

**Nr. 4 December
74. årgang 2001**

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 2001

74. årgang nr. 4. December 2001

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Kontorchef Peter Nedergaard,
Arbejdsministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K.
Telefon 33 92 59 00
E-mail: pne@am.dk

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for Udenrigshandel, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt, Investerings- Forenings Rådet

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 33 13 55 00
Telefax 39 13 55 55
e-mail: oekpol@djoef.dk
http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/

Abonnement for 2001:

- Privatpersoner: kr. 350,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 425,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 1

TEMA: EU's UDVIDELSE MOD ØST

Danser med elefanten

- EU's udvidelsesforhandlinger 2

Lykke Friis

Den fælles landbrugspolitik og EU's udvidelse 15

Christilla Roederer-Rynning

Dansk udenrigspolitik og EU's udvidelse 27

David Munis Zepernick

Social dialog i Øst- og Centraleuropa 42

Mikkel Mailand

Udvidelse i dybde og bredde:

Mod dannelsen af en fælles europæisk forvaltningsret? 54

Gert Battrup

KRONIK

Økonomisk kronik 2. halvår 2001 67

Niels Alsing

ANMELDELSER 82

- Det fleksible arbejdsmarked
- Den danske elite
- Indsigt og udsyn
- Between Law and Politics
- Da sparekasserne mistede deres uskyld

Forord

Temaet i dette nummer af *Økonomi & Politik* er EU's udvidelse, der har til formål at bringe en ende på Europas deling, som har hersket siden 2. verdenskrig.

I den første artikel analyserer *Lykke Friis* forhandlingsspillet i forbindelse med den kommende udvidelse med en række øst- og centraleuropæiske lande. Hun konkluderer, at udvidelsesforhandlingerne er stærkt asymmetriske, hvor de kommende medlemsstater stort set er tvunget til at acceptere hvilket resultat som helst, man når frem til. Faren er i den forbindelse, at de nye medlemsstater efter en periode enten søger om en formel genforhandling (som i sin tid Storbritannien) af optagelsesbetingelserne eller udøver en slags uformel genforhandling (som Spanien), hvor man knytter betingelser til alle ændringer af status quo.

Christilla Roederer-Rynning analyserer i den anden artikel konsekvenserne for EU's landbrugspolitik af udvidelsen. Der er forskellige muligheder. En er, at den nødvendige reform af landbrugspolitikken kommer efter udvidelsen, hvilket sandsynligvis vil gøre en reform endnu vanskeligere end i dag. En anden er, at budgetudgifterne og de internationale handelsforhandlinger vil lægge så meget pres på EU, at en reform kommer igennem. Den afgørende faktor for, om det bliver den ene eller den anden mulighed kan meget vel blive, hvilken rolle Europa-Parlamentet får lov at spille.

EU's udvidelse som en dansk udenrigspolitisk mærkesag er emnet for artiklen af *David*

Munis Zepernick. Han påpeger bl.a., at selv om der er konsensus om udvidelsen af EU i den danske politiske debat, og selv om udvidelsen afspejler klare danske udenrigspolitiske interesser, er det ikke sikkert, at dette er nok til at ændre danskernes defensive indstilling til de institutionelle reformer og den nye integration, som følger i kølvandet på udvidelsen.

I den fjerde artikel analyserer *Mikkel Maitland* den sociale dialog i de øst- og centraleuropæiske lande i lyset af disse landes optagelse i EU. Han konkluderer, at selv om EU vil virke fremmede på etablering af nye former for social dialog i de kommende medlemslande, vil der være tale om former for social dialog, som ikke ligner dem i Vesteuropa. Det skyldes, at den sociale dialog i Vest er udviklet gradvis fra neden og op, mens den sociale dialog i Øst søges gennemført fra oven og ned.

I den sidste artikel analyserer *Gerd Batstrup* spørgsmålet om, hvorvidt der er ved at dannes en fælles europæisk retsstatslighed i såvel Vest- som Østeuropa. Hun når frem til, at EU efter udvidelsen vil omfatte en række medlemsstater, hvis forvaltningsret i vidt omfang er baseret på de skærpede koncepter om »det europæiske forvaltningsretlige commonwealth«. Det er sandsynligt, at dette også får betydning for de »gamle« medlemsstater, at der kommer nye retligt set meget fælleseuropæisk mindede medlemsstater ind i kredsen.

Peter Nedergaard
Redaktør

Danser med elefanten – EU's udvidelsesforhandlinger

Af Lykke Friis, Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI)

Indledning

– Fra København til København?

I december 2002 vil alle øjne, der normalt følger EU tæt, hvile på Bella Centeret i København, hvor det danske EU-formandskab skal forsøge at afslutte optagelsesforhandlingerne med de første ansøgerlande. Uden tvivl vil opløbet til det afsluttende topmøde i København i december være præget af en betydelig nervøsitet og dramatik. I resten af 2001 og hele 2002 vil journalister, forskere og politikere have travlt med at spekulere i, om den danske statsminister efter mø-

det i Bella Centeret vil kunne holde »Fra København til København-talen«: »Ringene er sluttet. Det var på topmødet i juni 1993, at ansøgerlandene fik perspektivet om medlemskab, og nu otte år efter kan vi i selvsamme by byde de første lande velkommen«.

Formålet med denne artikel er først og fremmest at se nærmere på selve udvidelsesforhandlingsspillet. Hvad er det, der gør disse forhandlinger unikke i EU-sammenhæng, og hvilke forhandlingstaktikker er de mest gængse? En af artiklens centrale pointer er, at EU er

	Ansøgnings- dato	Kommissionens udtalelse	Åbning af forhandlinger	Optagelsesfor- handlingernes slutdato	Optagelses- dato	Samlet periode (år, mdr.) (inklusive ratifikation)
Storbritannien	10.5.67	29.9.67	30.6.70	22.1.72	1.1.73	5 år, 8 mdr.
Danmark	11.5.67	29.9.67	30.6.70	22.1.72	1.1.73	5 år, 8 mdr.
Irland	11.5.67	29.9.67	30.6.70	22.1.72	1.1.73	5 år, 8 mdr.
Grækenland	12.6.75	29.1.76	27.7.76	28.5.79	1.1.81	5 år, 6 mdr.
Portugal	28.3.77	19.5.78	17.10.78	12.6.85	1.1.86	8 år, 9 mdr.
Spanien	28.7.77	29.11.78	5.2.79	12.6.85	1.1.86	8 år, 5 mdr.
Østrig	17.7.89	1.8.91	1.2.93	12.4.94	1.1.95	5 år, 3 mdr.
Sverige	1.7.91	31.7.92	1.2.93	12.4.94	1.1.95	3 år, 4 mdr.
Finland	18.3.92	4.11.92	1.2.93	12.4.94	1.1.95	2 år, 8 mdr.

