultaterne til de foregående danske EP-valg. Vi vil med udgangspunkt i aggregerede valgdata først analysere stemmefordelingerne til alle EP-valg (1979-2009) med særlig fokus på nej-bevægelsernes støtte samt, hvordan de enkelte partier klarer sig i forhold til folketingsvalg. I anden del af analysen ser vi nærmere på vælgervandringerne fra EP-valg til EP-valg, særligt med henblik på at vurdere, om der, som til kommunalvalg, eksisterer en landspolitisk valgvind (f.eks. Thomsen, 1997; Thomsen, 2007), der påvirker resultaterne til EP-valg, eller om denne valgtype lever helt sit eget liv. De to første dele baserer sig i nogen grad på Bhatti og Hansen (2009), men med en del udvidelser samt opdatering med 2009-valget. I den sidste del af analysen ser vi nærmere på de personlige stemmer, der som argumenteret for ovenfor er af særlig interesse ved EP-valg. Vi sammenligner den personlige stemmeandel ved de forskellige typer af valg og analyserer derudover hvilke typer kandidater, der ved

deres resultatplacering rykker op eller ned i forhold til deres listeplacering ved EP-valg.

Overordnede træk i stemmefordelingen

Når danskerne den 25. maj 2014 går til stemmeurnerne, vil det være ottende gang, at vi direkte kan indvælge repræsentanter til Europa-Parlamentet. Tabel 1 viser den procentvise stemmefordeling til de foregående syv valg, mens tabel 2 viser de tilsvarende stemmefordelinger ved de tilstødende folketingsvalg, således at det er muligt at sammenligne på tværs af de to typer af valg. Beregningerne er foretaget på baggrund af valgresultaterne med én decimal.

Den mest åbenlyse forskel på stemmefordelingerne til EP- og folketingsvalg, når man ser på hvilke partier, der stiller op, er fraværet af Enhedslisten til førstnævnte og tilstedeværelsen af de to nej-bevægelser: JuniBevægelsen og Folkebevægelsen mod EU. Nej-bevægelsernes opbakning lå indtil 2004-valget i gennemsnit omkring 22 procent med top i 1994-valget, hvilket sandsynligvis hænger sammen med den mobiliserede EU-modstand i kølvandet på Edinburgh-afstemningen i 1993. Ved de to seneste valg er opbakningen

Tabel 1: Stemmefordeling ved EP-valg

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009
Socialdemokratiet (A)	21,9	19,5	23,3	15,8	16,5	32,6	21,5
Radikale Venstre (B)	3,3	3,1	2,8	8,5	9,1	6,4	4,3
Konservative Folkeparti (C)	14	20,8	13,3	17,7	8,5	11,3	12,7
Centrum-Demokraterne (D)	6,2	6,6	8	0,9	3,5	–	–
Retsforbundet (E)	3,4	–	–	–	–	–	–
Socialistisk Folkeparti (F)	4,7	9,2	9,1	8,6	7,1	7,9	15,9
Liberal Alliance (I)	–	–	–	–	–	–	0,6
JuniBevægelsen (J)	–	–	–	15,2	16,1	9,1	2,4
Kristendemokraterne (K)	1,8	2,7	2,7	1,1	2,0	1,3	–
Folkebevægelsen mod EU (N)	20,9	20,8	18,9	10,3	7,3	5,2	7,2
Dansk Folkeparti (O)	–	–	–	–	5,8	6,8	15,3
Venstre (V)	14,5	12,5	16,6	19,0	23,4	19,4	20,2
Venstresocialisterne (Y)	3,5	1,3	–	–	–	–	–
Fremskridtspartiet (Z)	5,8	3,5	5,3	2,9	0,7	–	–

Tabel 2: Stemmefordeling ved Folketingsvalg

	1977	1979	1981	1984	1987	1988	1990	1994	1998	2001	2005	2007	2011
Socialdemokratiet (A)	37,0	38,3	32,9	31,6	29,3	29,8	37,4	34,6	35,9	29,1	25,8	25,5	24,8
Radikale Venstre (B)	3,6	5,4	5,1	5,5	6,2	5,6	3,5	4,6	3,9	5,2	9,2	5,1	9,5
Konservative Folkeparti (C)	8,5	12,5	14,5	23,4	20,8	19,3	16	15	8,9	9,1	10,3	10,4	4,9
Centrum-Demokraterne (D)	6,4	3,2	8,3	4,6	4,8	4,7	5,1	2,8	4,3	1,8	1,0	–	–
Danmarks Retsforbund (E)	3,3	2,6	1,4	1,5	0,5	–	0,5	–	–	–	–	–	–
Socialistisk Folkeparti (F)	3,9	5,9	11,3	11,5	14,6	13,0	8,3	7,3	7,6	6,4	6,0	13,0	9,2
Dansk Folkeparti (O)	–	–	–	–	–	–	–	–	7,4	12	13,3	13,9	12,3
Kristendemokraterne (K)	3,4	2,6	2,3	2,7	2,4	2,0	2,3	1,9	2,5	2,3	1,7	0,9	0,8
Venstre (V)	12,0	12,5	11,3	12,1	10,5	11,8	15,8	23,3	24,0	31,2	29,0	26,2	26,7
Venstresocialisterne (Y)	2,7	3,7	2,7	2,7	1,4	0,6	–	–	–	–	–	–	–
Fremskridtspartiet (Z)	14,6	11	8,9	3,6	4,8	9	6,4	6,4	2,4	0,5	–	–	–
Enhedslisten (Ø)	–	–	–	–	–	–	1,7	3,1	2,7	2,4	3,4	2,2	6,7
Ny Alliance (Y) /Liberal Alliance (I)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2,8	5,0
Andre samt uden for partierne	4,6	2,3	1,3	0,8	4,7	4,2	3,0	1,0	0,4	0,0	0,3	0,0	0,1

Tabel 3: Partiernes tilslutning til EP-valg fratrukket deres tilslutning ved et gennemsnit af de to tilstødende folketingsvalg for de partier, der stiller op til EP-valg (1979-2009)

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	Gens.
Socialdemokratiet (A)	-16,2	-11,8	-9,7	-19,0	-17,1	6,1	-3,7	-10,2
Radikale Venstre (B)	-1,8	-2,5	-1,9	4,0	4,8	-2,0	-2,6	-0,3
Konservative Folkeparti (C)	2,1	-2,3	-4,6	2,6	-0,5	1,2	4,5	0,4
Centrum-Demokraterne (D)	2,5	2,0	3,1	-2,1	0,0	–	–	1,1
Retsforbundet (E)	0,7	–	–	–	–	–	–	0,7
Socialistisk Folkeparti (F)	-0,9	-2,7	-1,9	1,2	-0,1	1,8	4,5	0,3
Liberal Alliance (I)	–	–	–	–	–	–	-3,1	-3,1
JuniBevægelsen (J)*	–	–	–	15,2	16,1	9,1	2,4	10,1
Kristendemokraterne (K)	-0,9	0,0	0,6	-0,8	-0,4	-0,5	–	-0,4
Folkebevægelsen mod EU (N)*	20,9	20,8	18,9	10,3	7,3	5,2	7,2	12,9
Dansk Folkeparti (O)	–	–	–	–	-3,2	-6,2	2,1	-2,4
Venstre (V)	2,1	0,6	3,1	-3,7	-3,0	-10,0	-6,2	-2,5
Venstresocialisterne (Y)	-0,1	-1,2	–	–	–	–	–	-0,7
Fremskridtspartiet (Z)	-5,7	-0,2	-2,6	-3,5	-1,1	–	–	-2,6

»*« indikerer, at partiet ikke stiller op til folketingsvalg. Forskellen i tilslutning for disse partier er derfor pr. definition lig deres tilslutning til EP-valg. Bemærk også, at summen af differencer er lidt over 0, da ikke alle folketingspartier stiller op til EP-valg.

faldet noget, idet bevægelserne tilsammen fik 14,3 procent i 2004 og kun 9,6 procent i 2009 – et valgresultat, der førte til JuniBevægelsens opløsning 5. september 2009. Ser vi bort

fra nej-bevægelserne, stiller de øvrige partier, som søger indvalg ved EP-valg, også op til folketingsvalg. Ovenfor har vi beregnet, hvordan partierne klarer sig ved førstnævnte type

valg i forhold til sidstnævnte. For hvert EP-valg er den tilsvarende folketingsvalgsstøtte udregnet ved et gennemsnit af de partiets opbakning ved de to tilstødende folketingsvalg (valget før og valget efter). Gennemsnittet er vægtes efter den relative tidsmæssige afstand til valgene, så det valg, som ligger tættest ved EP-valget, vægtes højest.²

Tabellen viser ikke overraskende, at de største positive værdier findes hos nej-bevægelserne, da disse kun stiller op til EP-valg. Det parti, der over valgene fra 1979 til 2011 klarer sig relativt dårligst til EP-valg (målt i procentpoint) sammenlignet med folketingsvalget, er Socialdemokratiet. Partiet klarer sig i gennemsnit 10,2 procentpoint dårligere til EP-valg. En enkelt undtagelse er 2004-valget, hvor tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen stillede op og fik 407.966 personlige stemmer. Socialdemokratiets lave EP-tilslutning skal ses i lyset af, at partiets vælgere traditionelt har været mere EU-skeptiske end partiets officielle politik (Hansen, 2008; Bhatti og Hansen, 2009). Det er dog bemærkelsesværdigt, at partiet i 2009 uden Poul Nyrup Rasmussen kun klarede sig 3,7 procentpoint dårligere end ved de tilstødende folketingsvalg. Socialdemokraternes tilslutning ved 2009 var ca. 2 procentpoint bedre end gennemsnittet af alle tidligere EP-valg fraregnet det exceptionelle 2004-valg, om end den helt store årsag til den relative forbedring er, at partiets vægtede folketings-tilslutning var 9 procentpoint lavere i 2009 end ved de fem første EP-valg. Med andre ord har partiet haft en kraftig landspolitisk tilbagegang og en svag fremgang til EP-valg.

Venstre har ved de sidste fire valg ikke kunnet matche deres landspolitiske opbakning til EP-valg. Partiet har oplevet en vis fremgang over tid, men ikke så stærk, som vi har set landspolitisk. Sammenligner vi de to første med de to seneste EP-valg, er partiet gået ca. 6 procentpoint frem, mens fremgangen til folketingsvalg har været på næsten 16 procent-

point. Ved de to seneste valg (hvoraf det ene dog var det Socialdemokratiske kanonvalg i 2004) har Venstre således overtaget Socialdemokraternes rolle som det parti, der klarer sig relativt dårligst ved EP-valg, når man sammenligner med den landspolitiske tilslutning. Der synes generelt at være en tendens til, at de store partier har det svært ved EP-valg. Hvis vi fraregner partier, der ikke stillede op til begge valgtyper, er korrelationen mellem den vægtede partistørrelse til folketingsvalg og den relative tilslutning fra tabel 3 på -0,69 (dog kun -0,16 hvis procentvise forskelle anvendes i stedet for procentpoint). Faktisk er Socialdemokratiets 2004-valg det eneste eksempel på et parti, der får over 16 procent af stemmerne til folketingsvalg, og som samtidig klarer sig endnu bedre til EP-valg. Man kunne have forestillet sig, at de små partier ville have det sværest grundet taktisk stemmeafgivning som konsekvens af den store naturlige spærregrænse til EP-valg, men denne faktor svækkes sandsynligvis betragteligt af muligheden for valgforbund, som mindsker stemmespild generelt. En faktor, der virker til ulempe for de store ja-partier, kan være, at de favner meget bredt, og derfor har mange EU-skeptikere blandt deres støtter.

Et interessant nybrud er, at Dansk Folkeparti ved valget i 2009 med mere end en fordobling fra 6,8 procent til 15,3 procent af stemmerne for første gang klarede sig bedre til EP-valg i forhold til folketingsvalg. Traditionelt har partiet og tidligere Fremskridtspartiet fået en betydelig lavere stemmeandel til EP-valg.

Som nævnt i forbindelse med Socialdemokratiets unikke valgresultat i 2004, kunne de deskriptive mønstre tyde på, at personfaktoren betyder meget til EP-valg, da alle vælgere kan stemme på de samme kandidater, således at en stærk kandidat alt andet lige kan trække flere stemmer. Indikationer på en personeffekt kan genfindes hos andre partier. Eksempelvis opnåede Radikale Venstre både absolut og relativt set sin største tilslutning ved 1994- og

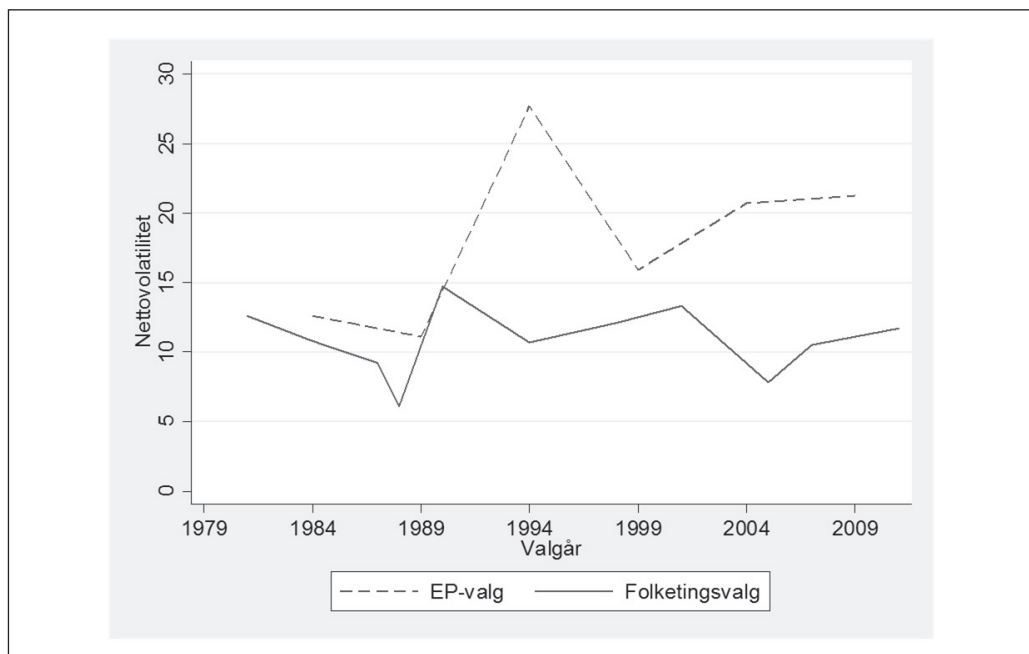
1999-valget, hvor Lone Dybkjær stillede op. Centrum-Demokraterne opnåede sit bedste valg i 1989, da Erhard Jacobsen fik 116.875 personlige stemmer, og partiet klarede sig betydelig bedre, da Mimi Jacobsen var spidskandidat i 1999, end da Peter Duetoft var det i 1994. Andre eksempler er Venstres bedste valg i 1999, der skete med Bertel Haarder som spidskandidat eller Dansk Folkepartis førnævnte fremgang i 2009, der opstod med Morten Messerschmidt som spidskandidat.

Vælgervandringerne og den folketingspolitiske valgvind

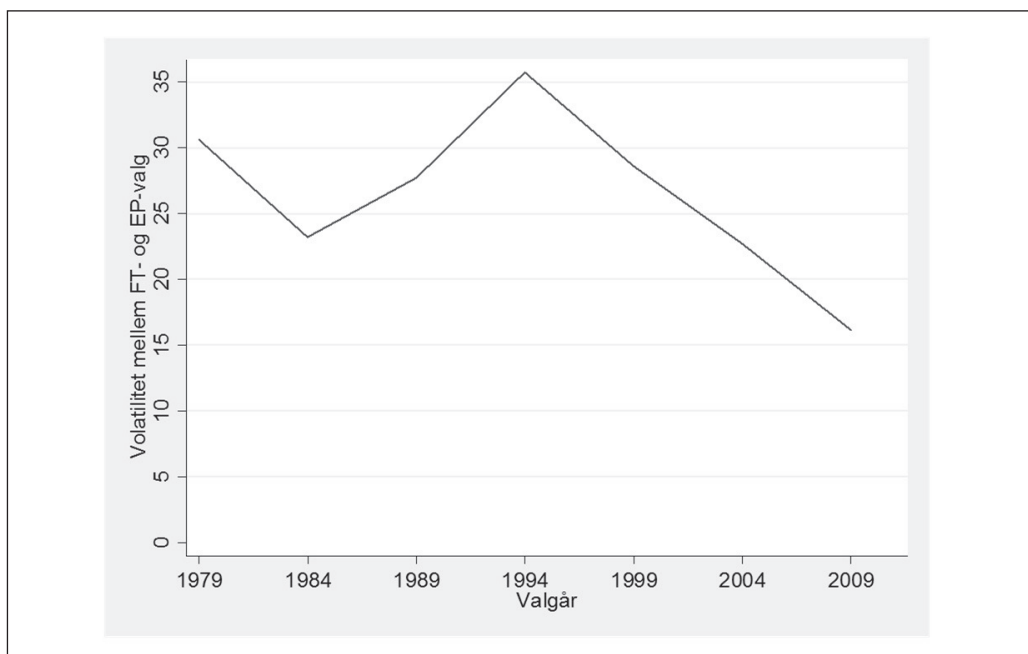
Et interessant spørgsmål er, hvor store vælgervandringer der er fra et EP-valg til den næste. Umiddelbart kunne man forestille sig, at man har flere partiskift blandt vælgerne til EP-valg end til folketingsvalg, da der er længere tid mellem valgene (5 år versus maksimalt 4 år). Desuden gør valgsystemet, at enkeltpersoner potentielt kan flytte valgresultatet mere, hvorfor valgresultatet kan ændre sig betragteligt fra EP-valg til EP-valg, hvis kandidatfeltet ændrer sig. Endvidere er valgdeltagelsen typisk kun omkring 50 procent til EP-valg (2009-valget undtaget), hvilket måske også kan bidrage til flere vælgervandringer. Vi beregner vælgervandringerne som nettolatiliteten, eller Pedersens Indeks som det er kendt i litteraturen (Pedersen, 1979). Det er summen af de absolutte forskelle i partiernes tilslutning fra et valg til det næste divideret med to. På den måde giver målet for nettolatilitet en indikator med stærk reliabilitet for niveauet af vælgervandringer fra valg til valg. Niveauet er typisk mindre end for bruttolatiliteten, som også indfanger de vandringer, som ophæver hinanden ved, at nogen vælgere forlader et parti, mens andre kommer til. Bruttolatilitet kan kun måles ved spørgeskemaundersøgelser, som sjældent er tilgængelige i forbindelse med EP-valg, hvorfor den ikke beregnes her.³ Normalt benyttes

tatet mere, hvorfor valgresultatet kan ændre sig betragteligt fra EP-valg til EP-valg, hvis kandidatfeltet ændrer sig. Endvidere er valgdeltagelsen typisk kun omkring 50 procent til EP-valg (2009-valget undtaget), hvilket måske også kan bidrage til flere vælgervandringer. Vi beregner vælgervandringerne som nettolatiliteten, eller Pedersens Indeks som det er kendt i litteraturen (Pedersen, 1979). Det er summen af de absolutte forskelle i partiernes tilslutning fra et valg til det næste divideret med to. På den måde giver målet for nettolatilitet en indikator med stærk reliabilitet for niveauet af vælgervandringer fra valg til valg. Niveauet er typisk mindre end for bruttolatiliteten, som også indfanger de vandringer, som ophæver hinanden ved, at nogen vælgere forlader et parti, mens andre kommer til. Bruttolatilitet kan kun måles ved spørgeskemaundersøgelser, som sjældent er tilgængelige i forbindelse med EP-valg, hvorfor den ikke beregnes her.³ Normalt benyttes

Figur 1: Nettolatilitet til EP-valg og Folketingsvalg (1979-2009)



Figur 2: Nettovolatilitet mellem EP-valg og det foregående folketingsvalg (1979-2009)



nettovolatiliteten til at sige noget om ustabiliteten (niveauet af vælgervandringer) fra et valg til det næste (Bengtsson o.a., 2014). Vi udvider her (figur 2) til også at sammenligne partitilslutning på tværs af valgttype. Dvs. at vi udregner nettoforskellen mellem EP-valg og folketingsvalg for at få en indikator for ensartetheden mellem de to valg. Vi starter dog med i Figur 1 at vise nettovolatiliteten til henholdsvis EP- og folketingsvalg.

Figur 1 bekræfter tesen om højere EP-volatilitet relativt til den, vi ser ved folketingsvalg. Gennemsnitligt over perioden ligger EP-volatiliteten (18,2) ca. to tredjedele højere end folketingsvolatiliteten (10,9), når man sammenligner alle folketingsvalg i perioden 1977-2011 med samtlige EP-valg i samme periode. EP-volatiliteten har særligt været høj siden 1994-valget, idet der siden 1999 kun har været en nettovolatilitet på under 20. Ved valgene i 1994, 2004 og 2009 var

volatiliteten højere end ved noget folketingsvalg siden Jordskredsvalget i 1973 (Nielsen og Thomsen, 2003; Stubager o.a., 2013). 1994-valget, hvor JuniBevægelsen stormede ind med 15,2 procent af stemmerne, og Radikale Venstre gik dramatisk frem, sandsynligvis båret af Lone Dybkjærs kandidatur, nærmer sig med sine 27,7 nettoforskydninger de 29,1 ved Jordskredsvalget. At det netop blev 1994-valget, der er danske EP-valgs svar på Jordskredsvalget, skal ses i sammenhæng med, at valget lå et år efter folkeafstemningen om Edinburgh-aftalen, der mobiliserede betydelig folkelig EU-modstand. Den høje volatilitet i 2004 og 2009 kan dels være drevet af Nyrups kandidatur i 2004 og efterfølgende beslutning om ikke at genopstille i 2009 og dels nej-bevægelsernes kraftige tilbagegang og Dansk Folkepartis kraftige fremgang.