Tabel 1: Fra ansøgning til optagelse

udstyret med en så overvældende forhandlingsmagt i forhold til ansøgerlandene, at det er begrænset, hvor meget der reelt kan forhandles om. Udover at tegne dette mere generelle billede ser artiklen også på de igangværende udvidelsesforhandlinger. Artiklen indledes med en kort gennemgang af de formelle spilleregler for udvidelsesforhandlinger.

Vejen op ad udvidelsestrappen

– De formelle spilleregler

Ser man på EU's udvidelseshistorie, står det hurtigt klart, at udvidelsesprocessen er særdeles langstrakt og kompliceret. F.eks. gik der næsten ni år fra Portugal og Spanien søgte om medlemskab, til de blev optaget (se tabel 1). Selvom optagelsen af Østrig, Sverige og Finland gik væsentlig hurtigere, hører det med til billedet, at landene forinden havde brugt en række år på at færdigforhandle deres tilknytning til EU's Indre Marked (EØS-aftalen).

Som det fremgår af figur 1, skal EU og ansøgerlandene bestige en trappe på syv trin, før udvidelsen kan blive en realitet (Friis, 2001a: 252-54). I dette afsnit gennemgås samtlige trin, hvorimod næste afsnit stiller skarpt på selve forhandlingsfasen.

Første trin på udvidelsestrappen knytter sig ikke overraskende til ansøgerlandet: En udvidelsesrunde kræver naturligvis, at EU's Ministerråd modtager en officiel ansøgning om medlemskab (*trin 1*). Ifølge Amsterdam-traktaten kan enhver europæisk stat, som overholder principperne om frihed, demokrati og respekterer menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retstatsprincippet ansøge om medlemskab (art. 49; art. 6, stk. 1). Denne brede formulering blev på topmødet i København i 1993 suppleret med en række uddybende kriterier, som ansøgerlandet skal leve op til (se boks 1).⁷

Samtlige medlemsstater og ansøgerlande ratificerer optagelsesaftalen i overensstemmelse med deres nationale forfatninger

7

Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet godkender det endelige resultat

6

Formandskabet forhandler på baggrund af fælles positioner udarbejdet af Kommissionen og Rådet

5

Rådet afgør og indstiller med enstemmighed, om forhandlinger bør åbnes

4

Kommissionen udarbejder udtalelse

3

Rådet sender ansøgningen videre til Kommissionen

2

Ansøgning modtages af Rådet

1

Figur 1: EU's udvidelsestrappe

- Ansøgerlandet skal have opnået en institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal
- Ansøgerlandet skal være en fungerende markedsøkonomi og kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen
- Ansøgerlandet skal være i stand til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab, herunder være i stand til at tilslutte sig målet om politisk, økonomisk og monetær union
- Optagelsen af nye lande skal ske på en sådan måde, at tempoet i den europæiske integrationsproces ikke sættes over styr.

Boks 1: København-kriterierne for medlemskab

I denne indledende fase af udvidelsesprocessen fungerer Ministerrådet reelt kun som postkasse. Så snart ansøgningen er modtaget, sendes den videre til Europa-Kommissionen (*trin 2*). Det er kun sket én gang, at Rådet direkte har afvist at foretage en sådan videre-sendelse. Det var i 1987, da Marokko søgte om medlemskab. Medlemsstaterne mente således ikke, at Marokko levede op til kravet om at være en »europæisk« stat.

Kommissionens opgave i denne indledende fase er at udarbejde en udtalelse, på fransk kaldet *avis*, om ansøgerlandet. Er landet »optagelsesklart« og i stand til at opfylde medlemskabsbetingelserne? Enhver udtalelse munder ud i en anbefaling om, hvorvidt EU skal åbne optagelsesforhandlinger med det pågældende ansøgerland.

Med afsæt i Kommissionens vejledende udtalelse beslutter Ministerrådet herefter, om forhandlingerne skal åbnes (*trin 4*). Det er kun sket en gang, at regeringerne har valgt at sidde Kommissionens anbefaling overhørig. Det var i forbindelse med Grækenlands ansøgning, hvor Rådet besluttede at indlede optagelsesforhandlinger på trods af, at Kommissionen havde anbefalet, at Grækenland først skulle blive mere »optagelsesklart«.

Efter Rådets beslutning om at åbne forhandlinger udarbejder Kommissionen såkaldte »fælles positioner« (*draft common positions*), dvs. forhandlingsmandater, som ved-

tages med enstemmighed. Inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (søjle 2) og politisamarbejdet og samarbejdet om kriminalsager (søjle 3) deler Kommissionen dog initiativretten med medlemsstaterne.

Som en forberedelse til mandatudarbejdelsen gennemføres først en såkaldt »screening-proces«, hvor EU og ansøgerlandene gennemgår de 80.000 siders lovgivning, der forhandles om: Hvilke dele af lovgivningen har ansøgerlandet allerede implementeret i national ret, hvilke områder er på vej, og på hvilke områder vil landet have brug for overgangsordninger? For en nemheds skyld har EU samlet de 80.000 siders lovgivning i 31 forhandlingskapitler. Som det fremgår af boks 2, kan man med inspiration fra bokseverdenen inddele kapitlerne i forskellige sværhedsgrader. En række kapitler indeholder således kun en beskeden mængde lovgivning og er ukontroversielle (udenrigspolitik og forskning), medens andre pr. definition først afgøres i slutfasen af forhandlingerne (landbrugspolitik og budgettet).

På baggrund af mandaterne forhandler EU med ansøgerlandet. I modsætning til f.eks. handelsaftaler med tredjelande foretages forhandlingerne ikke af Europa-Kommissionen, men af EU's formandskab, i tæt samarbejde med Kommissionen og med medlemsstaterne som »kontrollanter«. Dette skyldes, at udvidelsesforhandlinger reelt er at sammenligne med en regeringskonference: Udvidelsesfor-

FLUEVÆGT (= forhandlingskapitler, som ikke vil volde problemer)

Forskning
Uddannelse og træning
Små og mellemstore virksomheder
Industripolitik
Statistik

LETMELLEMVÆGT (= kapitler med beskedne »knaster«)

Telekommunikation og informationsteknologi
Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
Forbrugerpolitik
ØMU
Finansiel kontrol
Kulturpolitik
Strukturpolitik
Toldunion
Eksterne økonomiske relationer
Fiskeripolitik

SVÆRVÆGT (= kapitler, der vil volde betydelige problemer)

Fri bevægelighed af varer
Fri bevægelighed af serviceydelser
Selskabsret
Konkurrencepolitik
Skat
Socialpolitik
Energi
Transport

SUPERSVÆRVÆGT (= kapitler, der grundet sværhedsgraden, vil skulle afgøres helt til sidst)

Miljøpolitik
Landbrugspolitik
Retlige og indre anliggender
Fri bevægelighed af arbejdskraft
Fri bevægelighed af kapital
Budgettet
Institutioner*

* Det 31. kapitel er »andre emner«.

Boks 2: Fra fluevægt til supersværvægt – EU's 31 kapitler; 80.000 sider.

handler har ligesom regeringskonferencer potentiale til at ændre EU-systemet. Hver gang et land optages, skal EU's institutioner og politikområder tilpasses, så de kan rumme de nye lande (Friis, 2001b).¹ Netop fordi forandringerne påvirker de nuværende medlemsstaters interesser, har de i traktaten sikret sig, at forhandlingerne ikke alene skal vedtages med enstemmighed, men også at formandskabslandet skal påtage sig forhandlerrollen.

Som det skete under optagelsesforhandlingerne i 1960'erne er blot én medlemsstat i stand til at blokere for, at forhandlingerne fører frem til et resultat. I 1963 nedlagde Frankrigs præsident Charles De Gaulle således veto mod britisk medlemskab, efter at forhandlingerne med Storbritannien, Irland og Danmark var blevet åbnet i oktober 1961 (og med Norge i 1962). I december 1967 strandede de genoptagne optagelsesforhandlinger med Storbritannien på ny på fransk modstand.

Når formandskabet og ansøgerlandet er blevet enige om en optagelsesaftale, skal Kommissionen udarbejde en ny udtalelse, som denne gang fokuserer på selve forhandlingsresultatet og ikke på ansøgerlandets egnethed til medlemskab (*trin 6*). Det er også på dette tidspunkt, dvs. efter at forhandlingerne er afsluttet, men ikke underskrevet af forhandlingspartnerne, at Europa-Parlamentet stemmer om udvidelsen. Et land kan kun optages, hvis Parlamentet vender tommelfingeren opad, hvilket Parlamentet da også gjorde første gang, det havde denne mulighed, nemlig i forbindelse med Sveriges, Østrigs og Finlands optagelse i 1995.²

Hvis Parlamentet godkender aftalen, kan tiltrædelsestraktaten sendes til endelig godkendelse i Rådet. Når denne er i hus, inviteres ansøgerlandene til en ceremoni, hvor tiltrædelsesaftalerne skrives under.

Sidste forhindring, før et land kan optages, er den nationale ratifikationsproces. Parlamenterne i medlemsstaterne og ansøgerlandene skal sige god for resultatet. Afhængig af ansøgerlandets forfatning – eller politiske situation – forelægges aftalen til folkeafstemning i det pågældende land. Som det fremgår af boks 3, blev der ikke afholdt folkeafstemning i Storbritannien, Grækenland, Portugal og Spanien. Få år efter briterne blev medlemmer, gennemførtes dog en folkeafstemning om, hvorvidt landet – med afsæt i en forbedret, genforhandlet optagelsesaftale – fortsat skulle være medlem. Traditionelt afholdes der ikke folkeafstemninger i medlemsstaterne om optagelse af nye medlemsstater. Undtagelsen er her Frankrig, hvor Præsident Pompidou i 1972 besluttede at sætte Storbritanniens, Danmarks og Irlands tiltrædelse til afstemning.

Intet ansøgerland har hidtil måttet lide den tort at ryge ned ad trappen på så fremskredent et tidspunkt. Til gengæld har den norske befolkning to gange sendt sin regering ned ad trappen ved at forkaste den aftale, som regeringen havde forhandlet på plads. Første gang var folkeafstemningen i 1972, anden gang i 1994.

Udvidelsesspillets grundregler – Vejen mod det »fremtidige os«

Selvom der naturligvis er lighedstræk med EU's øvrige internationale forhandlingsaktiviteter, adskiller udvidelsesforhandlinger sig markant fra f.eks. forhandlinger om associerings- eller handelsaftaler. Dette skyldes hovedsageligt, at en udvidelsesforhandling ikke drejer sig om at finde et kompromis mellem »os« (EU) og »dem« (tredjelande), men om at skabe et »fremtidigt os«. Eller som en topembedsmand i Kommissionen har udtrykt det:

»They [accession negotiations] are not about future relations between 'us and them', but rather about relations between the 'future us'. It is this process of the external becoming internal which gives accession negotiations such extraordinary interest« (Avery, 1995: 1).

Da dette »fremtidige os« (som antydnet ovenfor) vil påvirke de nuværende medlemsstaters interesser i det eksisterende system, vil samtlige stater være betydeligt mere engagerede i optagelsesforhandlinger end i f.eks. en handelsaftale. I praksis betyder dette, at det nærmest er normen, at medlemsstater i opløbet til og under selve udvidelsesforhandlingen forsøger at stikke en kæp i hjulet for på

Folkeafstemning i ansøgerlandene

Irland	10. maj 1972 – JA,
Norge	24-25. september, 1972 – NEJ
Danmark	2. oktober 1972 – JA
Storbritannien	5. juni, 1975 – JA (folkeafstemning om genforhandlet tiltrædelsesaftale)
Grækenland	Ingen folkeafstemning
Portugal	Ingen folkeafstemning
Spanien	Ingen folkeafstemning

Østrig	12. juni 1994 – JA
Finland	25. juni 1994 – JA
Sverige	13. november 1994 – JA
Norge	27-28. november 1994 – NEJ

Folkeafstemning i en medlemsstat om optagelse af et ansøgerland

Frankrig	23. april 1972 – JA til Storbritannien, Danmark og Irland
----------	---

Boks 3: Folkeafstemninger om medlemskab

den måde at beskytte de nationale interesser bedst muligt. Lettere paradoksalt bevirker vejen mod det »fremtidige os« imidlertid også, at udvidelsesforhandlinger trods alt ikke er helt så asymmetriske som f.eks. associeringsaftaler. En af ankermændene i Kommissionen under EFTA-udvidelsen har formuleret denne pointe på følgende måde:

»An association negotiation is a game, where you try to impose your will on the other party. He might not like it and then you go back home and change a bit, but then that is basically it. In an accession game, conversely, we are talking about planning a marriage. And just like in 'real life' you cannot have a marriage, when one of the parties after the first day is miserable. At the very least it will be very costly, since you are bound also to pay for your partner's problems« (Friis, 1998: 85).