Vi har ovenfor set, at EP-valg er mere volatile end folketingsvalg. Men hvor meget minder

valgresultaterne til de to valg egentlig om hinanden? Vi undersøger det ved at udregne nettovolatiliteten mellem et givent EP-valg og det foregående folketingsvalg. Idet vi er interesserede i, hvor meget valgene minder om (eller er forskellige fra) hinanden, inkluderer vi alle partier i beregningerne, såfremt de stiller op til mindst en af valgtypene. Resultaterne er afbilledet i figur 2.

Gennemsnitligt har nettovolatiliteten mellem de to valgtyper været på 26,4, hvilket altså implicerer, at mindst en fjerdedel af vælgerne, der stemte, skulle ændre deres kryds for at kunne komme fra folketingsresultatet til det efterfølgende EP-resultat. At nettovolatiliteten mellem folketingsvalget og det efterfølgende EP-valg i figur 2 er højere end mellem valg af samme type (to EP-valg eller to folketingsvalg) i figur 1, er ikke overraskende, eftersom nej-bevægelserne kun stiller op til EP-valg og Enhedslisten kun til folketingsvalg, hvorfor partisystemerne ikke er helt ens.

Der er en tydelig tendens til faldende forskelle ved de seneste valg – dvs. at de to valgtyper gradvis er kommet til at minde mere om hinanden. Ved 1979 valget skulle der flyttes over 30 procent af vælgerne for at få en fuld overensstemmelse mellem EP-valget og landspolitik, mens der i 2009 kun var lidt over 16 procent. Det stemmer godt

overens med nej-bevægelsernes kraftige tilbagegang i 2004 og 2009 samt Dansk Folkepartis fremgang i 2009, således at partiet ikke længere underpræsterer til europæiske valg. Forskellen mellem de to valgtyper er under halv så stor i dag sammenlignet med 1994 – særlig drevet af udviklinger ved EP-valg. De største forskelle ved det seneste valg i forhold til folketingsvalg er tilstedeværelsen af Folkebevægelsen mod EU samt Venstre og Socialdemokratiets svagere tilslutning til EP-valg. I et fremadrettet perspektiv er det værd at bemærke, at Enhedslistens nationalpolitiske fremgang sandsynligvis vil bidrage til forskellen mellem de to valgtyper, eftersom Enhedslisten ikke stiller op til EP-valg.

Et er, hvor forskellige folketings- og EP-tilslutningen er absolut set. Noget andet er i hvor høj grad, der er en dynamisk sammenhæng mellem de to valg – altså om ændringer i den nationale opbakning er relateret til, hvor EP-tilslutningen ændrer sig fra valg til valg. Er det landspolitiske tendenser, der driver EP-valgene, som den internationale litteratur har fundet, og sådan som Thomsen (1997; 2007) har fundet, at det til dels er ved lokale valg, eller kører EP-valgene efter sin egen logik, for eksempel grundet de store potentielle personeffekter? I tabel 4 har vi søgt at forudsige forskellen mellem valgresultaterne ved to tilstødende EP-valg med ændringerne på

Tabel 4: Korrelationen (Pearsons r) mellem ændringer i den nationale tilslutning og ændringer i EP-valgresultatet

	1979-1984	1984-1989	1989-1994	1994-1999	1999-2004	2004-2009	Total
Alle partier							
Interpolerede valgresultater	0,89	0,85	0,06	0,85	-0,63	0,44	0,28
Meningsmålinger	0,88	0,63	0,16	0,86	0,48	0,76	0,53
Nej-bevægelser ekskluderet							
Interpolerede valgresultater	0,89	0,87	0,11	0,88	-0,69	0,47	0,33
Meningsmålinger	0,88	0,64	0,27	0,88	0,53	0,83	0,62

Note: Meningsmålingsresultaterne er baseret på Søren Risbjerg Thomsens vægtede gennemsnit for valgene fra 1994 og frem, mens tallene for 1979-1989 baserer sig på et gennemsnit af de to nærmeste Gallupmålinger. Kun partier, der stillede op til EP-valg i mindst et år i sammenligningen, er inkluderet i analysen.

nationalt niveau. Vi har lavet to overordnede versioner af beregningerne. I øverste række er den nationale ændring baseret på interpolerede valgresultater. I den anden række har vi anvendt ændringerne i tilslutningen i meningsmålingerne mellem de to valgtidspunkter. Desuden har vi nederst i tabellen gentaget beregningerne uden nej-bevægelserne, da disse kun stiller op til EP-valg, og således næsten pr. automatik trækker korrelationen ned. Deskriptiv statistik for de variable, der indgår i beregningerne, kan ses i appendiksets tabel A1.

Som det fremgår, er der en sammenhæng mellem ændringer i resultaterne til EP-valg og den nationale støtte, uanset hvilken målemetode man anvender. Måske ikke overraskende er korrelationerne dog størst, når der anvendes meningsmålinger, da disse tager højde for fluktuationer i støtten mellem valgene (mest markant i 2004, hvor valgets store vinder, Socialdemokratiet, klarede sig godt i meningsmålingerne omkring EP-valget, selv om de endte med at gå en smule tilbage ved folketingsvalget i 2005). Den samlede korrelation på tværs af de syv valg for samtlige partier er 0,53 svarende til, at 28 procent af variationen til EP-valg kan forklares af ændringerne i den nationale opbakning mellem valgene. Selv om nationalpolitik spiller en stor rolle, er der dog også rigelig plads til andre faktorer.

Korrelationerne bliver højere, hvis man som nederst i tabel 4 ikke medtager nej-bevægelserne i beregningerne. Anvendes de meningsmålingsbaserede forskelle, stiger korrelationen til 0,62, hvilket hænger sammen med, at nej-bevægelsernes nationale tilslutning altid ligger på 0, da de ikke opstiller til Folketinget. Folketingsvalg kan således forklare 28 procent af variansen i EP-valg generelt og hele 38 procent af variansen for de partier, der stiller op til begge typer valg. En af grundene til at korrelationen mellem ændringerne i meningsmålingerne og valgresultatet ikke er

endnu stærkere, kan være den potentielle personfaktor ved EP-valg. For at undersøge det nærmere kodede vi for hvert valg, om hvert partis spidskandidat var tidligere minister (=1), tidligere partiformand (=2), tidligere statsminister (=3) eller ingen af delene (=0) (se Hobolt og Høyland, 2011 for en lignende operationalisering).⁴ I lighed med de øvrige ændringsvariable udregnes differencen i værdierne på variabelen fra valg til valg, således at Socialdemokratiet f.eks. får værdien -3 ved valget i 2009, hvor Dan Jørgensen (=0) afløste Poul Nyrup Rasmussen (=3). Vi tilføjer også en indikator for ændringer i, om partiet er i regering (er gået ud af regering siden sidste valg=-1, er uændret i regering eller opposition=0, er gået fra opposition til regering=1), da den internationale litteratur, som tidligere nævnt, peger på, at regeringspartier straffes til EP-valg. Som i tabel 4 estimeres modellerne både med og uden nej-bevægelserne, da de kun stiller op til EP-valg. Deskriptiv statistik for de variable, der indgår i beregningerne, kan ses i appendiksets tabel A1.

Tabel 5 bekræfter personeffektens store betydning. Trods den forholdsvis simple kodning, hvor vi har delt spidskandidaterne op i fire grupper ud fra deres tidligere formelle positioner, er den bivariate spidskandidateffekt næsten lige så stor som effekten af ændringerne i meningsmålingsmålingerne (som dog også er påvirket af målefejl grundet den statistiske usikkerhed i målingerne). En ændring i om et parti er i regering, har som forventet en negativ tendens, men er dog ikke signifikant individuelt. Model 4 afslører endvidere, at inklusion af alle faktorer i modellen forbedrer forklaringskraften betydeligt. Således kan næsten 47 procent af variansen i valgresultatet over tid forklares af de tre uafhængige variable – og primært den landspolitiske valgvind og styrken på spidskandidat (inkluderes de to variable alene forklares 45 procent) – når vi ser på alle partier. Ekskluderer vi nej-bevægelserne fra modellen øges vores forklarede varians endda til 65 procent

Tabel 5: Prædiktion af ændring af EP-resultat ud fra ændringer i FT-opbakning og ændring i spidskandidatstyrke (samlet fra 1979-2009). OLS-regressioner

	Alle partier				Nej-bevægelser ekskluderet			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Δ FT-opbakning	0,57*** (0,12)	–	–	0,46*** (0,10)	0,57*** (0,100)	–	–	0,46*** (0,079)
Δ spidskandidatstyrke	–	2,51*** (0,53)	–	1,97*** (0,48)	–	2,51*** (0,46)	–	1,98*** (0,36)
Δ regeringsdeltagelse	–	–	-1,79 (1,15)	-1,35 (0,88)	–	–	-1,79 (1,06)	-1,35* (0,66)
Konstant	-0,034 (0,53)	0,081 (0,54)	0,0016 (0,62)	0,035 (0,47)	0,17 (0,50)	0,31 (0,50)	0,22 (0,62)	0,25 (0,38)
N	63	63	63	63	53	53	53	53
R2	0,28	0,27	0,038	0,47	0,39	0,37	0,053	0,65
F-statistik	23,6	22,0	2,43	17,2	32,2	30,0	2,86	30,1
RMSE	4,23	4,27	4,89	3,70	3,62	3,67	4,50	2,80

Koefficienterne er de ustandardiserede betakoefficienter. Standardfejl i parenteserne, *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001. Kun partier der stillede op til EP-valg i mindst et år i sammenligningen, er inkluderet i analysen. Wooldridge test for autokorrelation har p>0,05 i alle modeller.

(63 procent for den landspolitiske valgvind og personfaktoren alene), mens effektstørrelserne er stort set uændrede. Dog bliver effekten af regeringsmedlemskab signifikant med en effekt, der implicerer, at man alt andet lige mister 1,4 procentpoint i opbakning, når man går fra opposition til regering, selv om vi har taget højde for den generelle indvirkning, dette kan have på ens nationale opbakning. Effektstørrelserne for den landspolitiske effekt og personfaktoren er betragtelige. Koefficienten for FT-opbakning på 0,46 svarer til, at hver gang et parti på nationalt plan går 1 procentpoint frem, øges dets opbakning til EP-valget med 0,46 procentpoint. Det svarer altså nogenlunde til, hvad vi ved fra kommunalvalg (f.eks. Thomsen, 2007), hvor den landpolitiske valgvind slår igennem med halv kraft. Hvis et parti står til at gå 5 procentpoint frem til folketingsvalg, vil det gennemsnitligt gå ca. 2½ procentpoint frem ved EP-valget. Modsat hvis et parti står til at gå tilbage med 5 procentpoint nationalt, vil man kunne forvente, at partiet ved EP-valget vil gå tilbage med 2½ procentpoint. Koefficien-

ten på spidskandidatvariablen implicerer, at et trin stærkere spidskandidat giver omkring 2 procentpoint mere i opbakning. Det svarer til, at en tidligere partileder alt andet lige øger opbakningen med 4 procentpoint.

Det personlige valg

Ovenfor har vi vist, at personfaktoren har stor betydning til EP-valg, hvilket giver mening set i lyset af valgsystemet. Der er derfor grund til at dvæle lidt mere ved de personlige stemmer. Den personlige stemmeandel til EP-valg har i gennemsnit ligget på omkring 73 procent (78,5 procent ved de seneste fire valg) mod 48 procent ved folketingsvalg siden 1977 (49,4 procent ved de seneste fire valg). Den personlige stemmeandel minder således langt mere om kommunalvalg (hvor gennemsnittet 2001-2009 var 75,9 procent), hvor vælgerne sandsynligvis ofte har lokalt kendskab til kandidaterne. At vælgerne kan stemme på de samme kandidater over hele landet, betyder naturligvis, at de absolutte personlige stemmetal er væsentlig højere til EP-valg end til de øvrige valg. Eksempelvis

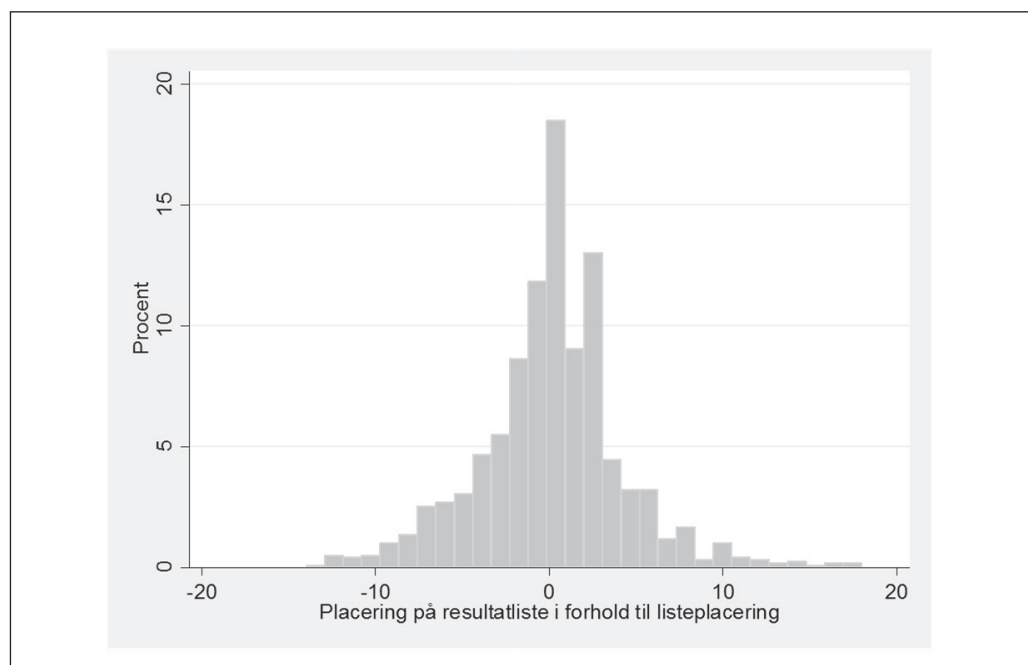
fik topscoren ved EP-valget i 2009, Morten Messerschmidt, 284.500 personlige stemmer, mens topscorerne ved Folketingsvalget i 2011 (Lars Løkke Rasmussen) og kommunalvalget i 2009 (Nicolai Wammen) fik henholdsvis 56.285 og 38.608 stemmer trods højere valgdeltagelse til (især) folketingsvalg. Relativt til antal gyldige stemmer i valgområdet fik Wammen (25 %) og Løkke Rasmussen (20 %) dog flere stemmer end Messerschmidt (12 %). Faktisk fik spidskandidaterne for alle partier med mindst et mandat over 100.000 personlige stemmer ved det seneste EP-valg, og De Radikales Sofie Carsten Nielsen opnåede ikke indvalg trods 56.104 personlige stemmer (Thomsen, 2014).

Hvordan klarer de forskellige typer af kandidater sig til valgene? I det følgende ser vi på, hvordan kandidaterne bliver prioriteret af vælgerne i forhold til partierne – hvem der

bliver rykket op og ned af vælgerne. Tidligere undersøgelser fra en kommunal kontekst viser, at kvinder har en lille tendens til at blive rykket lidt op af listen af vælgerne (f.eks. Kjær, 1997; Kjær, 2007). Især den første kvinde på listen prioriteres bedre af vælgerne, end hendes placering på listen vil afstedkomme, hvilket kunne tyde på, at nogle vælgere har præferencer for kvindelige kandidater. Modsat nedprioriterer vælgerne den første unge kandidat ved kommunalvalget (Hansen og Hoff, 2013).

For at undersøge prioriteringen ved EP-valg kodede vi listeplacering, resultatplacering, kandidat kvalitet (efter samme kodning som i tabel 5), køn og alder – herunder variable for første kvinde og første unge kandidat (18-28årige⁵) på listen – for samtlige 1.198 kandidater, der stillede op til EP-valgene 1979-2009 (kodningen tager udgangspunkt

Figur 3: Fordeling af resultatplacering i forhold til listeplacering



i data fra Wagner (2009), Thomsen (2014), samt de officielle redegørelser for valgene⁶). Vi ekskluderede efterfølgende kandidater, der er stillet op på en alfabetisk liste, men beholder partilisteopstillede. Vi starter med et deskriptivt overblik over, hvordan kandidaterne klarede sig til valget i forhold til deres listeplacering (dvs. det nummer kandidaten har på listen, hvor nummer et er spidskandidaten). En positiv værdi indikerer, at en politiker blev prioriteret mere positivt af vælgerne (dvs. resultatplaceringen er bedre end listeplaceringen) end af partiet, mens en negativ værdi indikerer, at man endte lavere, end ens listeplacering ville tilsi-ge.

Omkring 19 procent af kandidaterne bevægede sig hverken op eller ned af listen, hvilket er lidt mindre, end hvad vi ser ved kommunalvalg, hvor henholdsvis 24 procent og 26 procent havde samme placering (dvs. resultatplacering=listeplacering) i 2005 og 2009 (Kjær, 2007; Bhatti og Hansen, 2009: 350). En smule færre bevæger sig op af listen end ned, hvilket skyldes, at der er flere, der tager store spring opad end nedad. Standardafvigelsen er over 4. Med andre ord er der en pæn bevægelse op og ned af listerne. Kvinderne udgjorde lidt over 30 procent af kandidaterne. De var gennemsnitligt opstillet som nr. 8,6 og endte gennemsnitligt som nr. 7,6. 47 procent af kvinderne bevægede sig op ad listen, mens 31 procent bevægede sig ned. Mændene blev opstillet lavere på listerne (10,1) og endte endnu lavere (10,6). 35 procent af mændene bevægede sig op, mens 48 procent bevægede sig ned. Vi ser altså, som til kommunalvalg (tendensen er endda noget kraftigere til EP-valg, idet den er relativ beskeden til kommunalvalg), at kvinderne bliver prioriteret op ad vælgerne, mens det omvendte gør sig gældende for mændene (Kjær, 1997; Kjær, 2007). Der er også en svag tendens til, at første kvinde klarer sig godt. Hun stiller op som nr. 2,3 og bliver prioriteret som nr. 2,1 af vælgerne. Der er dog lige mange, der rykker op og ned af listen. Ser vi på alder,

er der en tendens til, at de unge kandidater rykker ned. F.eks. rykker de under 29-årige gennemsnitligt 0,4 pladser ned (48 procent rykker ned mod 39 procent op), mens de over 50-årige gennemsnitligt rykker 0,4 pladser op (37 procent rykker ned og 41 procent op). De unge kandidaters nedprioritering gælder også for den første unge kandidat på listen, som gennemsnitligt rykker 1,4 pladser ned. At de unge kandidater nedprioriteres, kan skyldes, dels at ungdomspartierne er gode til at placere deres kandidater relativt højt på listerne, og dels at de er relativt ukendte, og at det ikke er muligt i stemmeboksen at identificere de unge kandidater (som det er via navn i relation til nydanskere og kvinder) (Hansen og Hoff, 2013).

Nedenfor undersøger vi faktorerne i en multivariat model. F.eks. er det interessant, om den gode præstation af øverste kvinde på listen blot skyldes den generelle kønseffekt. Vi inkluderer kandidaternes listeplacering i modellerne (19 dummyvariable for specifik listeplacering), eftersom der naturligt vil være en loftseffekt for højtplacerede kandidater, som således vil have svært ved at forbedre deres placering. Den afhængige variabel i modellerne er en kontinuerlig variabel, der angiver, hvor mange placeringer en kandidat er gået frem eller tilbage (se figur 3 for den univariate fordeling af variabelen og tabel A2 i appendikset for deskriptiv statistik for alle variable, der indgår i modellerne).

Tager man højde for listeplacering, går første kvinde på listen gennemsnitligt 1,25 pladser frem i forhold til mænd (model 1), mens der ikke er nogen effekt ved at være første unge. Når vi i model 2 inkluderer alder og den generelle kønseffekt, forsvinder effekten af at være første kvinde dog, hvilket indikerer, at den blot reflekterer en generel kønseffekt (hvilket ikke er tilfældet for kommunalvalg). Kvinder går to pladser frem fra deres listeplacering til resultatplacering, når man sam-

*Tabel 6: Prædiktion af forskel mellem resultatplacering og listeplacering
(positive værdier angiver højere resultatplacering end listeplacering og omvendt)*

	(1)	(2)	(3)	(4)
	OLS	OLS	Ordinal logit	Logistisk regression
Første kvinde	1,25*** (0,28)	-0,18 (0,37)	0,12 (0,25)	1,42* (0,65)
Første unge (18-28 år)	-0,45 (0,50)	-0,24 (0,50)	0,025 (0,27)	-0,68 (1,04)
Køn (mand)	–	-2,00*** (0,27)	-0,91*** (0,16)	-0,15 (0,46)
Alder i år	–	0,011 (0,010)	0,0059 (0,0057)	0,028 (0,017)
Kandidatkvalitet		1,15*** (0,34)	0,53*** (0,13)	1,27* (0,60)
Dummies for listeplacering	Ja	Ja	Ja	Ja
Konstant	-0,45*** (0,13)	2,71*** (0,66)	–	-4,69*** (1,23)
N	1.184	1.184	1.184	490
R2/pseudo- R2	0,26	0,30	0,11	0,33
F-statistik/Chi2	16,9	19,3	194,5	115,0
RMSE	3,65	3,55	–	–

Der er angivet de ustandardiserede koefficienter til hver regressionsform. Klyngerobuste standardfejl på kandidatniveau i parenteserne. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Model 4 inkluderer også en dummy for, om kandidaten ville være blevet indvalgt, hvis vedkommende havde opnået samme resultatplacering som listeplacering. Bemærk at N er lavere i model 4 grundet frafald af partier, der ikke havde mindst en kandidat indvalgt, samt perfekt prædiktion af 320 observationer.

menligner med mænd. Kvinder bliver således prioriteret op af vælgerne.

Dummyvariablene for listeplacering (ikke vist) har ikke overraskende betydelig effekt, hvilket reflekterer lofts- og gulveffekterne. Har man for eksempel en listeplacering på 20 (den lavest mulige listeplacering til EP-valg), kan man kun gå frem eller opnå uændret placering. Har man en listeplacering på 1, gør det modsatte sig gældende. Ekskluderede man listeplacering, ville man finde en signifikant negativ effekt af at være første kvinde i model 2, eftersom man så ikke vil tage højde for, at første kvinde typisk befinder sig højt

oppe på listen, og således har lettere ved at gå tilbage end frem.

I model 3 tester vi en version af modellen, hvor den afhængige variabel angiver, hvorvidt kandidaten går frem (=1), ikke bevæger sig (=0) eller går tilbage på listen (=–1) ved hjælp af ordinal logistisk regression. Variablenes signifikansniveauer er uændrede. Endelig tester vi i model 4 effekten af de undersøgte variable, hvis vi kun ser på kandidaternes evne til at blive valgt ind (en binomial logistisk regression, hvor den afhængige variabel er en dummy for, hvorvidt kandidaten blev indvalgt). Her finder vi ingen generel kønseffekt, men at første kvinde har ca. 10

procentpoint større sandsynlighed for at blive indvalgt (beregnet med gennemsnitlige marginale effekter), når vi tager højde for listeplacering, og om hun burde være valgt ind ud fra sin listeplacering.

Prognose for fremtidens valg?

Vi har undersøgt generelle stemmemønstre til EP-valg, vælgervandringerne mellem EP-valg, og mellem EP-valg og folketingsvalg samt overordnede træk i den personlige stemmeafgivning. Vi har fundet, at der er betydelige forskelle i partisystemet til folketingsvalg og EP-valg, om end disse forskelle er blevet mindsket over tid som konsekvens af nej-bevægelsernes tilbagegang. Vi har også vist, at EP-valg er mere volatile end folketingsvalg. Vi har vist, at den landspolitiske valgvind fra folketingsvalgene i gennemsnit fra 1979 til 2009 slår igennem med halv kraft på EP-valget. Denne valgvind står dog ikke alene, men suppleres af en stærk personfaktor. Erfarne og kendte spidskandidater får ofte meget flotte personlige valgresultater til EP-valget blandt andet, fordi de kan trække stemmer fra hele landet, og selv med en forholdsvis simpel kodning af personfaktoren er effekten lige så stor som den landspolitiske valgvind. Der synes også at være en tendens til, at det koster på EP-opbakningen at komme i regering, hvilket tyder på, at vælgerne bruger EP-valget til at straffe en siddende regering. Endelig så vi nærmere på de personlige stemmer og fandt, at kvinder generelt rykker længere op ad listen, når vi sammenligner med mænd.

Fundet af den landspolitiske valgvinds indflydelse på EP-valg stemmer godt overens med de generelle fund i den internationale litteratur på tværs af landene, som har vist, at andenordensvalg er meget styret af førsteordensvalg. Det samme gælder fundet om, at det at komme i regering indvirker negativt på opbakningen ved valget, og at partier med de mest landspolitiske erfarne kandidater præsterer bedst.

Ser vi frem mod valget i 2014, finder vi det særlig interessant, om trendene ved de seneste valg varer ved. Vil vi for eksempel se, at nej-bevægelsernes nedtur fortsætter, og vil partisystemet komme stadig tættere på det, vi kender til folketingsvalg? Vil partierne i den nuværende regering blive straffet? Fortsætter Dansk Folkepartis gode resultater fra sidste EP-valg, og vil Venstre stadig have svært ved at leve op til sin nationale succes?

Kan man bruge resultaterne i denne artikel til at forudsige noget ved det kommende eller andre fremtidige EP-valg? Det har ikke været formålet med artiklen, men givet de fundne sammenhænge er det oplagt, at den landspolitiske valgvind og spidskandidaternes styrke er stærke faktorer, der kan påvirke valgresultaterne. Der er dog også mange andre faktorer, som vi ikke har beskæftiget os med, der potentielt kan påvirke resultatet betydeligt. For det første er der dagsordenen ved EP-valget. Hvis valgkampen er meget præget af diskussionen om mere eller mindre europæisk integration, kunne man forestille sig, at de partier som er mest skeptiske overfor det europæiske samarbejde, Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU, kan høste en fordel, da der stadig er en udpræget skepsis overfor EU blandt alle partiers vælgere. Dette kan potentielt blive særlig aktuelt ved 2014-valget, hvor der afholdes en afstemning om patentdomstolen samtidig med EP-valget. For det andet er valgdeltagelsen lidt af en joker. Normalt ligger valgdeltagelsen på ca. 50 procent ved EP-valg, men ved at lægge folkeafstemninger samtidig vil der være mulighed for at få endnu flere vælgere op ad sofaen, som vi så det i 2009 med folkeafstemningen om tronfølgeoven. Det er svært at forudsige, hvordan disse ekstra stemmer fordeler sig blandt EP-kandidaterne. Endelig skal der i forhold til mandatfordelingen, som vi har undladt at se nærmere på her, nævnes den generelt komplicerende faktor, at det er muligt for partierne at indgå i valgforbund. Det betyder reelt, at hvis stemmer hos et parti ikke

bruges, vil de overskydende stemmer kunne hjælpe de andre partier i valgforbundet med at sikre deres mandat. Det i kombination med den høje naturlige spærregrænse gør, at mindre til moderate frem- og tilbagegange ikke nødvendigvis giver sig til udslag i en ændret mandatfordeling.

Noter

1. Vi vil gerne takke den anonyme reviewer for gode og konstruktive kommentarer. Eventuelle fejl og mangler er naturligvis forfatterens ansvar alene.
2. Beregningen er sket ved at vægte tilslutningen ved de to folketingsvalg med: $Vægt1 = 1 - (FT1 / (FT1 + FT2))$ og $Vægt2 = 1 - (FT2 / (FT1 + FT2))$, hvor »Vægt« variablene angiver vægten af de to valg, FT1 er antal dage mellem EP-valget og det forudgående folketingsvalg, mens FT2 er antal dage mellem EP-valget og det efterfølgende folketingsvalg. Hvis eksempelvis der var henholdsvis 100 og 900 dage mellem de to folketingsvalg og EP-valget, vægter folketingsvalg 1: $Vægt1 = 1 - (100 / (100 + 900)) = 1 - 0,1 = 0,9$, mens det andet folketingsvalg vægtes: $Vægt2 = 1 - (900 / (100 + 900)) = 1 - 0,9 = 0,1$. Den 9 gange højere vægt for det første valg er i overensstemmelse med, at afstanden mellem første valg og EP-valget er 1/9 af afstanden mellem det andet valg og EP-valget.
3. European Election Study indeholder typisk spørgsmål omkring stemmeadfærd til et netop overstået EP-valg, det seneste folketingsvalg og nuværende partipræference, men spørger ikke til det foregående EP-valg, hvilket umuliggør at lave vandringsmatricer på individuelt niveau.
4. Mogens Glistrup er givet værdien 0 i 1984, da han kort tid før i 1983 blevet idømt tre års fængsel af Højesteret, og næppe kunne betragtes som en stærk kandidat. For nej-bevægelserne har lederne alle år fået værdien 0, da der her er langt større automatik i, at partilederen stiller op end for de øvrige partier.
5. Vi anvender aldersinddelingen fra Hansen og Hoff (2013).
6. Vi skylder i den forbindelse en stor tak til Line Wagner for indsamling af redegørelserne samt adgang til hendes data om listespringere ved EP-valg. Se også hendes projekt om emnet for flere detaljer (Wagner, 2009).

Referencer

- Andersen, Johannes Lund, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen, red., (1999), *Vælgere med omtanke: En analyse af folketingsvalget 1998*, Århus: Systime.
- Bengtsson, Åsa, Kasper Møller Hansen, Olafur Hararson, Hanne Marthe Narud og Henrik Oscarsson (2014), *The Nordic Voter: Myths of Exceptionalism*, Colchester: ECPR Press.
- Bhatti, Yosef og Kasper Møller Hansen (2009), »Valg til Europa-Parlamentet«, *Working paper series 2009/02*, Department of Political Science, University of Copenhagen.
- Bhatti, Yosef og Kasper Møller Hansen (2013) »Ny-danskernes representation i kommunalbestyrelserne«, i Jørgen Elklit og Ulrik Kjær, red., *KV09 – Analyser af kommunalvalget 2009*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 339-63.
- Borre, Ole og Jørgen Goul Andersen (1997), *Voting and political attitudes in Denmark, a study of the 1994 election*, Århus: Aarhus University Press.
- Brug, Wouter van der og Cees van der Eijk, red., (2007), *European elections & domestic politics, lessons from the past and scenarios for the future*, University of Notre Dame Press: Notre Dame, IN.
- Buch, Roger og Kasper Møller Hansen (2002), »The Danes and Europe: From EC 1972 to Euro 2000 – Elections, referendums and attitudes«, *Scandinavian Political Studies*, 25(1): 1-26.
- de Vreese, Claes og Mette Tobiasen (2007), »Conflict and identity: Explaining turnout and anti-integrationist voting in the Danish 2004 elections for the European parliament«, *Scandinavian Political Studies*, 30(1): 87-114.
- de Vries, Catherine, Wouter van der Brug, Marcel van Egmond og Cees van der Eijk (2011), »Individual and contextual variation in EU issue voting: The role of political information«, *Electoral Studies*, 30(1): 16-28.
- Goul Andersen, Jørgen og Kasper Møller Hansen (2013), »Vælgernes krisebevidsthed« i Rune Stubager, Kasper Møller Hansen og Jørgen Goul Andersen, red., *Krisevalg – Økonomien og folketingsvalget 2011*, København: DJØF-Forlag, pp. 137-162.
- Goul Andersen, Jørgen og Ole Borre, red., (2003), *Politisk forandring – Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen, Johannes Andersen, Ole Borre, Kasper Møller Hansen og Hans Jørgen

- Nielsen, red., (2007), *Det nye Politiske Landskab*, Århus: Systime Academic.
- Hansen, Kasper Møller (2008), »En gang modstander altid modstander«, *Kronik, Berlingske Tidende*, 10. maj.
- Hansen, Kasper Møller og Jens Hoff (2013), »Gør den kommunale kampagne en forskel?«, i Jørgen Elklit og Ulrik Kjær, red., *KV09: Analyser af kommunalvalget 2009*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 137-158.
- Hansen, Kasper Møller og Rune Stubager (2013), »Økonomisk stemmeadfærd« i Rune Stubager, Kasper Møller Hansen og Jørgen Goul Andersen, red., *Krisevalg – Økonomien og folketingsvalget 2011*, København: DJØF-Forlag, pp. 115-136.
- Hix, Simon og Michael Marsh (2011), »Second-Order Effects Plus Pan-European Political Swings: An Analysis of European Parliament Elections Across Time«, *Electoral Studies*, 30(1): 4-15.
- Hobolt, Sara Binzer og Bjørn Høyland (2011), »Selection and Sanctioning in European Parliamentary Elections«, *British Journal of Political Science*, 41(3): 477-498.
- Jakobsen, Mogens, Regin Reinert og Søren Risbjerg Thomsen (2001), »Afstemningen om den fælles mønt – social baggrund og holdninger«, *Politica*, 33(1): 66-88.
- Kelstrup, Morten, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind (2012), *Europa i forandring – En grundbog om EU's politiske og retlige system*, 2. udg., København: Hans Reitzel.
- Kjær, Ulrik (1997), »Konsekvenser af den personlige stemmeafgivning« i Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen, red., *Kommunalvalg*, Odense: Odense Universitetsforlag, pp. 295-308.
- Kjær, Ulrik (2007), »Kommunalpolitikerne« i Roger Buch og Jørgen Elklit, red., *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 133-158.
- Marsh, Michael (1998) »Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections«, *British Journal of Political Science Research*, 32(4): 211-223.
- Nielsen, Hans Jørgen og Søren Risbjerg Thomsen (2003) »Vælgervandringer«, i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre, red., *Politisk forandring*, Århus: Systime, pp. 61-73.
- Pedersen, Mogens N. (1979), »The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility«, *European Journal of Political Research*, 7(1): 1-26.
- Reif, Karlheinz (1984), »National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984«, *Electoral Studies*, 3(3): 244-255.
- Reif, Karlheinz og Hermann Schmitt (1980), »Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results«, *European Journal of Political Research*, 8(1): 3-44.
- Siune, Karen og Palle Svensson (1993), »The Danes and the Maastricht Treaty – the Danish EC Referendum of June 1992«, *Electoral Studies*, 12(2): 99-111.
- Stubager, Rune, Kasper Møller Hansen og Jørgen Goul Andersen, red., (2013), *Krisevalg – Økonomien og folketingsvalget 2011*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1997), »Den landspolitiske valgvind blæser også ved lokalvalgene«, i Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen, red., *Kommunalvalg*, Odense: Odense Universitetsforlag, pp. 195-207.
- Thomsen, Søren Risbjerg (2007), »Landspolitiske og lokalpolitiske forklaringer på Kommunalvalg 2005« i Roger Buch og Jørgen Elklit, red., *Nye Kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005* Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 159-189.
- Thomsen, Søren Risbjerg (2014), *Den danske valgdatabase*, lokaliseret: <http://valgdata.ps.au.dk/>
- Wagner, Line (2009), »Listespringer til Europa-Parlamentsvalg«, Institut for Statskundskab: Københavns Universitet.

Appendiks

Tabel A1: Deskriptiv statistik for variablene anvendt i tabel 4 og 5

	Gennemsnit	Standardafv.	Min.	Maks.	N
Alle partier					
Ændring i EP-opbakning	0,00	4,94	-11,10	16,10	63
Ændring i FT-opbakning (meningsmåling)	0,06	4,61	-10,90	14,30	63
Ændring i FT-opbakning (interpoleret)	0,02	3,51	-7,77	11,16	63
Ændring i spidskandidatstyrke	-0,03	1,02	-3,00	3,00	63
Ændring i regeringsdeltagelse	0,00	0,54	-1	1	63
Nej-bevægelser ekskluderet					
Ændring i EP-opbakning	0,22	4,58	-11,10	16,10	53
Ændring i FT-opbakning (meningsmåling)	0,08	5,03	-10,90	14,30	53
Ændring i FT-opbakning (interpoleret)	0,03	3,83	-7,77	11,16	53
Ændring i spidskandidatstyrke	-0,04	1,11	-3,00	3,00	53
Ændring i regeringsdeltagelse	0,00	0,58	-1	1	53

Tabel A2: Deskriptiv statistik for variablene anvendt i tabel 6

	Gennemsnit	Standardafv.	Min.	Maks.	N
Forskel ml. opstilling og resultatplacering	0	4,21	-14	18	1184
Første kvinde	0,057	0,23	0	1	1184
Første unge (18-28 år)	0,047	0,21	0	1	1184
Køn (mand)	1,69	0,46	1	2	1184
Alder i år	45,2	12,6	18	79	1184
Kandidatkvalitet	0,059	0,31	0	3	1184
Går frem eller tilbage	-0,040	0,90	-1	1	1184
Blev valgt ind	0,13	0,33	0	1	810
Burde blive valgt ind ud fra listepacering	0,13	0,33	0	1	810

Globalisering og international integration af produktion – dansk økonomi i en værdikædeanalyse

Bjarke Refslund, Ph.d.-stipendiat, Center for Comparative Welfare Studies, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet, bref@dps.aau.dk

Globaliseringsbegrebet bruges ikke blot som buzzord i den politiske diskussion, også i videnskaben er det ofte et løst og usammenhængende begreb, som ofte hænger fast i en forældet forståelse af den internationale økonomi. Denne artikel præsenterer en Global Value Chain (GVC) tilgang til den stigende internationale økonomiske integration og interaktion. GVC-perspektivet giver en dybere analytisk forståelse af de store omvæltninger i den internationale arbejdsdeling. Især produktionsnetværk er blevet mere globale, hvilket resulterer i stigende handel med halvfabrikater, outsourcing/offshoring samt deraf følgende konkurrencepres på arbejdere, virksomheder og nationalstater. GVC-begrebet tillægges derfor stigende betydning i policyanalyser fra f.eks. OECD, Europa-Kommissionen, WTO og FN. Efter en konceptuel diskussion af globaliseringen og GVC-begrebet i artiklens første del belyses dansk økonomi og konkurrenceevne i den mere integrerede internationale økonomi i artiklens anden halvdel.

Globaliseringsbegrebet er et af de mest anvendte begreber i moderne samfundsvidenskab og indgår i de fleste samfundsanalyser lige fra ministerier, medier og interesseorganisationer til akademiske analyser. Det fremstår dog ofte som en »catch-all« kategori, som rummer de fleste forandringsprocesser i det moderne samfund. For at nå frem til et analytisk og empirisk mere anvendeligt begreb præsenteres her en konkret operationalisering af globaliseringsbegrebet nemlig Global Va-

lue Chains (GVC) (Gereffi og Korzeniewicz, 1994; Gereffi, 2005, 2014). Denne artikel afgrænses til analyser af økonomisk globalisering uanfægtet globaliseringens mange dimensioner (Held o.a., 1999).

I en stadig mere integreret økonomi er der i dag meget få varer eller services, som bliver produceret inden for et enkelt lands grænser (Kenney, 2004; Sturgeon, 2013). Produkter som Apple's iPhone er efterhånden blevet et ikonisk eksempel på en vare, der er »Made in the World« (Gereffi, 2014: 13). iPhonen samles typisk i Kina, men kun 3-4 pct. af værdien er reelt skabt i Kina, hvorimod majoriteten af værditilvæksten sker i Korea, Taiwan, Tyskland, USA samt andre lande (Xing og Detert, 2010). Alligevel registreres værdien som kinesisk eksport i de nuværende handelsstatistikker. Ved at anlægge en GVC-tilgang, hvor der fokuseres på værditilvæksten frem for handelsværdien, opnås et mere retvisende billede af den internationale økonomi.

GVC-tilgangens analytiske fokus er på internationale produktionsnetværk og den stigende handel med halvfabrikater, global arbejdsdeling, herunder outsourcing og offshoring og deraf stigende konkurrencepres på både arbejdstagere, virksomheder og nationalstater.

Artiklens første del præsenterer en konceptuel diskussion af GVC-tilgangen, mens anden del præsenterer dansk økonomis placering i denne »nye« globale arbejdsdeling og diskuterer en række empiriske implikationer deraf. Tidligere var internationalisering den centrale betegnelse for de processer, der nu benævnes (økonomisk) globalisering. I det efterfølgende bruges termerne globalisering, internationalisering og stigende international økonomisk integration synonymt.

Den »nye globalisering« og globale værdikæder

Ikke alene den politiske debat, men også mange akademiske analyser, hænger fast i en forældet forståelse af økonomisk globalisering tilbage fra 1990'erne. I den tidlige globaliseringsdebat blev globalisering forstået som en deterministisk kraft, som ville få velfærdsstater og sociale systemer til at konvergere mod laveste fællesnævner (Mishra, 1999; Ohmae, 1991). Senere og mere nuancerede analyser lagde større vægt på stigende handel, FDI osv. (Held o.a., 1999; Hirst o.a., 2009). Globaliseringsforskningen er i dag langt fra profetierne om en hyperglobaliseret verden, hvor kulturelle forskelle, staternes selvbestemmelse, forskelle mellem velfærdsstater og produktionsmåder osv. ville forsvinde, men selve forståelsen af økonomisk globalisering er ikke tilsvarende opdateret.

GVC-tilgangen ligger vægt på, at produktionsprocesser (ved produktion forstås her både vare- og serviceproduktion) gennem en øget international arbejdsdeling bliver internationalt fragmenteret og funktionel integreret sideløbende med, verdenshandlen bliver stadig mere integreret (Feenstra, 1998; Dicken, 2011; Gereffi, 2014). Det betyder fundamentale forandringer af produktionsmåder, handelsmønstre samt industri- og erhvervsstrukturen. Produktionen kan nedbrydes i delprocesser eller delfunktioner og efterfølgende standardiseres og spredes over

flere geografiske områder, hvilket, sammen med den teknologiske udvikling og faldende transportpriser, indebærer, at produktionsformerne er meget mere fleksible end tidligere »fordistiske« produktionsformer. Tidligere var international produktion og handel især koncentreret om råvarer, og produktionen var typisk vertikalt organiseret i store virksomheder (Stopford og Wells, 1972).

Erkendelsen af en omfattende internationale arbejdsdeling er langt fra ny (se f.eks. Fröbel o.a., 1977; Lauridsen, 1978). Det var allerede et centralt element hos klassiske politisk-økonomiske tænkere som Smith, Babbage, Ricardo og Marx. Men GVC-tilgangen betoner, at omfanget og rækkevidden af den internationale arbejdsdeling er radikalt forandret i takt med faldende transportomkostninger, politisk af- og deregulering samt ikke mindst den teknologiske udvikling. Der er således tale om en ny og mere intensiv fase i globaliseringen (Breznitz og Zysman, 2013; Gereffi, 2014), hvor produktionen er funktionelt integreret (Dicken, 2011). Dette betyder en ekstrem grad af fragmentering ikke blot af vareproduktionen, men også af mange serviceerhverv samt en stigende handelsintegration. Perioden adskiller sig derved signifikant fra, hvordan økonomien tidligere var organiseret (Arndt og Kierzkowski, 2001; Baldwin, 2006; Dicken, 2011; Feenstra, 1998; Gereffi og Korzeniewicz, 1994; Gereffi, 2005; Held o.a., 1999: kap 5). Disse forandringer i produktions- og handelsmønstre er vidtrækkende og påvirker den måde, det enkelte samfund er indrettet på, især via beskæftigelse og erhvervs- og industristruktur, hvilket har konsekvenser for sociale systemer, velfærdsstater samt landenes konkurrenceevne.