Selvom den ægteskabslignende situation sætter grænser for, hvor barsk EU kan være under en udvidelsesforhandling, er også udvidelsesforhandlinger stadig særdeles asymmetriske, når man ser på EU og ansøgerlandets forhandlingsmagt. Umiddelbart er der tre faktorer, der bidrager til denne asymmetri (se også Friis og Jarosz, 2000). Den første faktor er på ny knyttet til pointen om det »fremtidige os«. Da det er »outsideren«, der ønsker at blive medlem af en allerede eksisterende klub, må man pr. definition gå ud fra, at ansøgerlandet har en større interesse i at blive optaget, end EU har i at udvide. Det er så at sige ansøgerlandet, der står med hatten i hånden og ønsker at blive lukket ind. Præcis derfor er der også grænser for, hvor krævende landet kan være i optagelsesforhandlingerne. Omvendt vil EU kunne spille på ansøgerlandets større interesse i at blive optaget (»Hvis I ønsker at blive medlemmer, må I også overtage hele EU's lovgivning«).

Den anden faktor ligger i forlængelse af den første. Da det er »outsideren«, der ønsker at blive medlem af den eksisterende klub, vil EU-landene helt uundgåeligt have et bedre

overblik og viden om de enkelte EU-lovgivningsområder, der forhandles om, samtidigt med at det i sidste instans er op til medlemsstaterne at vurdere om ansøgerlandet er klar til at blive lukket ind. Med hjælp fra sportens verden kan denne asymmetriske situation anskueliggøres på følgende måde: EU er ikke alene på en og samme tid spiller og dommer, men må også spille samtlige kampe på hjemmebane! (se også Grabbe, 1998).

Den sidste faktor, der bidrager til asymmetrien, skal søges i, at enhver udvidelsesforhandling er en *dobbelt* forhandling. For at EU kan optage et ansøgerland skal de 15 medlemmer først blive enige om et forhandlingsmandat (*forhandling 1*). Med afsæt i dette mandat skal formandskabet derefter forhandle med ansøgerlandet om de faktiske betingelser for tiltrædelse (*forhandling 2*). Alene rækkefølgen i den dobbelte forhandling skaber en asymmetrisk situation. Samtlige forbedringer i EU's forhandlingsudspil, som ansøgerlandet vil forsøge at fremtvinge i forhandling 2, vil således kræve, at EU-landene skal genåbne det kompromis, de møjsommeligt har sammenstrikket i forhandling 1. Selvom dette kan lade sig gøre, vil det i sig selv være så tidskrævende, at EU-landene står med særdeles gode kort på hånden i slutfasen af udvidelsesforhandlingen. Hvis ikke ansøgerlandet vil acceptere EU's sidste udspil og insisterer på at sende EU-landene tilbage til forhandlingsbordet, risikerer landet nemlig at medlemsstaterne vil være lang tid om at blive enige om et nyt udspil. I populærform kan denne asymmetri sammenfattes på følgende måde: »Naturligvis kan vi godt gå tilbage til det interne EU-bord, men så skal I altså være opmærksomme på, at det kan tage os flere måneder at blive enige. Det tog os 1 år at blive enige om det sidste forhandlingsmandat, og er I virkelig interesserede i en så lang forsinkelse?« Dybest set bygger denne asymmetri derfor på, at det alt andet lige er lettere for ét enkelt land at gå på kompromis end for 15. Det er præcis også dette, der bevirker, at EU

(for ansøgerlandet) må forekomme særdeles tung at danse med!

Den asymmetriske situation indsnævrer forhandlingssituationen betydeligt. Reelt er det således stærkt begrænset, hvad der overhovedet kan forhandles om. På forhånd er det mere eller mindre udelukket, at et ansøgerland kan få egentlige undtagelser (à la de danske forbehold) eller decideret ændre på EU's lovgivning. Det første skyldes, at egentlige undtagelser hurtigt vil kunne udvikle sig til en situation, hvor gamle medlemmer vil forlange lignende ordninger som de nye medlemmer. F.eks. er der næppe tvivl om, at Spanien, Portugal og Grækenland ville forlange et lignende forbehold, hvis Polen og de andre nye lande fik lov til at stå helt uden for miljøpolitikken.

At EU's eksisterende lovgivning pr. definition ikke er til forhandling, skyldes, at en sådan genforhandling ville bevirke, at der kom så mange bolde i luften, at selve udvidelsesforhandlingen ville blive uoverskuelig. Forhandlingen ville således ikke alene dreje sig om indpasningen af de nye medlemmer i EU's institutioner og politikker, men også kræve en tilsvarende kompleks genforhandling af EU's forskellige politikker. Udgangspunktet for enhver udvidelsesforhandling er derfor, at ansøgerlandet kun kan få overgangsordninger, dvs. et pusterum, hvor det f.eks. får 5 år til at tilpasse sig EU's miljølovgivning. Omvendt vil EU-landene også kunne sikre sig overgangsordninger, således at et ansøgerland f.eks. ikke vil kunne nyde godt af EU's landbrugsordninger i de første 5 år af sit medlemskab.

Selvom det reelt er begrænset, hvad der står til forhandling, ville det dog være misvisende at betegne en udvidelsesforhandling som en »ikke-forhandling«. Overgangsordninger kan give en så stor fleksibilitet, at det i høj grad vil være afgørende, om et land udstyres med en 5- eller 10-årig overgangsordning.