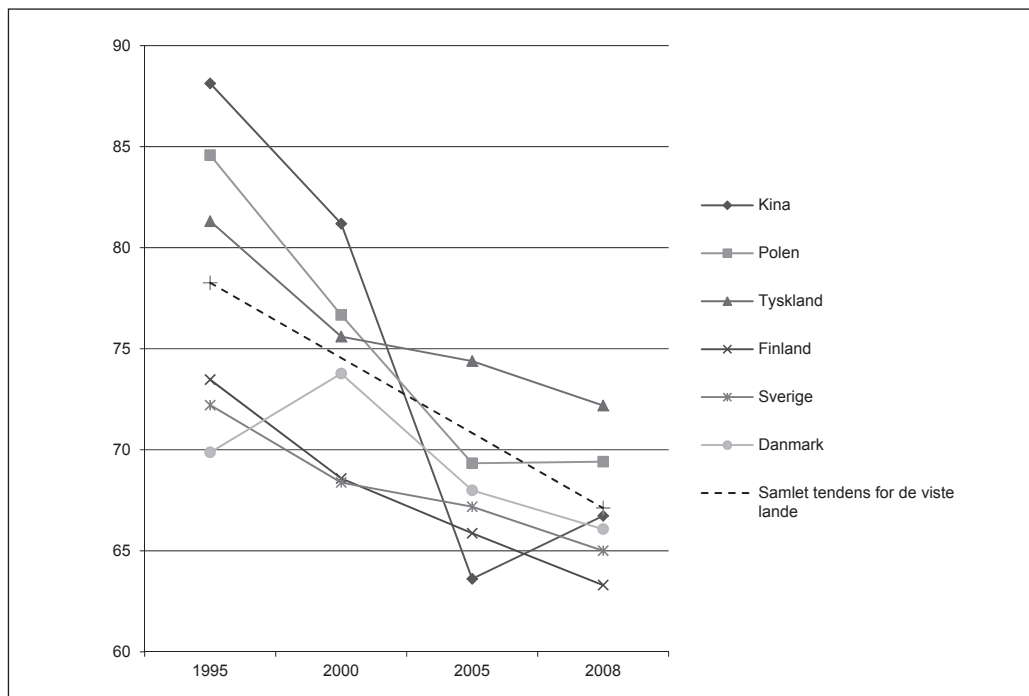
The great unbundlings

For at forstå disse forandringer i den internationale økonomi taler Baldwin (Baldwin, 2012, 2006) om to store afkoblinger (*unbundlings*) af økonomien. Den første afkobling eller adskillelse var i midten af det

19.århundrede, hvor opfindelsen af dampmaskinen betød, at transportomkostninger faldt så meget, at produktion og forbrug kunne adskilles mere systematisk. Denne adskillelse blev endeligt gennemført med »Fordismens« masseproduktion. Den nye adskillelse, som er sket siden mid-1980'erne, er af selve produktionen. IT-revolutionen har reduceret koordineringsomkostningerne, så produktionen kan splittes både *geografisk* (offshoring eller udflytning på dansk) og *organisatorisk* (outsourcing) (Baldwin, 2012). Derudover kan der tilføjes en stigende adskillelse af finansiering og selve produktionen/handlen (Held o.a., 1999: 221; Perez, 2002). Baldwins anden »afkobling« er central i GVC-analyser af den internationale økonomi.

Adskillelsen af produktionen hænger sammen med et skift fra »fordistiske« produktionsmetoder, til »post-fordistisk« og mere fleksibel masseproduktion som Lean og Toyota-modellen. Idet produktionen kan brydes ned i delprocesser, bliver den ofte disintegreret (Harvey, 1989; se Refslund, 2012: 7-8 for en uddybende diskussion). Virksomheder kan flytte disse delprocesser rundt globalt alt efter, hvor især omkostningsniveauet, men også markedsgang og andre produktionsmuligheder er mest fordelagtige. Samtidig kan de globale virksomheder vælte flere omkostninger, f.eks. lagerbeholdninger ved just-in-time produktion, over på lokale underleverandører, som så ofte overfører presset på medarbejderne (Raworth og Kidder, 2009). En stadig større del af værdien bliver

Figur 1: National værdiskabelse i den samlede eksport 1995-2008



Kilde: OECD-stat: Trade in Value Added (TiVA) – May 2013 (aflæst 10.2.2014) (udvalgte lande, procent af samlet eksport)

skabt i *globale værdikæder* (OECD, 2013: 193), som ofte er styret eller domineret af store virksomheder (Refslund, 2012). Figur 1 viser den stigende integration af produktionen, hvor især vækstlande som Kina og Polen bliver inddraget i produktionskæderne via en større andel af værdien, som bliver skabt i andre lande. Men også Tyskland er gået fra, at 81 pct. af værdien var skabt i Tyskland i 1995 til 72 pct. i 2008, hvorimod faldet i de nordiske lande har været mindre, dog fra et lavere udgangspunkt.

Den stigende internationale integration betyder også, at den internationale konkurrence er kraftigt skærpet, idet de enkelte led i værdikæden kan konkurrence-udsættes, og teknologiske fordele hurtigere reduceres af andre producenter og lande bl.a. via værdikæden. De fleste brancher oplever således et øget pres for lavere priser og omkostninger, også brancher som tidligere var forholdsvis skærmet fra international konkurrence (Baldwin, 2006; Kenney, 2004: 8-10).

Selvom en del service ikke kan flyttes (f.eks. hårklipning), så kan utrolig meget service nedbrydes i delprocesser, ligesom meget service er tæt knyttet til produktionen (Zysman o.a., 2013), så servicefunktionerne følger med, hvis produktionen flytter. Analyser peger, at meget fremtidig udflytning vil være indenfor serviceerhvervene (Fernandez-Stark o.a., 2011; Dossani og Kenney, 2007). F.eks. er IT-industrien i de vestlige lande under pres på udførelsen af mere simple processer, hvor f.eks. indiske firmaer, via deres stigende udbud af veluddannet arbejdskraft, er meget konkurrencedygtige. Service har traditionelt været underestimeret i eksportstatistikkerne pga. måleproblemer (Sturgeon og Gereffi, 2009: 17-18). I mange OECD-lande står service i dag for halvdelen eller mere af værditilvæksten (OECD, 2013: 10).

Samtidig får verdens vækstøkonomier, herunder BRIK-landene, stadig større betyd-

ning, ikke kun som producenter (af stadig mere avancerede varer og services), men i stigende grad også som aftagere af endelige produkter (Breznitz og Zysman, 2013; Gereffi, 2014). Forståelsen af Kina som verdens produktionshal af primært simple varer bør erstattes af et mere nuanceret syn. Mange lavomkostningslande, ikke mindst Kina, er mere innovative, end det ofte fremstilles. På trods af stigende lønomkostninger er kineserne yderst konkurrencedygtige på en lang række områder f.eks. IKT-udstyr, samtidig med, de flytter op i produktionskæden i stadig flere industrier og selv offshorer dele af produktionen til f.eks. Vietnam (Breznitz og Murphree, 2013). Samtidig ender en stigende andel af værdikædetilvæksten i Kina i hvert fald for vareproduktionen (Timmer o.a., 2013: 634).

Den stigende geografiske fragmentering af produktionen (Baldwins anden unbundling) har betydet en stigende international integration både geografisk (flere lande er inddraget) og funktionelt ved at stadig flere forskellige funktioner herunder forskning og udvikling, design og logistik bliver inddraget. Lande og regioner kan specialisere sig i enkelte faser eller delprocesser og kun konkurrere i udvalgte led af produktionskæden (Breznitz, 2007; Rodrik, 2007).

Global Value Chain tilgangen

Sideløbende er en stadig mere omfangsrig GVC-litteratur vokset frem for analytisk at kunne forstå disse forandringer i den internationale økonomi.¹ GVC-tilgangen er mere en metodisk eller heuristisk tilgang fremfor en kohærent teoriramme (Gibbon o.a., 2008: 334; Sturgeon, 2009: 127). GVC-tilgangen har akademiske rødder i flere forskellige discipliner, men det centrale udgangspunkt er den tidlige *World system*-teori, som senere udviklede sig til Global Commodity Chain (GCC) teori (Hopkins og Wallerstein, 1977, 1986; Wallerstein og Hopkins, 1994).² Her blev værdikæden defineret som et; »netværk af arbejds- og produktionsprocesser

som resulterer i en færdig vare» (Wallerstein og Hopkins 1994: 16, oversat af forfatter). Det er netop *hele* processen langs værdikæden på tværs af forskellige firmaer og geografisk enheder, som kendetegner megen nutidig produktion (Dicken, 2011; Timmer o.a., 2013), hvilket GVC-analyser bidrager med et klart billede af.

De centrale analytiske dimensioner har traditionelt været input/output-strukturen, de enkelte led eller aktiviteters geografiske placering samt styringen eller magten (governance) i værdikæden (Gereffi, 1994: 96-97). Værdikæden kan være i et enkelt firma eller lokalt, regionalt eller internationalt, dvs. det »globale« i GVC skal ikke tages bogstaveligt, men de forskellige processer er indlejret i globale værdikæder (Sturgeon, 2009). De funktionelt integrerede produktionskæder får stadig større betydning i den internationale økonomi (Dicken, 2011). Værdikæde-tilgangen har åbenlyse analytiske fordele ved at fokusere på værditilvæksten i kæden.

Metodologien inddrager også de åbenlyse magtforskelle, der er i produktionsnetværkene, især mellem såkaldte »Lead firms«, der bestemmer omfanget og placeringen af produktionen, og deres mere eller mindre underordnede producenter (Gereffi o.a., 2005; Sturgeon, 2009). Governance- eller magtfordelingen er således med til at distribuere profit og risiko i produktionskæderne (Gereffi og Lee, 2012), eksempelvis har store supermarkedskæder som Tesco, Carrefour og Wal-mart enorm magt overfor deres underleverandører (Baud og Durand, 2012). Idealtypisk sondres mellem to værdikæder: »buyer-driven«, hvor store firmaer som Wal-mart eller Nike primært køber mere simple varer og delprodukter, og »producer-driven« kæder som bil- og elektronikindustrien, som er markant mere integrerede og typisk mere højteknologiske (Gereffi, 2014).

Multinationale virksomheder (MNV) har en

stadig stigende betydning i den internationale produktion, hvilket står centralt i GVC-analyserne. Virksomheder, der spreder deres aktiviteter globalt og optimerer deres fortjeneste ved brug af underleverandører, er således en central drivkraft i globaliseringsprocessen (Kogut, 2004). En markant andel af den internationale handel foregår indenfor enkelte firmaer eller virksomhedsgrupper, enten direkte mellem MNV og deres datterselskaber eller mellem datterselskaber (Lanz og Miroudot, 2011). UNCTAD skønner at op mod 80 pct. af den globale handel i dag involverer en MNV (UNCTAD, 2013a).

Hvorvidt globalisering reelt er global eller primært regional, diskuteres flittigt i den akademiske verden (Hirst o.a., 2009), og det samme gælder værdikædeproduktionen (Rugman o.a., 2009; Baldwin, 2012). F.eks. er autoindustrien meget regionalt baseret (Dicken, 2011: 356-365), mens elektronik- og tøjindustrien er mere globale. Overordnet foregår meget handel, også i værdikæderne, internt i Europa, Nordamerika og Sydøstasien. Det har dog nødvendigvis ikke den store betydning for den samlede analyse, idet regionalisering kan ses som det vigtigste deludtryk for stigende globalisering (Held o.a., 1999: 16).

Fra akademisk niche til centralt analysebegreb

GVC-tilgangen har bevæget sig fra en akademisk niche til en stadig mere central betydning i internationale økonomiske analyser, således inddrager både Verdensbanken, EU-kommissionen, FN, WTO og OECD værdikædebegrebet i deres analyser (se bl.a. Cattaneo o.a., 2013; OECD o.a., 2013; UNCTAD, 2013a, 2013b), ligesom stadig flere akademiske felter inkorporerer GVC i analyser; f.eks. Industrial Relations (Lakhani o.a., 2013) og arbejdsmarkedssociologi (Taylor, 2010). Branche casestudier har stået centralt GVC-tilgangen. De vigtigste brancher har været bilindustrien, tøjindustrien og

elektronikindustrien samt i stigende grad servicebranchen (back-office) (Sturgeon og Mededovic, 2010: 12). Casestudierne giver væsentlige indblik i, hvordan internationaliseringsprocessen konkret udfolder sig (se f.eks. Dicken, 2011), og viser forskelle og ligheder i produktionskæderne, ligesom governance-perspektivet er blevet videreudviklet via casestudier

Et meget nært beslægtet forskningsområde er globale produktionsnetværk (Global Production Network/GPN). Her betones netværk frem for kæder for at fremhæve kompleksiteten, ligesom den institutionelle og sociale kontekst tillægges større betydning end i den mere funktionalistiske GVC-tilgang (Coe o.a., 2008; Henderson o.a., 2002). Selvom der selvfølgelig er nuancer skelnes her ikke nærmere mellem GVC og GPN-forskningen. De to traditioner nærmer sig i øvrigt en analytisk sammensmeltning (se f.eks. særnummeret af Review of International Political Economy februar 2014), fokus her er dog på GVC-traditionen.

Selvom Gary Gereffi (2013: 21), som har været central i udviklingen af GVC-traditionen, fremhæver, at: »Økonomisk globalisering er et sideprodukt af international produktions- og handelsnetværk organiseret af transnationale virksomheder ...« (oversat af forfatter), skal GVC-tilgangen ikke forstås som en funktionalistisk tilgang, hvor økonomisk globalisering driver globalisering i andre sfærer. Der er handlerum for både stater og andre regulatorer, såvel som arbejdstagere og forbrugere, og ikke mindst virksomheder (Bair, 2009). Men forandringerne i produktionen og den internationale økonomi har betydning for andre sfærer ikke mindst den politiske.

Value added vs. value traded – problemer med international handelsstatistik

Stort set alle varer og services er i dag produceret med input fra forskellige lande og ofte i værdikæder, der spreder sig over

mange forskellige lande, hvilket betyder, at delkomponenter ofte krydser frem og tilbage over grænser. Derfor giver traditionelle handelsstatistikker, typisk baseret på toldoplysninger, et utilstrækkeligt billede af den internationale økonomi (Held o.a., 1999: 175; Sturgeon og Gereffi, 2009; Sturgeon, 2013). Dicken (1998: 2) opsummerer det således: »pga. den stigende kompleksitet, hvor med produktionen er organiseret på tværs af grænser snarere end afgrænset af dem, er det enkelte produkts oprindelse vanskeligt at fastsætte ...« (oversat af forfatter). I traditionelle handelsstatistikker registreres kun den endelige handelsværdi, når produktet bliver handlet over en landegrænse. Det betyder, at den ofte meget markante værditilvækst, der er skabt af udenlandske producenter eller servicevirksomheder medregnes som skabt i eksportlandet. Derfor kan det være problematisk at tillægge den traditionelle handelsstatistik for stor betydning f.eks. i forhold til konkurrenceevne (Timmer o.a., 2013), men selv centrale mål som BNP og produktivitet bliver potentielt væsentligt mere usikre, fordi den produktion, der tillægges et land (og dermed landets BNP og produktivitet), reelt set kan være skabt i et andet land. Samtidig har de traditionelle handelsstatistikker meget svært ved at måle værdien af serviceeksporten (Sturgeon og Gereffi, 2009: 17-18), hvilket i stigende grad er et problem, bl.a. fordi flere og flere serviceydelser er koblet sammen med varer (Zysman o.a., 2013). Studier viser, at servicesektoren står for en større del af værditilvæksten i vareproduktionen end de klassiske eksportmål giver udtryk for (Beltramello o.a., 2012; Timmer o.a., 2013: 621).

Derfor pågår der et paradigmeskifte i måden at opgøre værdien af den internationale produktion på, hvor man går fra værdien af den endelige vare til værditilvæksten i det enkelte produktionsled (Koopman o.a., 2010; Powers, 2012). Her er værdikæden-tilgangen relevant analytisk, fordi den fokuserer på,

hvor i kæden værdien bliver skabt. En lang række forskningsprojekter bl.a. i OECD, FN og WTO har fokus på »value added« (se Refslund og Goul Andersen, 2014: 8-9 for en oversigt). Generelt baserer disse værditilvækstanalyser sig på nationale input/output (I/O) tal, hvilket dog heller ikke er uproblematisk især i forhold til service, og når tallene harmoniseres på tværs af lande og industrier (Sturgeon o.a., 2013: 290-91). Men i forhold til traditionelle handelstal giver »value added« data et markant bedre billede af den internationale økonomi, ligesom der i de nævnte forskningsprojekter arbejdes på at forbedre det statistiske grundlag for disse.

28 pct. af værdien af den samlede verdenshandel er ifølge FN's handelsorganisation UNCTAD (2013a: 4) skabt i et andet land end det endelige produkt, hvilket har stor betydning for bilaterale handelsbalancer og dermed analyser af konkurrenceevne. Ifølge OECD's »Trade in Value Added«-database forbedres den danske handelsbalance i forhold til Tyskland f.eks. med 12 mia. kr. i 2009, når man opgør værditilvæksten fremfor handlen. Dette bekræfter danske producenters placering som vigtige underleverandører i værdikæden til tyske virksomheder. Den tyske »super-konkurrenceevne« skyldes til dels et stort forbrug af importerede input til produktionen. Timmer o.a. (2013: 618, 639) peger overraskende på en forringet tysk konkurrenceevne, målt på værditilvæksten. Således giver værditilvækstsbaserede analyser et mere nuanceret billede af konkurrenceevnen end klassiske eksporttal, f.eks. globale eksportandele, pga. det høje indhold af importerede delprodukter og services (Beltramello o.a., 2012; Timmer o.a., 2013). Derfor kan policies, f.eks. forsøg på at udpege »vinderindustrier«, begrundet i eksporttallene i værste fald være forfejlede, ligesom stærke(re) konkurrencepositioner i delprodukter eller serviceinput kan overses.

Den internationale fragmentering af produk-

tionen og handel i komplekse værdikæder betyder også, at en traditionel Ricardiansk handelsforståelse ikke længere er tilstrækkeligt. Det er ikke »vin for klæder mere«, som Grossman og Rossi-Hansberg (2006) udtrykker det. Handel med halvfabrikater, intra-virksomhedshandel (herunder transferpricing) og dermed ufuldkomne markeder betyder, at ikke al handel er Pareto-optimal. Det betyder dog ikke, at ideen om komparative fordele samt implikationerne af frihandel er ugyldige, det er blot meget mere komplekst end meget globaliseringslitteratur antyder (se Refslund og Goul Andersen, 2014 for en længere diskussion).

Dansk økonomi i en fragmenteret verden

Der er mange forskellige veje til succes i den internationale økonomi (Breznitz og Zysman, 2013: 390; Rodrik, 2007), hvilket afspejler sig i den fortsat store variation mellem forskellige lande og deres måde at organisere produktionen på (Whitley, 2007). National konkurrenceevne tillægges en central rolle, og mange politiske reformer har fokus på at styrke »den nationale konkurrenceevne«. Det er dog vigtigt at huske, som påpeget af Krugman (1997), at det i sidste ende er *virksomhederne* og ikke nationalstaterne, der konkurrerer. Offentlig service og virksomhed handler om meget mere end konkurrenceevne f.eks. pleje og omsorg. I analysen her vil virksomhederne dog stå centralt i tråd med GVC-traditionen.

Virksomhedernes evne til at udnytte globaliseringens muligheder bliver en central konkurrenceparameter. En stærk konkurrenceposition kan således hænge sammen med aktiv deltagelse i de globale værdikæder, og succesfulde internationale virksomheder udnytter de forskellige nationale og regionale styrkepositioner (Hirst o.a., 2009: 69). Og det handler ikke kun om (lav) løn, men også viden, f.eks. vindmølleproducenter der flytter til Danmark pga. den opbyggede vindmølleekspertise. Når virksomheder flytter pro-

duktionen eller dele heraf mellem lande, er omkostningsniveauet typisk den vigtigste parameter (Danmarks Statistik, 2008; Refslund og Goul Andersen, 2014). En lang række andre faktorer spiller dog også ind og reducerer de facto virksomhedernes mobilitet. Overordnet er det en afvejning mellem reducerede produktionsomkostninger og øgede transaktionsomkostninger (Jones og Kierzkowski, 2001). Transaktionsomkostninger kan være transport, told og skat, ledelsesproblemer, koordinering, kvalitetsudsving, osv. Andre vigtige parametre er især markedsadgang, men også adgang til kvalificeret arbejdskraft og råstoffer, innovative miljøer f.eks. produktionsklynger, national regulering f.eks. miljølovgivning, osv. Til trods for internationaliseringen findes der reelt set ingen (eller meget få) virkelig globale virksomheder. Klyngefordele, transportomkostninger og forskellige kompetencers immobilitet osv. betyder, at virksomhederne ikke kan undslippe »the pull of geography« (Dicken, 2011: 69-71; Kogut, 2004). Danske virksomheder er således fortsat tæt forbundet med den danske økonomi.

Dette afsnit præsenterer først en overordnet analyse af dansk økonomi i et GVC-perspektiv, hvorefter en række andre økonomiske indikatorer, som er centrale for en mere nuanceret forståelse af økonomien, herunder betalings- og handelsbalancen, FDI samt udenlandsk ejerskab, gennemgås.