Derudover er der naturligvis forskel på, hvor asymmetriske optagelsesforhandlinger er. Det bedste eksempel er her EFTA-udvidelsen. Ganske vist var også denne forhandling asymmetrisk, men i langt mindre grad end den nuværende østudvidelse. Dette skyldtes, at ansøgerlandene (i modsætning til de central- og østeuropæiske lande) havde et egentlig alternativ til medlemskab, nemlig at fortsætte det eksisterende EØS-arrangement. Dette ville ganske vist have negative konsekvenser for landenes indflydelse i EU, men reelt var det vanskeligt at fremstille »ikke-medlemskab« som en decideret trussel mod EFTA-landenes politiske og økonomiske situation. Dertil kommer, at EFTA-landene også havde en del at tilbyde EU, bl.a. det forhold, at de ville blive nettobidragssydere til EU's budget. Netop pga den relativt stærke forhandlingsposition lykkedes det EFTA-landene (i større grad end tidligere) at forhandle sig frem til ordninger, hvor EU rent faktisk ændrede på den nuværende lovgivning. Nogle eksempler er her, at EU inkluderede »arktisk landbrug« i landbrugspolitikken og opstillede en ny kategori for fordeling af strukturfondsmidler.

Endelig bør det nævnes, at udvidelsesforhandlinger ikke kun påvirkes af de forhandlingskort landene har fået tildelt, men også af, hvordan de spiller dem. Lande vil således kunne »rykke« forhandlingsspillet ved at slå ind på bestemte forhandlingstaktikker. En gængs taktik fra ansøgerlandene er her at fange EU i dets dødvægt, dvs. hænge EU op på, hvad det tidligere har tilbudt andre ansøgerlande. EU og ansøgerlandenes mest gængse forhandlingstaktikker er sammenfattet i boks 4.

Ligesom de fleste af EU's øvrige forhandlingsaktiviteter afsluttes optagelsesforhandlinger med pakkeløsninger, hvor EU og ansøgerlandet »bytter lige over«. (»Hvis I går med til A, går vi med til B«). I udvidelsesregi kan pakkeløsningen være særdeles kom-

EU's klassiske taktikker

– Alt eller intet

Denne taktik er klassikeren over alle klassikere: under hver udvidelsesforhandling fastslår EU løbende, at ansøgerlande skal acceptere »the acquis and nothing but the acquis«, dvs. EU's samlede lovpakke på 80.000 sider. Hver gang ansøgerlandet anmoder om en undtagelse eller en ændring i EU's *acquis*, slår EU ind på denne kurs.

– »Intet er besluttet, indtil alting er besluttet«

Selvom en udvidelsesforhandling er skruet sådan sammen, at EU og ansøgerlandet løbende lukker de enkelte forhandlingskapitler, opererer EU efter en taktik, hvor alt bevidst holdes flydende. Samtlige kapitler lukkes således kun foreløbigt, hvilket giver EU muligheden for at åbne kapitlet igen, hvis det bliver nødvendigt i slutfasen. Det giver EU den maksimale frihed ved forhandlingsbordet. F.eks. kan en forhandling »gå op« i slutfasen ved, at EU genåbner et af de »lukkede« kapitler.

– Den dobbelte forhandling

Denne taktik er allerede omtalt ovenfor: EU-landene kan spille på, at en udvidelsesforhandling er dobbelt, forstået på den måde, at EU-landene først skal blive enige internt om et forhandlingsmandat; derefter forhandle med ansøgerlandet. Især i slutfasen slår dette over i følgende taktik: »Det har taget os 15 måneder at blive enige om det her forhandlingsmandat. Vi kan naturligvis godt gå tilbage til forhandlingsbordet, men så skal I være opmærksomme på, at det kan tage yderligere 1 år – og kan I vente på det?«

– Del og hersk

Traditionelt forhandler EU altid med mere end et ansøgerland ad gangen.³ Officielt er der tale om bilaterale forhandlinger, hvor EU mødes med hvert land enkeltvis. Der er således ikke tale om gruppeforhandlinger. Ikke desto mindre er det en gængs EU-taktik at spille de forskellige ansøgerlande ud mod hinanden. I startfasen foregår det på den måde, at EU først bliver enige om f.eks. en overgangsordning på 5 år med et land; derefter præsenteres de andre ansøgerlande for selvsamme kompromis (»Vi er lige blevet enige med Ungarn om det her, så hvorfor har I så store problemer?«). Hermed lægges der et maksimalt pres på de andre ansøgerlande. Pr. definition vil det således være særdeles vanskeligt for de andre lande at opnå en bedre aftale end det første land. Det ville nemlig indebære, at EU var villig til at genåbne forhandlingerne med det første land. For hvorfor skulle land I acceptere en dårligere ordning end de efterfølgende lande?

I realiteten betyder det, at EU har en interesse i at finde et land, som kan fungere som en hensigtsmæssig »murbrækker«, dvs. det mindst hårdnakkede ansøgerland, som EU kan indgå den første, afgørende aftale med.⁴ For ansøgerlandene ligger der en strategisk overvejelse i, om landet skal forsøge at blive »murbrækkerland« eller affinde sig med, at optagelsesforhandlingerne til tider bliver rene skyggeforhandlinger. Det siger sig selv, at denne del og hersk taktik kun kan fungere, fordi ansøgerlande traditionelt ikke har været villige til at danne fælles front, men har foretrukket at forhandle hver for sig.

I slutfasen af en udvidelsesrunde spiller del og hersk-taktikken en endnu større rolle. EU's taktik går ud på at lukke forhandlingerne med ét land først – for derefter at præsentere de andre ansøgerlande for følgende: »Vi har allerede lukket forhandlingerne med Ungarn. Hvis I, Polen og Slovenien, også vil optages i denne runde, må I skynde Jer. Ellers optager vi kun Ungarn«.

Ansøgerlandenes klassiske taktikker

– Dødvægt

Det mest klassiske træk fra ansøgerlandenes hånd er forsøget på at »fange« EU i dets egen dødvægt, dvs. påpege over for EU, at det ikke kan tilbyde de nuværende ansøgerlande mindre, end det har tilbudt tidligere ansøgere. En anden mulighed er, at ansøgerlandene påpeger det urimelige i, at de her og nu skal opfylde f.eks. nogle miljøregler, når størstedelen af EU-medlemmer ikke gør det.

– Ægteskab

Traditionelt forsøger ansøgerlandene at spille på, at udvidelse er et ægteskab (se ovenfor). Hvis ikke ansøgerlandet udstyres med en holdbar tiltrædelsesaftale, vil ægteskabet (medlemskabet) ikke blive lykkeligt, dvs. landene vil efterfølgende blive vanskelige medlemmer og evt. insistere på en genforhandling.

– Trussel

Den sidste klassiske taktik går ud på, at ansøgerlandet forsøger at styrke forhandlingsmagten ved at påpege, at aftalen skal kunne overleve en folkeafstemning på hjemmefronten (»Hvis ikke vi får mere på landbrugsområdet, kan vi ikke garantere, at aftalen går igennem folkeafstemningen. Og vil det ikke være stærkt problematisk for EU, som traditionelt har hævdet, at det er en åben klub for alle samt ikke mindst en forkæmper for demokrati?«).

Boks 4: Forhandlingstaktikker

pleks. F.eks. kan en medlemsstat sikre sig ændringer i dets oprindelige optagelsesaftale eller løfter om ændringer i eksisterende politikker, som »betaling« for dets accept af optagelsesaftalen.

Det specielle udvidelsesspil med Central- og Østeuropa

Artiklen har hidtil forsøgt at give et overordnet billede af udvidelsesforhandlinger. Selvom udvidelsesrunder følger de samme principper, er der naturligvis også forskelle på de enkelte runder. Den igangværende runde med Central- og Østeuropa (samt Cypren og Malta) har en række særlige karakteristika.

Den første forskel skal søges i antallet af ansøgerlande. Hvor EU tidligere har forhandlet med maksimalt fire lande, forhandler EU i dag med hele 12 lande (se tabel 2). Forskellen i antal kommer til udtryk på flere forskellige måder. For det første bevirker antallet, at EU denne gang har været nødt til at åbne interne forhandlinger, dvs. reformere EU's landbrugs- og strukturfondspolitik samt institutionerne, før udvidelsesforhandlingerne for alvor kunne gå op i tempo. Dette er i modstrid til tidligere, hvor interne reformer er blevet udskudt til efter ansøgerlandene er blevet optaget.

For det andet har de mange ansøgerlande ført til, at EU for første gang har været tvunget til at differentiere mellem ansøgerlandene –

hvilke lande er klar til optagelsesforhandlinger; hvilke lande må vente? Dette er en helt ny disciplin i EU-udvidelsesforhandlinger, som har vist sig særdeles vanskelig. Hver gang EU har differentieret (f.eks. Luxembourg-topmødet i december 1997, hvor EU udvalgte 6 lande til forhandlinger), er dette blevet skarpt kritiseret af de fravalgte lande (»EU trækker nye grænser«; »EU diskriminerer«). Blandt medlemsstaterne har differentieringen også givet anledning til betydelige diskussioner. Dette skyldes ikke mindst, at hver medlemsstat har en »kæledægge« blandt ansøgerlandene, dvs. et favoritland, som skal optages hurtigst muligt.

Endelig kommer man ikke uden om, at de mange ansøgerlande har højnet sværhedsgraden af forhandlingsprocessen. Som en af Kommissionens centrale embedsmænd i denne udvidelsesrunde har udtrykt det:

»I starten troede vi alle, at denne udvidelsesrunde ville blive nogenlunde, som de øvrige – blot med 12 lande. Men langsomt måtte vi erkende, at bare det at bevare overblikket, er en stor udfordring i sig selv« (interview i Kommissionen, marts 2001).

Den anden afgørende forskel på denne udvidelsesrunde og de øvrige skal søges i det forhold, at EU-samarbejdet er et andet end under de tidligere runder. Da f.eks. Grækenland blev optaget i 1981, var det indre marked (og dets flere tusinde siders lovgivning)

Forhandler siden marts 1998	Forhandler siden februar 2000	Medlemskabsperspektiv siden 1999	Status som ansøgerland siden 1999
Cypren	Bulgarien	Albanien	Tyrkiet
Estland	Letland	Bosnien-Hercegovina	
Polen	Litauen	Jugoslavien	
Slovenien	Malta	Kroatien	
Tjekkiet	Rumænien	Makedonien	
Ungarn	Slovakiet		

Tabel 2: Ansøgerfeltet anno 2001

stadig blot på tegnebrættet. ØMU, udenrigspolitik samt retlige og indre anliggender var knapt nok på tankeplanet. Den markante udbygning af EU-samarbejdet har ikke blot øget den samlede »lovpakke«; den har også gjort optagelsen af nye lande til et mere kontroversielt emne end tidligere. Kan man f.eks. overlade EU's eksterne grænsekontrol til bl.a. polakker og estere?

For det tredje skal det naturligvis også nævnes, at de nuværende ansøgerlande (trods betydelige fremskridt) er mindre »optagelsesklare« end de tidligere. Baggrunden for dette er, at de central- og østeuropæiske lande siden opbruddet i 1989 har befundet sig i en unik transformationsprocess, hvor de i modsætning til Spanien, Portugal og Grækenland både har skullet transformere deres økonomiske og politiske system. Spanien, Portugal og Grækenland kunne derimod som markedsøkonomier, »nøjes« med at koncentrere sig om de politiske reformer.

Det igangværende udvidelsesspil – »The Endgame«

Siden 1989 har der nærmest konstant kørt en europæisk »sweepstake« om, hvornår udvidelsen ville finde sted. Mange datoer har været oppe at vende – og mange datoer, bl.a. den symbolske 1. januar 2000, er forlængst forpasset. På topmøderne i Nice og Gøteborg slog medlemsstaterne imidlertid fast, at de satser på, at udvidelsesforhandlingerne vil være afsluttet i december 2002, og at ansøgerlandene vil kunne deltage som fuldgældige medlemmer ved Europa-Parlamentsvalget i juni 2004. Da ansøgerlande traditionelt (bl.a. af budgetmæssige hensyn) er blevet optaget den 1. januar, kunne dette tyde på, at den 1. januar 2004 er den dato, der sigtes imod.

Ser man på de mange knaster, der ligger forude i forhandlingerne (landbrug, strukturfonde, Schengen etc.), må denne tidsplan betegnes som ambitiøs. Dette skyldes også, at 2002 er et afgørende valgår. Ikke alene skal

der være præsident- og parlamentsvalg i Frankrig, men også forbundsvalg i Tyskland. Da udvidelsen ikke er nogen direkte vindssag i disse to nøglelande, har begge lande en interesse i, at forhandlingerne først afsluttes, når de nye ministre har sat sig i regeringsstolene (Friis, 2001a: 266).⁵ Reelt betyder det, at november-december 2002, dvs. de to sidste måneder af det danske EU-formandskab, er det tidligste, forhandlingerne kan afsluttes. Uden tvivl vil der ligge et betydeligt pres på det danske formandskab op til december-topmødet i København. Hvis ikke forhandlingerne afsluttes i december 2002 eller i de første måneder af 2003, vil det være umuligt at indfri løftet om, at ansøgerlandene kan blive medlemmer den 1. januar 2004. Traditionelt tager det nemlig mindst et år for medlemsstaterne og ansøgerlandene at ratificere optagelsesaftalerne i deres nationale parlamenter.