Danmark i et GVC-perspektiv

Den europæiske, og dermed dansk økonomi, bliver i stigende grad integreret i en værdikædeproduktion (Backer og Miroudot, 2013; Timmer o.a., 2013). Små økonomier har især et stort internationalt engagement, hvor større økonomier har en højere grad af nationalt input. Et GVC-mål (baseret på Koopman o.a., 2010) opnås ved, at andelen af udenlandsk input til produktionen plus andelen af eksporten, som anvendes i produktion, lægges sammen til et indeks. På dette indeks skiller Danmark sig ud ved et lidt lavere international indhold

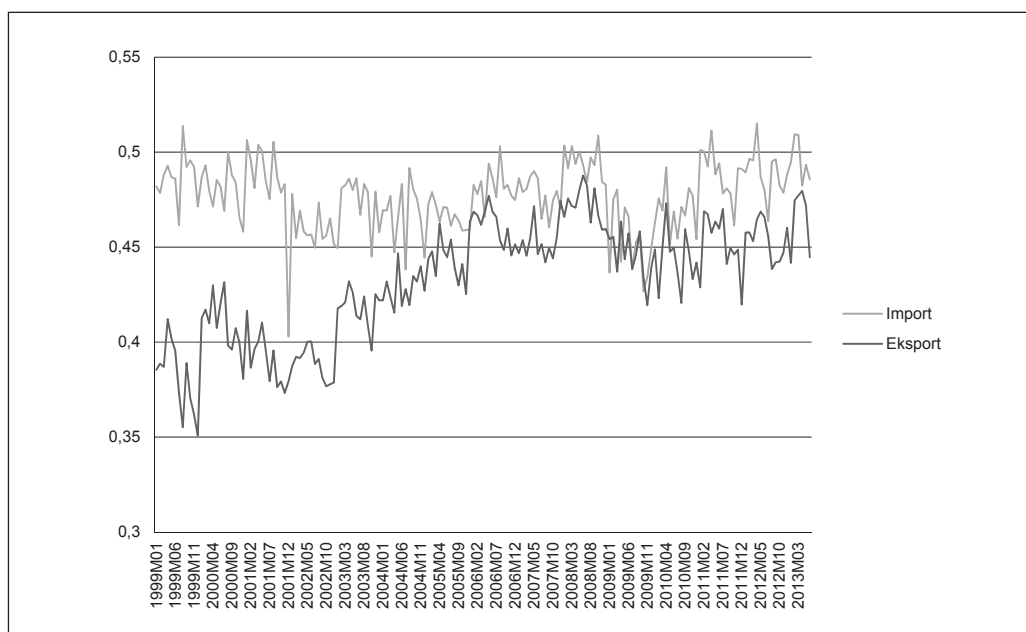
end flere af de andre små åbne økonomier (Backer og Miroudot, 2013: 12). Det er ikke markante forskelle, men lidt overraskende i lyset af forståelsen af Danmark som en meget åben økonomi. Ser man på værditilvæksten i den samlede produktion, som er skabt i udlandet (kun varer, fordi data på serviceinputtet ikke er detaljeret nok) (Timmer o.a., 2013: 621-22), er billedet nogenlunde det samme, Danmark ligger i den nederste del af midterfeltet for de europæiske lande.

Handel med halvfabrikater – et simpelt mål for GVC-produktion

Et andet mere simpelt mål for GVC-produktion er selve handlen med halvfabrikater, som er defineret som input til videreproduktion f.eks. råvarer, dele, komponenter og halvfærdige varer (Feenstra, 1998). Den generelle konsensus i forskningslitteraturen er, at mere end halvdelen af varehandlen og 70 pct. af servicehandlen er halvfabrikata (Johnson og Noguera, 2012; Backer og Miroudot, 2013; UNCTAD, 2013b: xxi), og andelen af specialiserede input er stigende (Sturgeon og Memedovic, 2010: 18). Det er dog svært at kvantificere præcist, især for service, ligesom det er svært at skille GVC-relaterede produkter (tilpassede og specifikke input til f.eks. bilindustrien) fra mere generiske produkter, der ikke er værdikæde-relaterede f.eks. kartoffelstivelse eller stålplader, selvom det er input til videreproduktion (Sturgeon og Memedovic, 2010: 11). Slutteligt kan mange produkter både forbruges direkte eller i den videre produktion.

Danske tal for varehandlen i figur 2 herunder (service er udeladt grundet databegrænsninger) bekræfter den stigende betydning af internationale produktionsnetværk, hvor halvfabrikater siden årtusindeskiftet udgør en stigende andel. Halvfabrikat-andelen i dansk vareimport har været nogenlunde konstant siden 1999, mens andelen i vareeksporten er steget fra 39 pct. i 1999 til 44 pct. i 2013.

Figur 2: Halvfabrikatandelen af dansk vareimport og -eksport 1999-2013



Andelen af halvfabrikat i BEC i forhold til samlet vareimport og eksport. Kilde: Eurostat/Comext (ext_st_28msbec aflæst 1.2.2014)

Internationalt data er generelt på et meget aggregeret niveau, hvilket giver en del usikkerhed (Sturgeon og Gereffi, 2009). Der er f.eks. ofte stor diskrepans mellem Danmarks Statistiks bilateral handelstal og OECD's harmoniserede tal pga. forskellige opgørelsesmetoder. Selv på European Statistical System (ESS)-data, som er den førerende datakilde, er der inkonsistente og manglende data (Danmarks Statistik, 2013a). Så generelt bør meget statistik om økonomisk globalisering tages med et vist forbehold (Danmarks Statistik, 2013a). Overordnet synes tendenserne dog klare, men yderligere dansk forskning bør undersøge dette. Dansk data er interessant i forhold til globaliseringsdynamikkerne grundet den høje detaljeringsgrad.

Konkurrenceevne;

Meget mere end eksporttal

Som tidligere påpeget er eksporttal ikke et tilstrækkeligt mål for konkurrenceevnen i en kompleks international økonomi, hvor værditilvæksten typisk bliver skabt på tværs af landegrænser. Når f.eks. en dansk virksomhed producerer og sælger i udlandet, bliver dansk handelsstatistik ikke påvirket, hvorimod den økonomiske gevinst ender i Danmark. Den stærke tyske konkurrenceevne forklares f.eks. delvist med et stigende input fra udenlandske producenter (Timmer o.a., 2013: 618). Den tyske andel af EU27-landenes GVC-indkomst (for varer) er således faldet 11,4 pct. fra 1995 til 2008, hvor den danske til sammenligning kun er faldet 5,6 pct. i samme periode. EU12-landenes andel er i samme periode steget med 111 pct. (Timmer o.a., 2013: 636). Til sammenligning faldt den

danske andel af den globale varehandel målt ved eksporttal fra 1 pct. til 0,72 pct. i samme periode,³ hvilket naturligvis er påvirket af andre faktorer herunder BRIK-landenes indtog på verdensmarkedet.

Handelsbalancen kan dog også bidrage med interessant overordnet viden om dansk økonomi. Både importen og eksporten har været kraftigt stigende i de seneste femogtyve år. Det er især siden slut-90'erne, at væksten er taget til. Den danske eksport af vare og tjenester nåede for først gang over 1000 mia. kr. i 2013 (Danmarks Statistik, 2014). Dansk økonomi klarer sig glimrende set på vare- og tjenestehandlen, og siden 1987 har der været overskud på handelsbalancen (Danmarks Statistik, 2013b: 37).

I forhold til »value-added«-perspektivet er betalingsbalancen mere interessant end handelsbalancen, fordi betalingsbalancen i højere grad viser, hvor værditilvæksten i sidste ende akkumuleres. Input/output-baserede »value added«-analyser bygger på den antagelse, at værditilvæksten skabes og akkumuleres i det land, hvor det enkelte led i værdikæden udføres, hvilket åbenlyst ikke holder, primært fordi værditilvæksten ikke kun er lige med arbejdsindsatsen (plus de anvendte materialer), men også indeholder et profitelement, som ofte vil tilfalde det såkaldte »Lead«-firma, fordi de kontrollerer den samlede produktion (Sturgeon o.a., 2013: 298). Når eksempelvis en Grundfos-pumpe bliver endeligt samlet i Kina, vil den typisk store værditilvækst i den fase blive tillagt Kina i en input/output-analyse. Reelt ender størstedelen af værditilvæksten dog i Bjerringbro hos Grundfos, som »Lead«-firmaet i værdikæden, som typisk har hovedkvarter i de vestelige lande. Baldwin (2012) taler om »headquarter og factory economies«. Betalingsbalancen siger derfor mere om placeringen i det globale produktionssystem, idet værdiskabelsen, og ikke mindst den endelige destination for værdien, bliver mere tydeligt.

Den danske betalingsbalance, herunder især formueindkomsten fra udlandet, som primært afspejler dansk ejede aktiver i udlandet (men også danskeres lønindkomst i udlandet), viser Danmarks styrkeposition i de globale produktionskæder. Samtidig viser udviklingen i formueindkomsten, hvordan den internationale økonomi er blevet mere integreret, især siden de omfattende liberaliseringer af kapitalbevægelser i 1980'erne. Danmarks formueindkomst til og fra udlandet lå i 1972 på 0,8 pct. af BNP, mens det i 2012 var steget til henholdsvis 4,9 pct. og 8,2 pct. (Danmarks Statistik, 2013b: 26). Danmark har løbende haft overskud på formueindkomsten, som satte rekord i 2013 (Danmarks Statistik, 2014), hvilket betyder, at Danmark som et af få EU-lande har oparbejdet en stor nettoformue over for udlandet svarende til næsten 40 pct. af BNP (Danmarks Statistik, 2013b: 36). Danskere ejer således mere i udlandet (eller i hvert fald mere profitabelt), end udlandet ejer i Danmark. Derudover har bytteforholdet også udviklet sig positivt over det seneste tiår, hvilket afspejler, at danske importvarer er blevet billigere i forhold til danske eksportvarer, men højest sandsynligt også at danske varer har en bedre kvalitet, hvorved der kan opnås en bedre pris og dermed øget konkurrenceevne. Sammenlignes bytteforholdet siden 2000 med de omkringliggende lande, er det danske forbedret med 7,25 pct., hvor det tyske er på samme niveau, mens både Sverige og Finland har oplevet forringelser, Finland på hele 15,5 pct. (Nielsen og Pedersen, 2013).

En del af stigningen i nettoindkomsten over for udlandet og den dermed forbedrede betalingsbalance skyldes danske direkte investeringer (FDI) i udlandet. I tråd med den stigende internationale økonomiske integration har FDI globalt været kraftigt stigende, især de seneste 15 år, og dansk FDI er også steget kraftigt siden midt-90'erne. Figur 3 viser, at beholdningen af udgående investeringer siden midt-00'erne er vokset hurtigere end indgående, hvilket er det samme billede i stort set

alle OECD-landene. Samlet er de rige industrilandes udgående FDI 31 pct. højere end den tilsvarende indgående.⁴ FDI gav et gennemsnitligt afkast på 7,2 pct. i 2011, men investeringer i OECD-landene gav lidt lavere afkast end i udviklingslandene (UNCTAD, 2013b: 32). Investeringer i f.eks. Vesteuropa er generelt mere modne, og der er derfor mindre profit at hente. 83 pct. af dansk udgående FDI er placeret i et andet OECD-land (Refslund og Goul Andersen, 2014: 40). Et lavt indgående investeringsniveau kan potentielt set have negative konsekvenser for det samlede investeringsniveau, ligesom internationalt ejerskab eller investeringer kan øge produktiviteten bl.a. gennem videns overførsel. Men det synes dog ikke pt. problematisk for dansk økonomi.

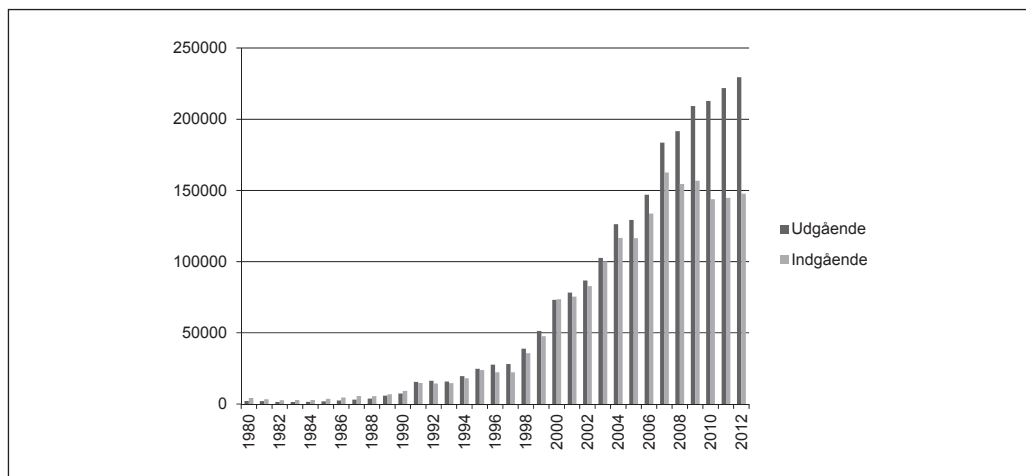
Danske virksomheders internationale engagement

I en værdikædeproduktion outsourcer og/eller flytter stadig flere virksomheder dele af deres aktiviteter for derved at fokusere på de mest profitkabende dele af deres virksomhed. Dette kan foregå nationalt til underleverandører eller internationalt (herefter

udflytning, se Refslund og Goul Andersen, 2014 for en uddybende diskussion). Internationalt kan virksomhederne udflytte til eksterne partnere eller selv varetage opgaverne i f.eks. datterselskaber. Danske virksomheder er i top med udflytning af arbejdsopgaver, og 19 pct. af virksomhederne med over 50 medarbejdere har udflyttet arbejdsfunktioner i perioden 2009-2011 (Eurostat, u.å.). Det er især industrien, der udflytter opgaver, og oftest er det virksomhedernes kerneaktiviteter, der er udflyttet, hvilket ca. halvdelen af de udflyttende virksomheder har gjort. Herefter følger administrative opgaver og IT-drift, som ca. 30 pct. af virksomhederne har udflyttet. Danske virksomheder flytter især til de øvrige EU-lande, og kerneaktiviteterne flyttes især til de nye EU-lande i Østeuropa, ligesom en del virksomheder har udflyttet kerneaktiviteter til Kina (Danmarks Statistik, 2012).

Til trods for stor mediebevågenhed er det stadig kun et relativt begrænset antal danske arbejdspladser, der er udflyttet (Refslund og Goul Andersen, 2014). Samlet er der i perioden 2009-2011 udflyttet 16.900 jobs, heraf 10.300 industrijob (Danmarks Stati-

Figur 3: Dansk beholdning af ind- og udgående FDI 1980-2012



Kilde: UNCTAD <http://unctadstat.unctad.org> Enhed mio. US dollars i løbende priser.

stik, 2012), mens det samlede jobtab i industrien var 65.900 jobs i samme periode.⁵ Udflytning forklarer således kun 16 pct. af det samlede jobtab i perioden. Generelle dynamikker som konkurer og rationaliseringer er markant vigtigere. Der kan dog være mere substantielle effekter af udflytningen f.eks. for beskæftigelsesmuligheder, løn, faglig organisering osv., ligesom der kan være indirekte jobtab (se f.eks. Refslund, 2013 for en analyse af slagterisektoren samt Refslund og Goul Andersen, 2014 for en mere generel diskussion).

Et sidste udtryk for virksomhedernes internationale integration er, hvor mange der henholdsvis er ansat i danskejede virksomheder i udlandet, henholdsvis arbejder for en udenlandsk virksomhed i Danmark. I 2010 arbejdede 19 pct. i de danske private byerhverv (undtaget finansiel virksomhed) i en udenlandsk ejet virksomhed mod et EU-gennemsnit på 14 pct. (Danmarks Statistik, 2013c). Danske virksomheder har mange ansatte i udlandet, således arbejder 1.28 mio. i ca. 12.000 danske datterselskaber i udlandet.⁶ Heraf udgør ISS dog en meget stor andel med 534.000 ansatte på verdensplan.⁷ En stigende del af de udenlandske ansatte i danske virksomheder er beskæftiget med forskning- og udviklingsopgaver (Danmarks Statistik, 2013c), hvilket understreger, at det ikke kun er simple opgaver, der løses i udlandet.

Dansk økonomi rigtig godt stillet

Den internationale økonomi er under forandring. Flere og flere varer og services er i dag »Made in the World« i værdikæder, som ofte spreder sig over store dele af jorden, fremfor i et enkelt land, hvilket bliver tydeligt i en Global Value Chain-analyse. Globale produktionskæder- og netværk, offshoring og outsourcing, intra-firma handel i MNV samt handel med halvfabrikater får stadig større betydning. Det betyder en mere intens arbejdsdeling med stigende udflytning af arbejdspladser samt et stigende konkurrence-

pres på både arbejdstagere, virksomheder og nationalstater. Forandringerne er så markante at der tales om en ny fase i globaliseringen (Baldwin, 2006; Breznitz og Zysman, 2013).

Disse forandringer påvirker nationalstaternes måde at organisere sig på især små åbne økonomier som Danmark. Det internationale konkurrencepres tillægges stor betydning, og stort set alle danske reformforslag lige fra landbrugsstruktur til folkeskolereformer indledes i disse år med; »*Skal Danmark klare sig i den stigende internationale konkurrence, så ...*« Selvom forandringerne har stor betydning for dansk økonomi efterlyses et mere nuanceret syn, hvilket værdikædetilgangen kan bidrage med. Danske virksomheder sikre sig en større del af værditilvæksten end traditionelle handelsmål viser, hvilket f.eks. afsløres af betalingsbalancen. Danske virksomheder er dygtige til at tilpasse og udvikle deres produkter (Hull Kristensen og Lilja, 2011). Globalisering er således langt fra et nulsumsspil for dansk økonomi, faktisk peger ovenstående analyse på, at dansk økonomi er rigtig godt stillet. Samtidig viser forskningsresultater baseret på GVC-data, at selvom der forsvinder produktionsjobs, opstår der flere GVC-relaterede jobs i servicesektoren (Timmer o.a., 2013), hvilket efterlader det samlede jobbillede væsentlig mere positivt, end det typisk fremstilles. Det betyder, at forskere, politikere og andre debattører med interesse i globaliseringsdebatten må have et mere nuanceret syn f.eks. på udflytning af danske arbejdspladser. Til trods for de kortsigtede omkostninger er der formodentlig langsigtede gevinster i form af reducerede omkostninger og dermed forbedret konkurrenceevne. Den største udfordring består i, at om-allokere arbejdskraften til de brancher, der er i vækst, hvorfor aktiv efteruddannelse stadig er meget vigtig.

Noter

1. Se Bair (2009) og Lee (2010) for et overblik over litteraturen og den historiske udvikling samt <http://www.globalvaluechains.org/> for et overblik over forskere og forskningsprojekter indenfor GVC-traditionen.
2. En række danske forskningsmiljøer har med udgangspunkt i GCC-traditionen og økonomisk geografi bidraget med centrale forskningsresultater især Stefano Ponte og Peter Gibbon samt Niels Fold.
3. Eurostat: Export market shares [bop_q_exmash]
4. Egne beregninger på baggrund af tal fra UNCTAD (2013b): Anneks tabel 2.
5. Danmarks Statistik, Statistikbanken (RASA11). Beregnet på DB07 branchekode C.
6. Danmarks Statistik, Statistikbanken (OFATS2)
7. <http://www.issworld.com/en/about-iss/introduction-to-iss/fact-sheet>

Litteraturliste

- Arndt, Sven og Henryk Kierzkowski (2001), *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Backer, Koen og Sebastien Miroudot (2013), »Mapping Global Value Chains«, *OECD Trade Policy Papers*, No. 159: OECD Publishing.
- Bair, Jennifer (2009), *Frontiers of Commodity Chain Research*, Stanford: Stanford University Press.
- Baldwin, Richard (2006), *Globalisation: The Great Unbundling(s)*, Helsinki: Economic Council of Finland.
- Baldwin, Richard (2012), *Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going*, *C.E.P.R. Discussion Papers*. (<http://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/9103.html>).
- Baud, Céline og Cédric Durand (2012), »Financialization, Globalization and the Making of Profits by Leading Retailers«, *Socio-Economic Review*, 10(2): 241-66.
- Beltramello, Andrea, Koen Backer og Laurent Mousiegt (2012), *The Export Performance of Countries within Global Value Chains (GVCs)*, Paris: OECD.
- Breznitz, Dan (2007), *Innovation and the State: Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan, and Ireland*, New Haven: Yale University Press.
- Breznitz, Dan og Michael Murphree (2013), »China's Run – Economic Growth, Policy, Interdependencies, and Implications for Diverse Innovation Policies in a World of Fragmented Production« i Dan Breznitz og John Zysman, red., *The Third Globalization: Can Wealthy Nations stay rich in the Twenty-First Century?*, New York: Oxford University Press, pp. 35-56.
- Breznitz, Dan og John Zysman (2013), *The Third Globalization: Can Wealthy Nations stay rich in the Twenty-First Century?*, New York: Oxford University Press.
- Cattaneo, Olivier, Gary Gereffi, Sebastien Miroudot og Daria Taglioni (2013), *Joining, Upgrading and Being Competitive in Global Value Chains: A Strategic Framework*, New York: Verdensbanken.
- Coe, Neil, Peter Dicken og Martin Hess (2008), »Global production networks: realizing the potential«, *Journal of Economic Geography*, 8(3): 271-295.
- Danmarks Statistik (2008), *International Sourcing Moving Business Functions Abroad*, København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (2012), »Hver femte virksomhed outsourcer til udlandet«, *Nyt fra Danmarks Statistik*, Nr. 644, København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (2013a), *Danmarks Udenrigsøkonomi 2012*, København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (2013b), *Economic Globalisation Indicators*, København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (2013c), »Øget forskning i datterselskaber i udlandet«, *Nyt fra Danmarks Statistik*, Nr. 333, København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (2014), »Udenrigsøkonomi 2013«, *Nyt fra Danmarks Statistik*, Nr. 68, København: Danmarks Statistik.
- Dicken, Peter (1998), *Global Shift: Transforming the World Economy*, 3. udgave, London: Sage.
- Dicken, Peter (2011), *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*, 6. udgave, London: Sage.
- Dossani, Rafiq og Martin Kenney (2007), »The next Wave of Globalization: Relocating Service Provision to India«, *World Development*, 35(5): 772-91.
- Eurostat (u.å.), »International sourcing of business functions – Statistics Explained« (besøgt 31.1. 2014) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_sourcing_of_business_functions#Further_Eurostat_information
- Feenstra, Robert (1998), »Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy«, *The Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 31-50.
- Fernandez-Stark, Karina, Penny Bamber og Gary Ge-