Selvom det bestemt ikke er givet, at EU vil kunne afslutte forhandlingerne i 2002, er det under alle omstændigheder tankevækkende, hvordan sweepstaken om datoen i 2001 er blevet afløst af en diskussion om lande: Hvor mange lande kommer med i første udvidelsesrunde? Omdrejningspunktet i denne diskussion er hele spørgsmålet om, hvordan man differentierer mellem ansøgerlandene. Vil det være muligt for medlemsstaterne at trække en klar streg i sandet og henvise nogle lande til »udvidelsesbænken« – en henvisning, som vel at mærke vil blive accepteret af de lande, som ikke kommer med i første runde?

Hvis man skiller det politisk korrekte budskab fra, som EU vil opretholde helt frem til målstregen (»Vi kan ikke sige noget om, hvor mange lande, der bliver medlemmer. Det afhænger jo alene af, hvor langt ansøgerlandene er kommet i deres medlemskabsforberedelser«), er der i sommeren 2001 to skoler i udvidelsesdiskussionen. I den første er budskabet, at EU vil optage ti lande i én runde.

Ikke overraskende har en sådan stor runde allerede fået betegnelsen *big-bang*-udvidelse. De eneste ansøgerlande, der ikke kommer med i denne første runde, er Rumænien og Bulgarien. Disse to lande har ikke gennemført tilstrækkelige reformer og opererer for øvrigt også selv med 2006-2007 som måldato for udvidelsen.

Argumentationen for den store udvidelse er, som følger: Afhængig af, hvordan man gør det op, ligger Ungarn, Slovenien, Tjekkiet og Estland sammen med Cypren i sommeren 2001 helt fremme i ansøgerfeltet. Da det imidlertid er urealistisk, at bl.a. Tyskland vil acceptere en differentiering, som udelukker det store og geopolitisk afgørende Polen, opstår der en slipstrømseffekt. For lande som Malta, Slovakiet, Letland og Litauen kan vel umuligt være mindre optagelsesklare eller vanskelige at forhandle med end Polen med dets 40 millioner indbyggere? (se også tabel 3 og Grabbe, 2001) Og hvis Tyskland skal have sit »kæledægge-ansøgerland« med i første runde, »hvorfor skal vores så vente?« Desuden peger fortalene af denne skole på, at en stor udvidelse med så mange lande, vil overflødiggøre bekymringerne om, at f.eks.

Ansøgerland	Antal lukkede kapitler
Ungarn	22
Cypern	22
Slovenien	20
Estland	19
Tjekkiet	19
Slovakiet	19
Litauen	18
Malta	17
Polen	16
Letland	16
Bulgarien	10
Rumænien	7

Tabel 3: Status i optagelsesforhandlingerne pr. 3/7-2001⁶

det ungarske mindretal i Slovakiet ikke vil kunne rejse frit ind i Ungarn, hvis Slovakiet må vente i ansøgerkøen.

Den anden skole argumenterer for, at EU's udvidelsesrunder traditionelt har bestået af tre lande. Når det kommer til stykket, og landene tænker *big bang*'et igennem, vil de få kolde fødder og foretrække en konservativ runde, vel at mærke med tre små, velforbedrede land (læs: ikke Polen). For hvordan skulle EU – lige fra oversættelsestjenesten til landbrugspolitikken – dog kunne håndtere 10 nye lande fra den ene dag til den anden? Ser man på tabel 3, er der under alle omstændigheder ingen tvivl om, at EU-landene har lagt maksimalt pres på Polen ved især at vælge Ungarn som murbrækkerland. I modsætning til Polen har Ungarn i sommeren 2001 lukket en hel stribe principielle kapitler (miljø, fri bevægelighed af arbejdskraft, køb af landbrugsjord). I efteråret 2001 og foråret 2002 vil Polen her blive konfronteret med de ordninger, som Ungarn har skrevet under på.

Uanset hvilken af skolerne, der får flest disciple, vil det hurtigt stå klart, at beslutningen om, hvem der skal igennem nåleøjet, er en politisk beslutning, som påvirkes af udvidelsesspillets særlige karakteristika.⁷ At udvidelsen skulle være et rent objektivi udskilningsløb, er en illusion. Præcis fordi EU's udvidelsesproces hermed risikerer at blive en studehandel eller politisk skønhedskonkurrence, vil det – i hvert fald for nogle – i sig selv være et argument for *big bang*-udvidelsen.

Konklusion

En af artiklens hovedkonklusioner er, at udvidelsesforhandlinger er så asymmetriske, at det fra starten er stærkt begrænset, hvad der kan forhandles om. For ansøgerlande kan udvidelsesforhandlinger derfor være en frustrerende affære; lidt som at danse med en elefant. Den stærke asymmetri indeholder i sig selv kimen til lidet generøse aftaler. Da

ansøgerlandene efter medlemskab vil have fuld medbestemmelse i EU-samarbejdet, kan sådanne aftaler komplicere forhandlingssituationen fremover. Inspireret af deres forgænger kan ansøgerlandene således føle sig fristet (eller nødsaget) til at slå ind på en genforhandlingskurs. Umiddelbar er der her to muligheder. Den første er inspireret af Storbritannien i 1970'erne og indebærer en *formel* genforhandling: det nye medlem forlanger kort tid efter medlemskab en genforhandling af tiltrædelsesaftalen. Den anden mulighed blev bl.a. brugt af Spanien og kan bedst betegnes som en *uformel* genforhandling: efter tiltrædelse forsøger et land at forbedre sine tiltrædelsesvilkår ved at knytte f.eks. en forbedring på landbrugsområdet til en accept af et nyt EU-budget eller nye ansøgerlande.