- reffi (2011), *The Offshore Services Global Value Chain: Economic Upgrading and Workforce Development*, Durham: Duke University Center on Globalization, Governance and Competitiveness.
- Fröbel, Folker, Jürgen Heinrichs og Otto Kreye (1977), *Die Neue Internationale Arbeitsteilung: Strukturelle Arbeitslosigkeit in Den Industrieländern Und Die Industrialisierung Der Entwicklungsländer*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Gereffi, Gary (1994), »The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks« i Gary Gereffi og Miguel Korzeniewicz red., *Commodity chains and global capitalism*, Westport: Praeger, pp. 95-133.
- Gereffi, Gary (2005), »The Global Economy: Organization, Governance, and Development« i Neil Smelser og Richard Swedberg red., *The handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, pp. 160-82.
- Gereffi, Gary (2014), »Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World«, *Review of International Political Economy*, 21(1): 9-37.
- Gereffi, Gary og Miguel Korzeniewicz (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport: Praeger.
- Gereffi, Gary, John Humphrey og Timothy Sturgeon (2005), »The Governance of Global Value Chains«, *Review of International Political Economy*, 12(1): 78-104.
- Gereffi, Gary og Joonkoo Lee (2012), »Why the World Suddenly Cares About Global Supply Chains«, *Journal of Supply Chain Management*, 48(3): 24-32.
- Gibbon, Peter, Jennifer Bair og Stefano Ponte (2008), »Governing Global Value Chains: An Introduction«, *Economy and Society*, 37(3): 315-38.
- Grossman, Gene og Esteban Rossi-Hansberg (2006), »The Rise of Offshoring: It's Not Wine for Cloth Anymore«, Paper præsenteret ved Kansas City's Federal Reserve Bank Jackson Hole-konference, www.kansascityfed.org/publicat/sympos/2006/PDF/8GrossmanandRossi-Hansberg.pdf
- Harvey, David (1989), *The Condition of Postmodernity*, Oxford: Basil Blackwell.
- Henderson, Jeffrey, Peter Dicken, Martin Hess, Neil Coe og Henry Yeung (2002), »Global Production Networks and the Analysis of Economic Development«, *Review of International Political Economy*, 9(3): 436-64.
- Held, David, Anthony G. McGrew, David Goldblatt og Jonathan Perraton (1999), *Global Transformations*, Stanford: Stanford University Press.
- Hirst, Paul, Grahame Thompson og Simon Bromley (2009), *Globalization in Question*, 3. udgave, Cambridge: Polity Press.
- Hopkins, Terence og Immanuel Wallerstein (1977), »Patterns of Development of the Modern World-System«, *Review*, 1(2): 11-145.
- Hopkins, Terence og Immanuel Wallerstein (1986), »Commodity Chains in the World-Economy prior to 1800«, *Review*, 10(1): 157-70.
- Hull Kristensen, Per og Kari Lilja (2011), *Nordic Capitalisms and Globalization: New forms of economic organization and welfare institutions*, Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, Robert og Guillermo Noguera (2012), »Accounting for Intermediates: Production Sharing and Trade in Value Added«, *Journal of International Economics*, 86(2): 224-36.
- Jones, Ronald og Henryk Kierzkowski (2001), »A framework for fragmentation« i Swen Arndt og Henryk Kierzkowski red., *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, New York: Oxford University Press, pp. 17-34.
- Kenney, Martin (2004), *Locating Global Advantage: Industry Dynamics in the International Economy*, Stanford: Stanford University Press.
- Kogut, Bruce (2004), »From Regions and Firms to Multinational Highways: Knowledge and Its Diffusion as a Factor in the Globalization of Industries« i Martin Kenney red., *Locating global advantage: industry dynamics in a globalizing economy*, Stanford: Stanford University Press, pp. 261-84.
- Koopman, Robert, William Powers, Zhi Wang og Shang-Jin Wei (2010), »Give Credit Where Credit Is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains.« *National Bureau of Economic Research Working Paper Series* No. 16426. (www.nber.org/papers/w16426)
- Krugman, Paul (1997), *Pop Internationalism*, Cambridge: MIT Press.
- Lakhani, Tashlin, Sarosh Kuruvilla og Ariel Avgar (2013), »From the Firm to the Network: Global Value Chains and Employment Relations Theory«, *British Journal of Industrial Relations*, 51(3): 440-72.
- Lanz, Rainer og Sébastien Miroudot (2011), »Intra-Firm Trade: Patterns, Determinants and Policy Implications«, *OECD Trade Policy Working Paper* No. 114, Paris: OECD Publishing.
- Lauridsen, Laurids (1978), »Fagbevægelsen og den

- globale arbejdspladskonkurrence«, *Politica*, 10(3): 63-91.
- Lee, Joonkoo (2010), »Global Commodity Chains and Global Value Chains« i Robert Allen Dene-mark red., *The international studies encyclopedia* (Vol V), Malden: Wiley-Blackwell, pp. 2987-3006.
- Mishra, Ramesh (1999), *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Nielsen, Anders og Frederik Pedersen (2013), *Dansk industri har det bedre end sit rygte: Danmark slår Sverige på industrieksport*, København: AE-rådet.
- OECD (2013), *Interconnected Economies*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, WTO og UNCTAD (2013), »Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs«, tilgængelig via: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad_oecd_wto_2013d1_en.pdf
- Ohmae, Kenichi (1991), *Det Globale Marked*, København: Schultz.
- Perez, Carlota (2002), *Technological revolutions and financial capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Powers, William (2012), »The Value of Value Added. Measuring Global Engagement with Gross and Value-Added Trade«, *World Economics*, 13(4): 19-37.
- Raworth, Kate og Thalia Kidder (2009), »Mimicking »Lean« in Global Value Chains. It's the Workers Who Get Leaned on« i Jennifer Bair red., *Frontiers of Commodity Chain Research*, Stanford: Stanford University Press, pp. 165-89.
- Refslund, Bjarke (2012), »International fragmentation af produktionen og vertikal disintegration af styringsformer i produktionskæderne«, Paper præsenteret ved CCWS-CARMA konference »Arbejdsmarked og velfærdsstat«, Sæby, Danmark.
- Refslund, Bjarke (2013), »Udflytning af danske slagteriarbejdspladser – europæisk pres på det danske arbejdsmarked«, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 15(1): 52-71.
- Refslund, Bjarke og Jørgen Goul Andersen (2014), »Offshoring of Jobs and Internationalisation of Production: Empirical investigations of Labour market and Welfare State effects in Denmark and the Nordic countries«, *CCWS-rapport*, Aalborg Universitet.
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics, Many Reci-pes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.
- Rugman Alan, Li Jing og Oh Chang Hoon (2009), »Are supply chains global or regional?«, *International Marketing Review*, 26(4-5): 384-95.
- Stopford, John og Louis Wells (1972), *Managing the Multinational Enterprise*, New York: Basic Books.
- Sturgeon, Timothy (2009), »From Commodity Chains to Value Chains: Interdisciplinary Theory Building in an Age of Globalization«, i Jennifer Bair red., *Frontiers of commodity chain research*, Stanford: Stanford University Press, pp. 110-35.
- Sturgeon, Timothy (2013), *Global Value Chains and Economic Globalization- Towards a New Measurement Framework*, Bryssel: Eurostat.
- Sturgeon, Timothy og Gary Gereffi (2009), »Measuring success in the global economy: international trade, industrial upgrading, and business function outsourcing in global value chains«, *Trans-national Corporations*, 18(2): 1-36.
- Sturgeon, Timothy og Olga Memedovic (2010), »Mapping Global Value Chains: Intermediate Goods Trade and Structural Change in the World Economy«, *UNIDO Working Paper* 05/2012, Wien: United National Industrial Development Organization.
- Sturgeon, Timothy, Peter Bøgh Nielsen, Greg Linden, Gary Gereffi og Clair Brown (2013), »Direct Measurement of Global Value Chains: Collecting Product- and Firm-Level Statistics on Value Added and Business Function Outsourcing and Offshoring«, i Aaditya Mattoo, Zhi Wang, and Shang-Jin Wei red., *Trade in Value Added: Developing New Measures of Cross-Border Trade*, Washington: Verdensbanken, pp. 289-319.
- Taylor, Phil (2010), »The Globalization of Service Work: Analysing the Transnational Call Centre Value Chain«, i Paul Thompson and Chris Smith red., *Working Life: Renewing Labour Process Analysis*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 244-68.
- Timmer, Marcel, Bart Los, Robert Stehrer og Gaaitzen de Vries (2013), »Fragmentation, Incomes and Jobs: An Analysis of European Competitiveness«, *Economic Policy*, 28(76): 613-61.
- UNCTAD (2013a), *Global Value Chains and Development – Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, Genève: UNCTAD.
- UNCTAD (2013b), *World Investment Report 2013*, Genève: UNCTAD.
- Wallerstein, Immanuel og Terence Hopkins (1994),

- »Commodity Chains: Construct and Research«, i Gary Gereffi og Miguel Korzeniewicz red., *Commodity chains and global capitalism*, Westport: Praeger, pp. 17-50.
- Whitley, Richard (2007), *Business Systems and Organizational Capabilities*, Oxford: Oxford University Press.
- Xing, Yuqing og Neal Detert (2010), »How the iPhone Widens the United States Trade Deficit with the People's Republic of China«, *ADB Working Paper 257*, Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Zysman, John, Stuart Feldman, Kenji Kushida, Jonathan Murray og Niels Christian Nielsen (2013), »Services with Everything. The ICT-Enabled Digital Transformation of Services« i Dan Breznitz og John Zysman, red., *The Third Globalization: Can Wealthy Nations stay rich in the Twenty-First Century?*, New York: Oxford University Press, pp. 99-129.

Review-essay: To vægtige bøger

– en genudgivet klassiker og en ny – om ret og retssociologi

Jørgen Dalberg-Larsen, dr.jur., professor emeritus, Aarhus Universitet,
jdl@jura.au.dk

Review af:

Alf Ross (1953. 2. udg. 2013 med
introduktion af Jakob v. H. Holtermann),
Om ret og retfærdighed,
København: Hans Reitzels Forlag, 478 sider.

Ole Hammerslev og Mikael Rask Madsen,
red. (2013),
Retssociologi.
Klassiske og moderne perspektiver,
København: Hans Reitzels Forlag, 891 sider.

2013 har betydet udgivelsen af to væsentlige
retsteoretiske bøger af interesse også langt
uden for den juridiske profession. Begge bøger
er udgivet af Hans Reitzels Forlag, der
ellers ikke normalt markerer sig på det juri-
diske felt.

Den ene af bøgerne er en genudgivelse af en
retsfilosofisk klassiker både nationalt og in-
ternationalt, nemlig Alf Ross' *Om ret og ret-
færdighed* fra 1953 med en introduktion af en
ung retsfilosof.

Den anden er en særdeles omfangsrig bog om
faget retssociologi, der dels kan ses som en
markering af fagets nuværende status som et
centralt bindeled mellem retsvidenskab og de
øvrige samfundsvidenskaber og dels som en

redegørelse for fagets udvikling fra slutnin-
gen af det 19. århundrede og frem.

I denne anledning kan der være god grund
til at se på de grundlæggende retsfilosofiske
tanker i bogen *Om ret og retfærdighed* og
dennes betydning for den efterfølgende rets-
teoretiske debat. Dette er emnet for det føl-
gende afsnit.

Men bogen er ikke mindst interessant, fordi
der lægges helt afgørende vægt på netop rets-
sociologien som en vigtig del af den samlede
retsvidenskab. Denne mindre kendte side af
bogen fra 1953 behandles i næste afsnit.

Herefter omtales den nye bog om faget rets-
sociologi både for at forstå den så at sige på
egne præmisser og for at se den ud fra de
ideer om faget retssociologi, som Ross for-
mulerede for 60 år siden.

Om ret og retfærdighed

Bogen *Om ret og retfærdighed* blev oprinde-
ligt skrevet som lærebog i faget retslære for
de jurastuderende ved Københavns Universi-
tet, og den blev i et par årtier læst af særdeles
mange jurastuderende. Den er i modsætning
til Ross' ungdomsværker meget velskrevet og
undertiden ligefrem morsom, men bestemt
ikke letlæst. Men den gav de teoretisk inter-

esserede studerende en stor oplevelse inden for et studium, hvor lærebøgerne normalt ikke er særligt teoretisk avancerede.

I forordet til bogen understreger Ross de grundsynspunkter, han ser som de bærende i bogen. Og det mest afgørende er en antime-
tafysisk indstilling med et krav om, at rets-
videnskaben bør opbygges som en erfarings-
videnskab efter samme grundprincipper som
andre moderne videnskaber.

Ross havde på dette tidspunkt skiftet sit tid-
ligere filosofiske og videnskabsteoretiske
grundlag ud med den logiske positivisme,
og dette førte til et nyt sandhedskriterium for
alle videnskabelige påstande, også de juridi-
ske. Det afgørende er herefter, at man præcist
kan angive, hvad der skal til, for at en påstand
kan betragtes som sand. Han indfører altså
som det afgørende en bestemt verifikations-
procedure, og der lægges afgørende vægt på,
at verifikationen kan ske på et rent empirisk
grundlag af samme art som naturvidenska-
bernes eksperimenter.

Eftersom Ross primært er optaget af at på-
vise retsdogmatikkens videnskabelighed,
bliver det særligt påstande om gældende ret,
han interesserer sig for. Og han formulerer i
denne bog sin senere så berømte – eller be-
rygtede – tese om, at påstande om gældende
ret må opfattes som teser om fremtidig dom-
meradfærd. Og den basale forklaring på,
hvorfor dommerne dømmer, som de gør, på
en nogenlunde ensartet og dermed forudsige-
lig måde, er, at de er »besjælet« af en fæl-
les dommerideologi. Påstande om gældende
ret indeholder således to komponenter – en
adfærdsmæssig og en ideologisk – og Ross’
retslære kan derfor opfattes som en syntese
af noget ideologisk og noget behavioristisk,
hvorved han tager afstand fra det rent beha-
vioristiske eller rent »sociologiske« på det
dogmatiske område.

Hvad angår det nærmere indhold af dommer-

ideologien, så svarer det i hovedtræk til den
almindeligt accepterede retskildelære om de
forskellige kilder til retten, såsom lovgivning
og præjudikater. Men disse retskilder opfattes
nu blot på en helt ny måde som eksisterende
alene i dommernes bevidsthed.

Denne hypotese- eller prognoseteori er
utvivlsomt det element i Ross’ samlede rets-
filosofi, han er blevet mest kendt for. Men
bogen beskæftiger sig med mange andre em-
ner og bærer præg af hans store overblik over
retsfilosofiens udvikling og de forskellige
problemstillinger, som faget har været opta-
get af. Den indeholder således lange afsnit
om naturretens historie og om juridisk meto-
de, hvad der egentlig kan undre lidt, eftersom
Ross selv angiver, at retsfilosofiens genstand
slet ikke er retten, men retsvidenskaben, idet
al egentlig filosofi er at opfatte som en art vi-
denskabslogik. Men det tager han heldigvis
selv ikke særligt bogstaveligt.

Endnu et gennemgående træk ved bogen,
som den senere er blevet kritiseret særdeles
stærkt for, er dens totale afvisning af alle
vurderende, normative udsagn inden for rets-
videnskaben. Ross mener altså i princippet,
at enhver tolkning af retten, der ikke kun
opfattes som en prognose af fremtidig dom-
meradfærd, må være bandlyst. Den meget al-
mindelige opfattelse af retsvidenskaben som
en speciel normativ form for videnskab ligger
altså Ross uhyre fjernt, både i denne bog og i
hans tidligere skrifter.

Jeg er helt enig med forfatteren til bogens nye
introduktion, Jakob Holtermann, i, at bogen
er et hovedværk i dansk retsvidenskab, og at
det er på høje tid, at den genudgives, efter at
den i årtier har været næsten umulig at opdri-
ve i antikvariaterne. Og man kan anføre flere
grunde til, at denne genudgivelse må hilses
velkommen.

For det første er det næsten umuligt at for-
stå størsteparten af den danske retsfilosofi fra

1960'erne og frem uden at kende lidt til Ross og specielt den foreliggende bog. For hovedindholdet i de fleste retsfilosofiske skrifter har reelt været en grundlæggende kritik af Ross' form for retsfilosofi, enten således at man alene har kritiseret Ross, eller man har brugt kritikken af Ross som afsæt for formuleringen af nye opfattelser (Dalberg-Larsen, 2006: 85-132). Denne udvikling tager især fart i 1970'erne, kort efter at Ross er gået på pension i 1969, og den præger ikke blot hans efterfølger som professor i retslære, Preben Stuer Lauridsen, men også en række andre, der i øvrigt bekender sig til vidt forskellige former for retsfilosofi, spændende fra hermeneutiske tankebaner til marxisme og moderne analytisk filosofi. Og fra 1990'erne finder man endog blandt Ross' kritikere nye tilhængere af den for Ross særligt kritisable form for retstænkning, nemlig den naturretlige.

Efter min opfattelse har der været noget provinsielt og ukonstruktivt ved dette konstante fokus på en kritik af Ross, specielt ved Københavns Universitet. Men det har altså været en kendsgerning, der heldigvis ikke gør sig så meget gældende i de seneste år.

For det andet er Ross ikke blot et stort navn i dansk retsfilosofi. Han er faktisk også en vigtig skikkelse i international retsfilosofi, idet hans skrifter, herunder *Om ret og retfærdighed*, er oversat til mange forskellige sprog, og af mange er blevet betragtet som højdepunktet i det 20. århundredes retsfilosofi.

Ross er især blevet betragtet som en fremtrædende repræsentant for den skandinaviske realisme – en retning inden for retsfilosofien, der ellers især er repræsenteret i Sverige. Men han er også kendt som en selvstændig retsfilosof, der har haft og fortsat har mange tilhængere rundt omkring i verden, ikke mindst i Sydeuropa og Sydamerika, hvor man har opfattet ham som en gavnlig modvægt til den dominerende form for naturretstænkning, der

ofte tillige har fungeret som en legitimation af de herskende udemokratiske tilstande.

Endelig er netop bogen *Om ret og retfærdighed* stadig en fornøjelse at læse. Den er også i stilistisk henseende særdeles vellykket. Man kan nok sige, at den i kraft af sit logisk-positivistiske udgangspunkt kan betragtes som noget forældet. Men desuagtet står mange af Ross' analyser fortsat som fremragende eksempler på stringente, logisk sammenhængende tankerækker, der ikke står og falder med det filosofiske udgangspunkt, og derfor er der afgørende forskel på at læse Ross selv og at få hans synspunkter refereret af andre. Og med denne udgivelse bliver det muligt for mange nye læsere at få adgang til Ross' egen formulering af sine synspunkter.

Om Ross og retssociologien

Efter min opfattelse er et hovedproblem i Ross' retsfilosofi, som den ovenfor er skitseret, at han lægger så afgørende vægt på at videnskabeliggøre netop påstande om gældende ret i sin teori om retsvidenskabens karakter. For netop påstande om gældende ret er meget ofte ganske uproblematisk at forholde sig til, fordi sandhedskriterierne i praksis er så oplagte. Men for Ross har det altså været meget afgørende at nytolke netop den dominerende form for retsvidenskab, nemlig retsdogmatikken. Og det er netop denne omtolkning, som så mange har hæftet sig ved, og som mange har kritiseret.

Men bogen indeholder som sagt mange andre emner og analyserer andre spændende problemstillinger. Og en ret upåagtet side af bogen er, at den faktisk repræsenterer et nyt og frugtbart syn på den samlede retsvidenskab. Retsvidenskaben er nemlig ifølge Ross ikke alene retsdogmatik. Den er i lige så høj grad retssociologi. Den samlede retsvidenskab består altså af to lige vigtige dele, der må ses som stående i et tæt indre afhængighedsforhold. Retsdogmatikkens emne er retsnormerne, hvorimod retssociologien studerer retten

i det virkelige liv, og det vil især sige adfærd på retligt relevante områder og ikke mindst årsagerne til denne adfærd (Dalberg-Larsen, 2005).

For Ross er retsdogmatikkens genstand nok formelt set normer og normativ ideologi, men disse normer og denne ideologi er reelt set abstrakte udtryk for en bagvedliggende social realitet, som det er retssociologiens opgave at udrede.

Ross' meget positive vurdering af retssociologiens store betydning inden for den samlede retsvidenskab var noget afgørende nyt og noget, der utvivlsomt bidrog til at give faget et løft ikke mindst hos jurister. Og det blev da også netop nogle unge juridisk uddannede retsvidenskabsmænd, der i de følgende år kom til at udvikle faget her i Norden, og disse pionerer inden for faget henviste ofte til Ross, når fagets problemstillinger skulle skitseres. En af dem, nordmanden Vilhelm Aubert, var allerede startet på sit retssociologiske forfatterskab nogle år før 1953. Blandt dem, der lidt senere kom til, kan nævnes danskerne Verner Goldschmidt og Agnete Weis Bentzon samt svenskeren Per Stjernquist.

Ross' betydning for faget retssociologi her i Norden samt også internationalt bestod ikke alene i at anvise det en central placering inden for den samlede retsvidenskab. Han kom herudover bl.a. til at præge faget på to væsentlige punkter.

Det første angår studiet af dommeradfærd. Dette emne havde allerede optaget amerikansk retsteori i mange år, og Ross' særlige bidrag var tesen om den fælles dommerideologi som noget, der kunne forklare den relativt store enighed i fastlæggelsen af gældende ret. Amerikanerne havde derimod mest betonet de store individuelle forskelle mellem dommerne.

Det andet punkt angår Ross' bestemmelse af

faget retspolitik som anvendt retssociologi. Han afviste som nævnt enhver form for vurderende udsagn i retsvidenskab og dermed de hidtidige former for retspolitiske analyser. Men han slog til lyd for, at retssociologien kunne danne fagligt udgangspunkt for en retspolitik, der består i at anvise politikerne de rette retlige midler til at påvirke borgernes adfærd i den ønskede retning. Og denne opfattelse af faget har faktisk haft en betydelig gennemslagskraft.

Retssociologi. Klassiske og moderne perspektiver

Den nye bog om faget retssociologi er et meget omfangsrigt værk, der omfatter 20 kapitler skrevet af retssociologer fra Danmark, Norge og Sverige samt et antal tekster, oftest oversat fra engelsk, tysk eller fransk, der indeholder centrale udvalg af internationale retssociologers værker til belysning af emnerne i de enkelte kapitler.

Bogen har en klar nordisk orientering, hvad der er meget velbegrundet, eftersom nordisk retssociologi lige fra starten har været præget af et stærkt samarbejde landene imellem. Det viser sig ikke blot ved sammensætningen af forfatterkredsen, men også derved at man i to kapitler finder en fin oversigt over henholdsvis klassisk og nyere retssociologi repræsenteret af personer som de førnævnte Aubert og Stjernquist.

Bogen indledes med en introduktion forfattet af de to redaktører, der giver en god oversigt over fagets udvikling og genstandsfelter, og som helt på linje med Alf Ross og med henvisninger til ham understreger fagets store betydning inden for den samlede retsvidenskab. Herefter følger et kapitel om den tidlige retssociologi fra omkring år 1900 med juristen Eugen Ehrlich fra Østrig-Ungarn som den centrale skikkelse.

Kapitlerne 5 til 11 har som udgangspunkter nogle centrale personer og retninger inden

for den generelle sociologi, og der ses på den retssociologiske betydning af disse personer og retninger. Man kan også sige, at disse kapitler understreger den tætte sammenhæng mellem retssociologi og generel sociologi. Her analyseres marxistisk og funktionalistisk retssociologi samt inspirationen fra Max Weber, Habermas, Luhmann, Bourdieu og Foucault.

Så følger yderligere nogle teoretisk orienterede kapitler om nyere tysk retssociologi, mikrosociologi, retsantropologi og feministisk retssociologi. Og der sluttes af med fem kapitler, der ikke tager udgangspunkt i bestemte teorier, men derimod i nogle konkrete emneområder, som teorier så anvendes i forhold til. Det drejer sig om den juridiske profession, domstolene, lovgivningsmagten, den offentlige forvaltning samt kriminalitet og straf.

Bogen kommer alt i alt godt rundt omkring faget og giver en god præsentation af de vigtigste teorier fra fortid og nutid. Og det betones med rette, at også de gamle teorier fortsat spiller en vigtig rolle som inspiration for mange unge retssociologer.

Dér, hvor bogen har sine begrænsninger, er især ved, at den empiriske side af faget, dvs. de mange enkelte undersøgelser og de metoder, der her er anvendt, ikke spiller nogen afgørende rolle, hvad der åbent erkendes af bogens redaktører. Man har dog i de enkelte kapitler ofte bestræbt sig på også at omtale de empiriske undersøgelser, som er foretaget med udgangspunkt i de forskellige teoridannelser.

Hvis hovedvægten var lagt på en præsentation af de teorier, som er almindeligt anerkendte inden for den generelle sociologi, ville det have givet et skævt billede af den eksisterende retssociologi som et fag uden større selvstændig teoriudvikling. Men sådan er det heldigvis ikke. For de mange retssociologer, der har udformet deres teorier med

særligt henblik på at forstå og forklare netop de retlige fænomener, er der særligt fokus på i mange af bogens kapitler. Her kan bl.a. nævnes kapitlerne om den tidlige og den nordiske retssociologi, men også kapitlerne om tysk retssociologi med særlig omtale af den i nutiden toneangivende tyske retslæreteoretiker Gunther Teubner og om retsantropologi med portugiseren Boaventura Santos som en central skikkelse.

Man kunne til slut spørge sig selv om, hvad Alf Ross mon ville have ment om den nye bog. Jeg er ikke i tvivl om, at han overordnet set ville have været meget positivt indstillet over for initiativet, men heller ikke om, at han ville have forholdt sig negativt over for størsteparten af bogen. Ross var nemlig som behaviorist uhyre skeptisk over for teorier på makroniveau, og han formulerede i Om ret og retfærdighed en skarp kritik af bl.a. marxisme og Durkheims form for funktionalisme, som han opfattede som rendyrket idealisme på linje med den foragtede naturret. Og hvad angår den tyskfødte retssociolog Theodor Geiger, som omtales i kapitlet om klassisk nordisk retssociologi, så var Ross bestemt ikke tilfreds med Geigers analyse af retsbegrebet, der havde den fejl, at den manglede den ideologiske komponent i retten. Det var ifølge Ross acceptabelt inden for sociologien med en retsopfattelse, der alene angår noget adfærdsmæssigt, men at man, som Geiger mente det, kunne anvende en sådan retsbestemmelse helt generelt, tydede på en fundamental mangel på indsigt i retsdogmatikkens og dermed den juridiske tænkningens egenart. Geiger er blot én ud af utallige retsteoretikere, der er blevet udsat for Ross' ætsende kritik, hvad der forekommer lidt ejendommeligt, fordi der ret beset er meget store lighedspunkter i deres syn på rettens karakter.

Det er nok nærmest kapitlet om rettens mikrosociologi, som kunne tænkes at falde i hans smag, selvom det bestemt ikke er orienteret mod den logiske positivisme.

Nogle afsluttende bemærkninger

Jeg har kendt bogen *Om ret og retfærdighed* helt tilbage fra min studietid i begyndelsen af 1960'erne og har i 1967-68 undervist i den sammen med Alf Ross selv, da jeg som ung jurist studerede retsfilosofi med ham som vejleder i hans sidste år som professor i faget. Dengang var jeg ikke særligt begejstret for bogen, da jeg var tilhænger af den mere tidsvarende engelske retsfilosof H.L.A. Harts syn på retsbegrebet, som det er formuleret i bogen *The Concept of Law* fra 1961.

Men som årene er gået, har jeg i stigende grad fået øjnene op for dens kvaliteter og betragter den som sagt i dag som en klassiker og et højdepunkt i dansk retsvidenskab.

Jeg mener i øvrigt også, at synet på Alf Ross så småt er ved at vende også herhjemme. At han hele tiden har været et stort navn internationalt, har jeg kunnet konstatere, når jeg til internationale kongresser har præsenteret mig som elev af Ross, hvad der ofte vakte større interesse, end hvad jeg selv kunne præstere.

Men også herhjemme er en positiv interesse for Ross som sagt nok blevet mere udbredt i de senere år. Det har bl.a. manifesteret sig ved genudgivelser af nogle af hans centrale afhandlinger og ved Jens Evalds store biografi om Ross, der udkom for et par år siden (Evald, 2010). Men det har også vist sig der- ved, at flere unge retsteoretikere har kunnet

finde inspiration hos ham til at forny det eksisterende syn på ret og retsvidenskab i stedet for som før primært at bruge ham som prygelknabe. Dette fremgår klart af introduktionen til den nye udgave af *Om ret og retfærdighed*.

Hvis man skal pege på ét punkt, hvor Ross' syn på ret og retsvidenskab virker særligt forældet, så er det efter min vurdering måske ikke så meget i hans filosofiske udgangspunkt, som det ligger i, at retsforholdene er blevet så radikalt forandrede i de seneste årtier som følge af den markante globaliserings-tendens. Og det betyder bl.a., at den fælles (danske) dommerideologi som udgangspunkt for udsagn om gældende ret forekommer stadig mere virkelighedsfjern. Dette kan man naturligvis ikke bebrejde Ross, og det rammer ham på linje med så mange andre fra den nære og fjerne fortid.

Og eftersom den nye bog om retssociologi i mange af kapitlerne indeholder gode analyser af de nye globaliseringstendenser, er det endnu en grund til at læse den.

Referencer

- Dalberg-Larsen, Jørgen (2006), *Dansk retsfilosofi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Dalberg-Larsen, Jørgen (2005), »Alf Ross and the Sociology of Law«, *Scandinavian Studies in Law*, 48: 39-50.
Evald, Jens (2010), *Alf Ross – Et liv*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Anmeldelser

**Lene Tanggaard, Frederik Thuesen
og Kathrine Vitus, red (2014)**

Konflikt i kvalitative studier

København: Hans Reitzels Forlag, 292 sider.

Den tredje bog i Hans Reitzels Forlags serie om sociologi kan læses som et argument for den påstand, at vi i stigende grad inden for det samfundsvidenskabelige metodologiske univers beskæftiger os med »hvilken betydning konflikter, magt og modstand har for kvalitative metoder« (op. cit. p. 11). Forfatterne ønsker, at vi som forskere skal forholde os *refleksivt* til det konfliktpotentiale og de faktiske konflikter, som vi kommer i kontakt med, når vi bedriver kvalitativ forskning. Vi skal så at sige arbejde »med« de konflikter, der opstår, i stedet for »imod« dem. Belægget for disse påstande fremgår af de enkelte kapitler, hvor forfatterne kommer med eksempler, eksempler og atter eksempler fra deres egen forskning.

Argumentets hjemmel er, at vi ofte (som forskere i forbindelse med f.eks. interviewing og observation) oplever, at informanter ikke altid opfører sig, som man lige havde regnet med, eller at der i forbindelse med observationer i feltet pludselig sker noget helt andet, end det man havde forudset. Og det siger (jo) næsten sig selv, fordi nysgerrighed og undren

er udgangspunktet for forskning, så heldigvis bliver man udfordret, når man er i gang med forskningsprocessen.

Det er derfor også forskellige former for udfordringer – konflikter – som forfatterne henleder opmærksomheden på. Nogle er mere problematiske end andre. Derfor er opfordringen til at arbejde »med« i stedet for »imod« relevant.

Et lille illustrativt eksempel fra min egen verden trænger sig på; et par af mine metodestuderende var kommet i tidnød med et kvalitativt interview om »hverdagsliv«. De besluttede at få opgaven løst hurtigt. Og hvad ville vel være hurtigere og nemmere end at interviewe en person, der var (fysisk) i nærheden af universitetet – og samtidig (som opgaven foreskrev) hverken var ansat eller studerende på universitetet. Valget faldt på en hjemløs ung mand i nærheden af Nørreport Station. Men informanten opførte sig ikke som forudset, da han på forespørgslen svarede de unge studerende med ordene: »Det er ok, at I vil interviewe mig. Kom igen på onsdag kl. 11.« Denne overraskende melding betød, at interviewet herefter blev forberedt som en introduktion til viden om hjemløses struktur på hverdagen (som de ikke havde ofret mange tanker), og efterfølgende skrev de en

interessant, spændende og metodisk refleksiv opgave med udgangspunkt i den unge mands oplysninger om, hvad man skulle tage sig i agt for og hvad man kunne udnytte i det daglige som hjemløs med blandt andet ophold i nærheden af Nørreport Station.

Det er forfatterens hensigt med bogen, at sådanne forskningsmæssige oplevelser skal forvaltes og behandles som udfordringer, som forskerne skal reflektere over. Deres selvoplevede erfaringer fra det kvalitative felt er varierede, interessante og understreger betydningen af konteksten, betydningen af faglige og personlige erfaringer og betydningen af empati; her i betydningen af at kunne forvalte konflikter, mens data indsamles, undervejs i en længere proces o.l. Det refleksive tager tid, og forfatterne ligger formentlig på linje med Wolcott, når han siger, at »... the real challenge of doing qualitative work is not fieldwork but desk work ...« (Wolcott, 1994).

Bogens struktur lægger op til, at vi beskæftiger os med en konfliktdimension, der bevæger sig fra at konflikter i nogle sammenhænge kan være »vidensgenererende« (dvs. producere ny viden) til at konflikter kan give anledning til at introducere en »etisk forsvarlig tøven«; der f.eks. kan medføre, at der *ikke* skal interviewes ...

Mellem disse yderpunkter er valgt en underopdeling i fire felter, hvor erfaringer med konflikter, overvejelser over, hvad der egentlig skete i løbet af dataindsamlingen, hvorfor det skete, hvorledes situationen konkret og aktuelt blev håndteret (eller ikke håndteret) videregives refleksivt.

I »Del I: Magt og konflikter som forskningspotentiale« belyses spørgsmålet: Kan konflikter og magt rumme et vidensgenererende forskningspotentiale? Spørgsmålet besvares bekræftende – belægget ses dels i kapitel 1 af Kathrine Vitus, Frederik Thuesen og Lene Tanggaard med titlen: *Konflikt i kvalitative*

metoder – hvor og hvordan? Og dels i kapitel 2 af Steinar Kvale med titlen: *Hvordan kan konflikter være en vidensgenerator?*

Kapitel 1 præsenterer bogens problemstillinger, antologiens struktur og indhold. Forfatterne anbefaler, at forskeren skal blive mere bevidst om, hvad der sker, når data indsamles; hun/han skal kunne reagere hensigtsmæssigt, når der sker noget uventet; hun/han skal reflektere og efterfølgende konstruktivt anvende den viden, der opstår i interaktionsfeltet mellem den anvendte metodik og hendes/hans viden om konteksten i øvrigt.

Budskabet giver god mening for den, der arbejder med kvalitative data – enten alene eller i kombination med kvantitative metodikker og kvantitative data, fordi her anvendes et videnskabsteoretisk paradigme, der lægger vægt på at kunne forstå, hvad der sker, hvorfor det sker, hvad der er på spil, og hvordan det kan perspektiveres i relation til en given faglig og teoretisk optik. Kort fortalt: Vi har for længst bevæget os væk fra idealet om at indsamle objektiv information; det subjektive er til stede, og det giver i sig selv en konflikt at forsøge at få det til at forsvinde. Diskussionerne handler i højere grad om, hvordan »forskeren kan og skal positionere sig i feltet, hvilke relationer han eller hun optimalt set etablerer, og i forlængelse heraf hvad der egentlig udgør data, og hvad der bare er »støj«, dvs. hvad der skal gøres til genstand for analyse, og hvad der bør ignoreres som irrelevant eller mislykket dataproduktion« (op. cit. p. 17). Man kan nærmest sige, at forskeren i dette paradigme er vokset sammen med måleapparatet. En overskuelig introduktion til de internationale diskussioner i dette paradigmeskift ses også i dette kapitel.

Kapitel 2 er især interessant for den, der (plejer at) anvende Steinars Kvales bøger om interview, fordi her lægger Kvale afstand til tidligere påstande og krav i forbindelse med interviewteknikken. Læs derfor dette kapitel,

inden næste undervisningstime eller anbefaling!

I »Del II: Håndtering af konflikter under interviews og feltarbejde« belyses spørgsmålet: Stiller konflikter i selve interviewsituationen eller i relation til et konkret feltarbejde forskeren over for særlige udfordringer, og hvordan håndterer man disse udfordringer? Spørgsmålet besvares bekræftende – belægget ses dels i kapitel 3 af Lene Tanggaard med titlen: *Frugtbare brud i forskningsinterviews*. Og dels i kapitel 4 af Frederik Thuesen med titlen: *Eliter i konflikt – stridens bølge-virkninger i interviewet*.

Lene Tanggaard sætter i den grad de uundgåelige magtforhold i selve interviewsituationen på dagsordenen; asymmetrien, forholdet mellem informant og interviewer, konflikter der udfolder sig – og (måske) samles op. Det giver mening, at sætte fokus på konflikter. Synspunktet understreges af Frederik Thuesen, når han understreger konflikternes anatomi i situationer, hvor forskeren interviewer magtfulde personer (eliter).

I »Del III: Konfliktsensitive analyser« belyses spørgsmålet: Kræver kvalitativt frembragt materiale kendetegnet ved konflikt (f.eks. interviews med meget følelsesladede ytringer eller tavsheder, eller feltnoter om aggressiv eller indesluttet adfærd) også en særlig sensitivitet i analysen? Spørgsmålet besvares bekræftende. Belægget fremgår af tre kapitler. Først kapitel 5 af Kathrine Vitus med titlen: *Agonistiske analyser af modstand i feltet*. Dernæst kapitel 6 af Dorthe Staunæs og Jette Kofoed med titlen: *Visuel metode som affektivt »wunderkammer«*. Og endelig kapitel 7 af Lena Lippke og Lene Tanggaard med titlen: *Mudrede interviews*.

Forfatterne (til kapitlerne 5 og 7) påpeger mange forskellige situationer, som de har været udsat for i forbindelse med konkrete interviewopgaver. Situationer, der har givet

ubehag og lyst til at gå ud af interviewerrollen og ind i andre roller (coach, behandler, terapeut osv.). Det er et meget centralt område at beskæftige sig med, når man skal interviewe om emner, der kan være følsomme. Kapitlet kan – i en undervisningssituation eller en forberedelsessituation (f.eks. forberedelse til interview) – lægge op til overvejelser omkring alternative dataindsamlingsmetoder, fordi selve interviewsituationen kan være en belastning for interviewpersonen eller for forskeren; men hensynet til interviewpersonen må altid veje mest. Det understreges både i kapitel 5 og 6, at Datatilsynets regler ikke er et tilstrækkeligt fundament at stå på; man kan ikke »planlægge« sig ud af de etiske problemstillinger. Enig – det er rigtigt, men i eksemplet interviewes børn, og når man gør det, skal man for det første have tilladelse fra en af barnets »voksne«, og dernæst (når man har fået tilladelsen) skal man alligevel som interviewer og forsker føle efter – reflektere over – hvordan barnet reagerer i situationen. Det er ikke alle reaktioner, der er »i orden« fra et etisk synspunkt, og som eksemplerne flere steder antyder, er der grund til at tænke sig meget om, før end man begynder at interviewe børn om emner, der kan eksponere dem i forskellige sammenhænge og give dem ubehag. Det fremgår i øvrigt ikke tydeligt i kapitel 5, hvem der har givet tilladelse til, at drengene i Baglandet kunne interviewes.

Kapitel 6 lægger op til mere inddragelse af observationsteknikken i forbindelse med kvalitative studier. Det er en god idé; det ligger oven i købet lige for, når man f.eks. interviewer, at man også lægger mærke til forskellige forhold i situationen (det være sig de fysiske positioner af interviewer og informanter under interviewet; antal personer til stede; eller støj – telefoner, der ringer; eller lugte – foregår interviewet på et hospital eller på et værtshus, osv.). Vi ved, at stemninger og billeder kan give andre indtryk end ord. Billedskabende teknologier som tablets og smartphones kan derfor understøtte et hel-

hedsindtryk fra et interview; forfatternes helt enkle pointe er, at her naturligvis også er mulighed for konflikt.

I »Del IV: Konflikt som forskningsetisk udfordring« belyses spørgsmålet: Kan konflikter rejse særlige forskningsetiske udfordringer og dilemmaer? Spørgsmålet besvares bekræftende; belægget ses indledningsvist i kapitel 8 af Jakob Demant med titlen: *Fokusgrupper – mellem produktive modsætninger og problematiske konflikter*. Derefter i kapitel 9 af Jette Kofoed og Dorthe Staunæs med titlen: *En etisk forsvarlig tøven*. Og endelig i kapitel 10 af Svend Brinkmann med titlen: *Videnskabelse gennem konflikt – epistemologiske og etiske perspektiver*.

Den sensitive side af den kvalitative forskning bliver »skarper« i denne del af bogen. En række eksempler fremlægges, som peger på, at forskerens forudantagelser kan være forkerte – og herigennem genereres andre problemer og konflikter i dataindsamlings-situationen. Det er en særdeles relevant diskussion at rejse. »Den reflektive tøven« som etikette er i højere grad en filosofisk etikette, men den »oversættes« til forskellige reflektive redskaber. »En umanerlig ubehagelig konflikt fra det virkelige liv« (op.cit.p. 239 ff) er overskriften på netop dette. Der skitseres fem anbefalinger, der kræver mere viden, øvelse og instruktion end der normalt eksisterer i en undervisningssituation, hvor metodefaget er på skemaet: (1) at løsne båndet imellem godhedsscriptet, intervention og forskning, (2) at få supervision og at inddrage fagfæller, (3) at rykke ved historieres fjøjelighed, (4) at undslå den herskende politiske grammatik, og (5) at tøjle forfængelighed. Listen – og indholdet – kan med fordel gøres mere konkret!

Jeg finder, at hvis bogen skal anvendes som metodebog (se omtalen af bogens målgruppe neden for), så lægger denne del af bogen op til relevante, vedkommende og helt nødvendige diskussioner, der vil være tidskrævende.

Forfatterne lægger derfor også op til en kamp på selve metodekampladsen (læs: flere timer på skemaet til metodefaget).

Bogen definerer sit formål som et »dansk bidrag til en refleksiv proces, som konstruktivt søger at gøre forholdet mellem magt, epistemologi og metodologi i kvalitativ forskning mere gennemsigtig og metodisk-analytisk indsigtsgivende og håndterbart« (op.cit.p.15), og den definerer sin målgruppe som »... et bredt akademisk publikum ... fra studerende og til erfarne forskere med interesse for kvalitativ metode og metodeudvikling. Antologien kan bruges både i forbindelse med undervisning i metodefag på universitetet og på mellem lange uddannelser ...« (op.cit.p.12).

Jeg er enig i, at formålet er lykkedes – med den bemærkning, at refleksion alene gør det (jo) ikke; det er først i analysen (og længe efter at refleksionen har fundet sted), at resultatet af vores »kampe« og forvaltning af konflikterne i de kvalitative studier bliver tydelige. Et afgørende første skridt i en central del af forskningsprocessen er imidlertid taget med denne bog. Forfatterne opfordres hermed til at følge op med fortsættelsen, som meget vel kunne hedde: *Konflikt i kvalitative analyser*.

Reference

Wolcott, Harry F. (1994), *Transforming Qualitative Data. Description, Analysis, and Interpretation*, London: Sage.

Merete Watt Boolsen
Lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Åsa Bengtsson, Kasper M. Hansen,
Ólafur P. Harðarson,
Hanne Marthe Narud
og Henrik Oscarsson (2014)**

The Nordic Voter: Myths of Exceptionalism
ECPR Monographs, ECPR Press:
Colchester, pp.248, £19.99

»*The Nordic Voter*« samler banebrydende forskning om vælgeradfærd i fem nordiske lande – Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Der er tale om et samarbejde koordineret af lederne for en række nationale valgundersøgelser, der også er de fem forfattere til bogen. Værket er dedikeret til medforfatter Hanne Marthe Narud, som for kort tid siden gik bort. Dedikationen er en passende hyldest til en enestående forsker, som jeg er glad for at kunne sige, at jeg har kendt personligt i mange år. Hannes omhyggelige, omfattende og inkluderende arbejde stemmer godt overens med de forskningsmæssige standarder, som dette fælles værk søger at leve op til. Hvad angår teori om politisk adfærd står bogen i gæld til Michigan-traditionen og dennes kausalitetstragt, som med stor succes overføres til disse Nordeuropæiske parlamentariske flerpartisystemer. Empirien, som de anvender i omfattende statistiske tests, er den allernyeste og inkluderer multinominelle logistiske modeller af partivalg (mellem 6 partier eller mere) for hvert land.

De komplicerede analyser bygges gradvist op, og forfatterne udviser en forbilledlig fornemmelse for pædagogik og folder teorien og analysen ud undervejs. De lægger ud med beskrivelser af grundlæggende politiske institutioner og socio-økonomiske mønstre, for derefter at gå videre til simple procenter og bivariate tabeller. Målingerne fremstår overalt grundige, og aggregerede indikatorer og spørgeskemaspørgsmål bliver overskueligt præsenteret.

Selvom udviklinger over tid og tværnationale sammenligninger fra statistiske årsopgørelser

er godt repræsenteret, udgør nylige valgundersøgelser i hvert af landene kernen i analysen – Danmark, Finland, Island (alle 2007), Sverige (2006) og Norge (2005). Kvaliteten af og koordinationen mellem disse valgundersøgelser har været bemærkelsesværdig og bliver godt dokumenteret. Et omfattende appendiks indeholder en historisk gennemgang af valgundersøgelser og de spørgeskemaspørgsmål, der blev anvendt, sammen med grundige beskrivelser af hvert af de undersøgte partier. Jeg talte 40 partier i alt, hvilket med det samme antyder omfanget af den koordinationsopgave, som forfatterne har taget på sig.

Værket er logisk opbygget og indledes med en generel introduktion til projektet (Kapitel 1). Derefter bliver fremtrædende, formgivende karakteristika ved de politiske systemer præsenteret. Det omfatter blandt andet geografisk sammenhæng, arven fra velfærdsstaten, demokratiets styrke, parlamentariske regler og principper for regeringsdannelse (Kapitel 2). Særligt værdifuld er en billedlig fremstilling af de faktiske stemmesedler, som er meget forskellige fra land til land (Figur 2.6). Forfatterne konkluderer som afslutning på kapitlet: »*The five countries differ remarkably when it comes to electoral behaviour*« (p. 25). Dette tema om forskelle går igen gennem hele bogen og taler til det gennemgående spørgsmål – er de nordiske nationer exceptionelle? Eller er idéen om nordisk særegenhed en myte, som bogens titel antyder? Diskussionen om partihistorie tager sin begyndelse med Rokkans hypotese om, at de sociale skillelinjer er fastfrosset i tre, senere fem, grupper, som gradvist er blevet til partier: kommunistiske, socialdemokratiske, centrum-landbrug, liberale og konservative (Kapitel 3). Disse fem partier, med lignende navne i alle landene, dominerer stadig og er indbyrdes ordnet ideologisk. For at citere: »*The most important analytic tool in studies of Nordic voting behaviour and party competition is the left-right dimension*« (p. 33).

I Kapitel 4 bliver den enkelte vælger sat under luppen med særligt fokus på den måde, hvorpå de udøver demokratiet i praksis. Indgår de i den politiske proces ved at stemme? Tror de på, at deres stemme hjælper med at holde regeringen ansvarlig? Vi ser, at valgdeltagelsen i nyligt afviklede valg generelt er høj, med et maksimum på 88 procent i Danmark. Derudover er alle nordiske vælgere, på forskellige mål, tilfredse med deres demokratier. Uanset hvilket af landene der er tale om, er cirka tre fjerdedele af vælgerne enige i, at deres stemme tæller. Ud over at møde op for at stemme, viser mange nordiske vælgere også engagement gennem identifikation med et parti. Forfatterne anerkender, at det kan være svært at måle partiidentifikation på en konsistent måde, men påpeger alligevel, at Comparative Study of Electoral Systems' standard-survey finder, at omkring halvdelen af de nordiske respondenter har en partiidentifikation (p. 47). Partiidentifikationen har ifølge deres egne nationale valgundersøgelser imidlertid været faldende over tid (Kapitel 5).

Det er en udbredt opfattelse, at i denne del af verden betyder kandidater ikke meget sammenlignet med partier. Men resultaterne fra Kapitel 6 antyder noget andet. Vælgerne kan faktisk genkende kandidaterne selvom graden af kandidatgenkendelse varierer en del – fra 43 procent i den lave ende i Sverige, til hele 85 procent på Island. Muligheden for at vælgerne kan stemme på en kandidat (i modsætning til et parti) varierer på tværs af de nordiske lande. I den ene ekstrem (med stærke personlige valg) har Finland åbne partilister, hvor det kun er muligt at stemme på en kandidat, hvilket understreger valget af individet. I den anden ekstrem (med ingen mulighed for at stemme personligt) har Norge lukkede partilister med kandidat-rækkefølgen fuldstændig fastsat af partiet. Hvor det er muligt at stemme personligt eller på partiet, svinger andelen af personlige stemmer fra et maksimum på 57 procent i Danmark til et minimum på 5 procent på Island.

Den vigtigste individuelle faktor i forhold til at afgøre, om man stemmer personligt, lader til at være politisk opmærksomhed, hvilket antyder, at strategiske overvejelser ligger bag den personlig stemmeafgivning. Uanset om ens stemme går til en kandidat eller et parti, får valgkampen større betydning fremover, hvilket specielt skyldes, at flere og flere hører professionelle valgmedarbejdere (et fænomen, der først kom til Finland og sidst til Danmark). Selvom andelen af vælgere, som følger med i valgkampen, varierer, er der mindst 50 procent som svarer, at de følger den tæt, uanset hvilket land, der er tale om. Derudover træffer flere af disse vælgere deres valg senere i valgkampen (Kapitel 7).

De sidste tre kapitler fokuserer på, hvilke faktorer der bestemmer partivalg (Kapitel 8, 9 og 10). Først dikotomiseres den afhængige variabel, så den bliver til en stemme for eller imod den regerende koalition. Efter at have bemærket, at siddende regeringer har tendens til at miste stemmer, undersøges, om disse tab skyldes »*economic voting*«, altså spørgsmålet om, hvorvidt vælgerne straffer regeringen for dårlige økonomiske resultater. De undersøger vælgerne opfattelse af nationaløkonomien såvel som af deres egen personlige økonomi (dog uden Island, grundet manglende data) og konkluderer: »*It is quite clear that differences in voters' perceptions of the economic situation cannot explain the difference in government losses at the polls*« (p. 130). På baggrund af en multivariat analyse finder de efterfølgende: »*The overall impact of the economy was very modest*« (p. 141). Forfatterne medgiver dog, at de islandske vælgere tydeligt straffede deres regering for de vanskeligheder, der fulgte af den finansielle krise, som ramte i 2008. Kort sagt: »*The main conclusion from the body of Nordic studies is that the pure theory of economic voting has received little support*« (p. 147).

Herefter undersøger forfatterne en venstreorienteret partiblok over for en højreorienteret

partiblok ved at ændre den afhængige variabel, men dikotomien fastholdes dog. Brugen af denne venstre-højre-dimension fungerer godt i den nordiske kontekst, fordi vælgerne, de tilhører en blok i denne del af verden, ligesom i Frankrig, sjældent skifter over til den anden blok. Hvad placerer vælgere i én blok fremfor en anden? Forfatterne lægger ud med at undersøge den brede ende af kausalitets-tragten: de socio-demografiske variable. Med dette fokus fremhæves særligt betydningen af social klasse, målt på det klassiske Alford-indeks. De finder, at resultaterne varierer en hel del, fra et maksimum på +25 i Sverige (hvilket indikerer en relativt stærk klasseorienteret stemmeadfærd) til et minimum på -6 i Norge, hvilke faktisk antyder et omvendt forhold mellem klasse og stemmeadfærd. Disse inkonsistente resultater fører til en undersøgelse af, hvorvidt uddannelse har en stigende betydning som en ny skillelinje, der til en vis grad overtager pladsen fra den traditionelle sociale klasse. Udover uddannelse, synes variablene beskæftigelse og ansættelsesstatus (offentlig overfor privat) vigtige (det vil sige, de har forskelle på 10 procentpoint eller mere mellem grupperne ifht. hvilken blok de støtter). Det samme gælder den særdeles indflydelsesrige variabel selvplacering på venstre-højre skalaen.

Med disse modeller lykkedes det at forklare venstre-højre partivalg i et tilstrækkeligt stort omfang i forhold til forklaret varians. Imidlertid inkluderer disse modeller ikke »issues« som uafhængige variable, ligesom modellerne også formindsker den variation i partivalg, som typisk er tilgængelig for nordiske vælgere. Forfatterne vender sig derfor til en multinominel logistisk regression, hvor den afhængige variabel for hvert land har minimum seks parti-kategorier. De uafhængige variable inkluderer, sammen med omfattende statistiske kontroller, fem *issue*-dimensioner – EU, miljø, immigration, offentlig sektor og moral. Effekten af disse emner er af særlig interesse, da de fremstår spredte. I Danmark

opnår de næsten altid statistisk signifikans, hvorimod det reelt kun er EU, der viser klar og konsistent signifikans i Finland. I Island ser det ud til, at EU og miljø er de emner, der normalt betyder noget. I Norge forekommer det, at stort set alt tæller, bortset fra miljøet. Men i Sverige er det EU, miljøet og den offentlige sektor, der vedholdende opnår statistisk signifikans.

De forskellige emners varierende effekter bringer os tilbage til det overordnede spørgsmål om nordisk *exceptionalisme*. I det sidste kapitel forsøger forfatterne at lave relevante generaliseringer. Her opstiller de blandt andet en detaljeret tabel, der opsummerer ligheder og forskelle, og de viser også, hvordan nationerne fordeler sig på emnerne fra de ni kapitler (se Tabel 10.1). Forfatterne konkluderer, at sammenlignet med ikke-nordiske nationer er nordiske lande ikke usædvanlige (delvist bortset fra spørgsmålet om demokratisk tilfredshed). Det vil sige, at de generelt ikke skiller sig ud fra andre lande. Men, sammenlignet med hinanden, er de forskellige (bortset fra områderne partiidentifikation, partisystem og demokratisk tilfredshed). Med hensyn til at forklare vælgeradfærd på individniveau, konkluderer forfatterne afslutningsvist, at den (på nær to tilfælde med mulighed for at stemme personligt og regerings-performance) forklares med de samme faktorer. Alt i alt er den overordnede konklusion med hensyn til de undersøgte dimensioner, at de nordiske nationer *ligner andre nationer*. Derudover ligner de hinanden, når det kommer til stemmeadfærd på mikro-niveau (selvom de i høj grad er forskellige på makro-niveauet med hensyn til forskellige system-karakteristika). Nedenfor ser jeg nærmere på konklusionerne om lighed op mod det datamateriale, forfatterne selv fremlægger.

Om de nordiske lande er exceptionelle, sammenlignet med andre demokratier, kan reduceres til spørgsmålet om, hvorvidt de er outliers på relevante variable. Her er jeg

nødt til at understrege, at de nordiske lande på mange måder fremstår som outliers. Hvad angår offentlige udgifter per person ligger de tæt på hinanden, og samtidig placerer de sig i den høje ende af skalaen sammenlignet med et udsnit af andre demokratier (p. 15). Medianen i antallet af effektive partier er cirka fem, hvilket adskiller dem væsentligt fra de angelsaksiske og sydeuropæiske demokratier (p. 30). Valgdeltagelsen er høj og ligger, med undtagelse af Finland, over 77 procent (p. 41). Vælgerne udviser stor tilfredshed med demokratiet, og her er de mere lig hinanden end andre lande, inklusiv de store europæiske demokratier (p. 44). Indbyggerne i disse nordiske nationer har stor politisk *efficacy*, da mellem 72 og 80 procent af vælgerne erklærer sig enige i, at deres stemme tæller (p. 47). Med hensyn til at følge med i kampagner, er der en vis spredning fra 67 procent på Island til 50 procent i Finland; dog er de alle i den høje ende af fordelingen (p. 104). På disse indikatorer, og måske flere, fremstår de nordiske nationer således politisk exceptionelle.

Lad os nu overveje spørgsmålet om landenes lighed på mikro-niveau, altså påstanden: »*The same variables explain voting/political behaviour in the five countries*« (p. 181). Denne konklusion holder så langt, at ved brug af de samme teoretiske specifikationer giver de multinominelle logistiske modeller cirka den samme statistiske *fit*, dvs. pseudo- R^2 falder indenfor et snævert interval (.29 til .41; se Tabel 9.4). Men som bemærket i den forudgående diskussion af disse resultater (fra Kapitel 9), kan de samme *issue*-variable tydeligvis ikke forklare vælgeradfærd på tværs af disse lande; mønstrene i deres effekter forbliver spredte.

Den varierende indflydelse fra forskellige *issues* findes også, når det kommer til, hvad der bestemmer opbakning til regeringen (i Kapitel 8). Som forfatterne bemærker: »*Economic factors related to the national level have some effects in two of the four countries, but*

the overall impact of the economy is meager« (p. 147). Mere specifikt viser retrospektive evalueringer af betydningen af national økonomi statistisk signifikans i Danmark og Norge, men ikke i Finland eller Sverige (Tabel 8.4). Denne konklusion kan synes påfaldende i lyset af deres generelle betragtning om, at »de samme variable forklarer stemmeadfærd i disse lande«. Jeg vil dog vove den påstand, at konklusionen om forskelle med hensyn til *economic voting* er overilet.

Ser man kun på de bivariate resultater er der interessante positive sammenhænge mellem de opfattelser af den nationale økonomis tilstand og stemmeadfærd i mindst tre af de fire lande. De procentmæssige ændringer i forhold til at afgive sin stemme på regeringen, når vælgeren svarer at økonomien er blevet meget bedre ifht. meget værre er som følger: Norge +29, Danmark +21, Sverige +15 og Finland +5; Tabel 8.3). Det faktum, at to af disse fire positive sammenhænge forsvinder i den multivariate analyse, er ikke overraskende, givet at der i denne model inddrages meget stærke kontrolvariable, som for eksempel venstre-højre selvplacering og tidligere stemmeadfærd (Tabel 8.4). Yderligere bemærker forfatterne, at der kan være en årsag til deres specifikke resultater i forhold til *economic voting*: »*Our study is limited to one election in each country*« (p. 147).

Jeg vil gentage deres advarsel. I hver af de undersøgte lande antyder anden forskning oven i købet substantielle statistiske signifikante *economic voting*-effekter. Se for eksempel forskningsresultater fra: Danmark (Stubager), Finland (Soderland), Norge (Arensen) og Sverige (Martinsson). Disse studier antyder, at *economic voting* kan spille en rolle i de nordiske lande på samme måde, som det gør i andre demokratier. Dette ville være endnu en måde, hvorpå disse nordiske lande alligevel ikke skiller sig ud. De ville i så fald følge de lovmæssigheder for politisk adfærd, som styrer vælgeradfærd andre steder, og dermed

understreges den konklusion, at de samme variable opererer på tværs af disse lande.

Hovedkonklusionen for dette værk – at nordisk *exceptionalisme* indenfor stemmeadfærd er en myte – kan derfor styrkes yderligere. Givet de kontroversielle konklusioner om *economic voting*, som er afdækket her, er det nødvendigt med yderligere undersøgelser. Men det kan ikke længere blive gjort uden omhyggelig opmærksomhed på de grundlæg-

gende fakta, som dette storslåede komparative værk afdækker. Bogen er et *must-have* for enhver seriøs forsker i stemmeadfærd i Vesteuropa.

Michael S. Lewis-Beck
F. Wendell Miller Distinguished Professor
of Political Science
University of Iowa
På dansk ved Mariann Malchau Olsen

Abstracts

The European Parliament as a Legislator

Christilla Roederer-Rynning,
Lektor, Institut for Statskundskab,
Syddanske Universitet

The legislative empowerment of the European Parliament (EP) is one of the most remarkable constitutional developments in the EU. This article explores the nature and implications of this empowerment, referred to as the »parliamentarization of EU politics«. The political system of the EU displays a unique combination of integrative and disintegrative logics, which distinguishes it from familiar domestic political systems. The article shows how the European system of balanced supranational and intergovernmental powers shaped EP empowerment. It also documents how Member States, faced with the recent expansion of EP powers in sensitive political domains, have reconfigured their power in the phase of implementation of the Lisbon Treaty.

When ministers turn to the MEPs

Rebecca Wolffberg,
Ph.d. studerende ved det Europæiske
Universitets Institut i Firenze

The article focuses on the coordination that takes place between the EU member states' governments and the Members of the European Parliament, in connection with the legislative negotiations of the EU. Coordination has arisen following the increased power of the European Parliament, and the informal institutional consequences this has caused, as the actors involved seek to further their interests, and establish bilateral inter-institutional connections to the extent that it promotes their interests. The article thus illustrates some of the challenges that constructing a system of political institutions may generate, given that formal institutional structures do not necessarily reflect the actual activities of the parties involved. The article then raises the question: What consequences does this coordination have for the EU's legislative process? Two particularly problematic aspects are discussed: the transparency of the EU's legislative procedures, and the risk of unequal conditions occurring for the member states in the legislative negotiations.

The European Parliament: an NGO stronghold?

Maja Kluger Rasmussen,
London School of Economics and Political
Science

The European Parliament is often seen as a champion of diffuse interests. For a long time, it has also been seen as a lobbying sideshow only targeted by interest groups unsuccessful with furthering their demands elsewhere. There are, however, good reasons to doubt this reputation. As the power of the European Parliament has increased, so has the interest it receives from both NGOs and business groups. Recent research shows that the Parliament is no longer a champion of diffuse interests as its members often give in to industry demands. This article shows, however, that diffuse interests have not completely lost ground in the European Parliament. The Parliament still acts as a champion of diffuse interests but it does so under certain conditions. NGOs are successful when they are faced with parliamentary committees sympathetic to their views, as well as a divided lobbying opponent.

Polical Career Patterns among Danish Members of the European Parliament

Flemming Juul Christiansen, Lektor,
Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet

The article presents a typology and analyses political career paths among Danish Members of the European Parliament since the introduction of direct elections in 1979. Barely half of them have neither previously nor afterwards combined an EP seat with a national political career as a Member of Parliament or a government minister. Strengthening of the powers of the European Parliament has not

led more members to seek a sole career in Strasbourg. On the contrary, there is a weak tendency towards that more MEP's have had a previous career in the Danish Parliament. That applies especially to leading candidates and indicates how political parties also influence the nomination process. The share of MEP's with a national career afterwards is largely unchanged. The article makes the assessment that the impact of the mixed career patterns for democratic representation in Denmark generally should be perceived as positive, but that future development could alter this balance.

The European Parliament and Representation of the Nordic Citizens

Mads Dagnis Jensen, post.doc.,
Center for Europæisk Politik,
Københavns Universitet

The European Parliament (EP) has been steadily gaining power over recent decades and now acts as a co-legislator within most policy areas in the European Union (EU). Such developments make it increasingly important to better understand how the EP as an actor is constituted, and who it seeks to represent. This article investigates representational aspects of the EP. In order to nuance the question of representation of the Nordic populations in the EP, the analysis draws on Hanna Pitkins (1967) four classical conceptualizations of representation: *formalistic*, *symbolic*, *descriptive* and *substantial*. The analysis is limited to the Nordic countries in the EU – Denmark, Finland and Sweden – allowing for a stringent comparison of the potential sources of variation while maintaining several background variables constant. The article is unable at finding evidence for the widely held belief about the Nordic MEPs that elderly men occupy a significant, disproportional share of the seats in the European

Parliament, when it comes to the. Instead this article suggests challenges in the symbolic representation as the Nordic populations feel decoupled from their MEPs.

Voters and the European Parliament: The Importance of National Politics and Strong Candidates

Yosef Bhatti, Seniorforsker,
Det Nationale Institut for Kommuner
og Regioners Analyse og Forskning

Kasper Møller Hansen,
professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Danish European Parliament Elections are interesting for electoral researchers since the party system and the electoral rules differ from other Danish elections. This article examines the overall distribution of votes, changes in voting behavior across elections, and voting for a specific candidate to European Parliament Elections. Historically, the distribution of votes has differed substantially from Danish national elections though this difference has diminished in the last two elections due to the weakening support for the anti-EU movements and a normalization of the Social Democrats' support. The volatility between elections is larger than for national elections, and changes in party support are to a large extent explained by changes in national level party support and the strength of the leading party candidate. Finally, the analysis of preferential voting shows that female candidates more often performs better at elections than their placement on the list would suggest when we compare them to male candidates.

Globalization and the International Integration of Production – The Danish Economy in a Value-Chain Perspective

Bjarke Refslund, Ph.d.-stipendiat,
Center for Comparative Welfare Studies,
Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet

Today, only few goods and services are made exclusively within a single country and production chains often span several countries and continents, leaving much statistics as well as analytical approaches to economic globalisation locked in outdated understandings of global production and trade. International production is increasingly functionally integrated and spread across borders, with trade also integrating. To provide an analytical approach to the global economy that captures some of the major ongoing changes especially within modes of production, offshoring, outsourcing and intra-firm activities this article presents a Global Value Chain (GVC) approach to the broader developments in the modern economy. The changing international division of labour has profound impact on the foundations of the nation states, e.g. through competitiveness, industrial structure and job creation. The first part of the article discusses these ongoing changes in the global economy from a GVC-approach, whereas the second discusses the position of the Danish economy in an increasingly integrated and yet fragmented global economy.