Selvom faren ikke bør overdrives, er der næppe tvivl om, at EU-landene risikerer nogle lignende genforhandlingsforsøg – med mindre de formår at tænke langsigtet og allerede i forhandlingerne tager højde for, at det, der forhandles om, er det »fremtidige os«. I princippet kan sådanne genforhandlingsforsøg få mindst lige så store konsekvenser for EU-samarbejdet som institutionelle reformer. EU kan reformere institutionerne nok så meget, uden at det nytter noget (f.eks. på 2004-regeringskonferencen), hvis EU efterfølgende bliver kastet ud i hårde, forbitrede genforhandlinger med utilfredse medlemmer.

En lige så stor fare knytter sig til det udvidelsesræs, der p.t. køres: Ansøgerlandene er så interesserede i at lukke kapitlerne hurtigst muligt, at man i hvert fald kan frygte, at bare det at lukke kapitlet til tider går foran for selve indholdet. Angsten for at blive hægtet af i ræset synes under alle omstændigheder at spille en central rolle. Også her gælder det om, at det »fremtidige os« rykkes helt ind i centrum for forhandlingerne. De nuværende medlemmer har jo således ingen interesse i at udstyre ansøgerlandene med ordninger, som de i princippet ikke kan leve med. Også dis-

se betragtninger bør derfor spille ind vejserne forud for EU-topmødet i Centret i december 2002. Pga. den ovennævnte asymmetri er det imidlertid langt fra selvklart, at det kommer til at gå sådan. Når alt kommer til alt, er det lettere for EU at lade ansøgerlandet gå på kompromis frem for selv at gøre det!

Referencer

- Avery, Graham (1995), »The Commission's Perspective on the EFTA Accession Negotiations«, Sussex European Institute Working Paper, 12
- Friis, Lykke (2001a), *Den europæiske byggeplads – fra fælles mønt til europæisk forfatning*, Centrum,
- Friis, Lykke (2001b), »And Then They Were 28? EU Enlargement« in, Elizabeth Bomberg and Alexander Stubb (red.), *The European Union: How Does it Work?* Oxford University Press 2001 (kompende)
- Friis, Lykke og Jarosz, Anna (2000), »When the Going Gets Tough – the EU's Enlargement Negotiation with Poland« *Journal of European Integration*, Vol. 23, No. 1, pp. 29-61
- Friis, Lykke (1998), »And Then They Were 15 ... The EC's EFTA-Enlargement Negotiations«, *Cooperation & Conflict*, Vol. 33, no. 1, pp. 81-107
- Grabbe, Heather (2001), *Profiting from EU Enlargement*, London: Centre for European Reform
- Grabbe, Heather (1998), »A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants«, *Robert Schuman Centre Working Paper*, EUI.

Noter

1. I princippet kan udvidelsen derfor betegnes som en system transformation (se Friis, 2001b).
2. Der skal et absolut flertal til, før Parlamentet kan give sin tilslutning til udvidelse.
3. Eneste undtagelse var Grækenland, som blev medlem i 1981.
4. I realiteten betyder dette, at ansøgerlandene stort set bliver udstyret med de samme overgangsordninger. Naturligvis er der dog undtagelser. Ungarn, f.eks., som, i modsætning til Polen, ikke har

adgang til havet vil næppe forhandle sig frem til samme overgangsordning til EU's fiskeripolitik som Polen.

5. Ifølge den seneste Eurobarometer måling støtter 36% af tyskerne og 35% af franskmændene udvidelsen. Dermed ligger disse to landes befolkninger under EU-gennemsnittet, som er 44% (Friis, 2001a: 266).

6. Jf. Kommissionens opgørelse (www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/ach_en.html).
7. En mulighed er f.eks., at Grækenland knytter de forskellige forhandlingsborde sammen: Hvis Cypern ikke kan komme med, så skal de central- og østeuropæiske lande heller ikke lukkes ind.

Den fælles landsbrugspolitik og EU's udvidelse

Af Christilla Roederer-Rynning, Ph.D.
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

1. Introduktion

I en tale i Polen sidste år sammenlignede EU's landbrugskommissær Franz Fischler udvidelse med et ægteskab, hvor »ingen vil vinde, hvis en af partnerne føler sig snydt eller udnyttet« (Fischler 2000a).¹ Ægteskabskontrakten blev tegnet på det Europæiske Råds topmøde i København i 1993. Ifølge denne skal ansøgerlande tilpasse sig en række politiske og økonomiske krav og inkorporere EU's *acquis communautaire*, mens EU skal gøre sig i stand til at absorbere nye medlemmer. På denne baggrund begyndte forhandlinger med »the Luxembourg Six« i marts 1998 og derefter med andre kandidatlande i december 1999.² Landbrugsforhandlinger er nu i gang med alle ansøgerlande på nær Rumænien og Bulgarien.³

Risikoen for politiske blokeringer er utvivlsomt størst i denne fase af udvidelsesprocessen, for forhandlerne er nu nede i de praktiske detaljer, hvor udvidelsens fordelingsmæssige konsekvenser sætter realisme overfor entusiasme. Størrelsen af udvidelsen kombineret med den centrale rolle, som landbrug spiller i de central- og østeuropæiske lande, stiller EU i en svær situation. EU skal på én gang tage hensyn til de nye landes behov, overholde sine egne strenge budgetgrænser og i samme åndedrag reformere

landsbrugspolitikken, og så endelig forfølge en ny international aftale i verdenshandelsorganisationen WTO.

I tillæg køres forhandlingerne i øjeblikket af embedsmænd og repræsentanter på mellemniveau, som i modsætning til de politiske ledere ikke har haft megen kontakt med de central- og østeuropæiske lande, og som sandsynligvis er meget opsatte på at forsvare deres sektorinteresser (Sedelmeier 1999). Der til kommer, at europæisk integration på landbrugsområdet har været »positiv« internt, idet man er gået videre end bare at fjerne handelsbarrierer, men også protektionistisk eksternt. På landbrugsområdet har beslutningstagernes forståelse af EU's forhold til omverden derfor været præget af lukket snarere end åbenhed, og i dag er de nok mindre påvirket af de symbolske og historiske dimensioner af udvidelsen.

Er det muligt, at landbrugsforhandlingerne, som det tidligere har været tilfældet, vil stikke en kæp i det større hjul? På hvilke betingelser vil udvidelsen ske, og med hvilke konsekvenser for EU's landbrugspolitik? Disse spørgsmål vil blive behandlet nedenfor. Det følgende afsnit vil diskutere forholdet mellem landbrugspolitik og udvidelse. Afsnit tre vil analysere Agenda 2000 aftalen, som ba-

nede vejen for de nuværende udvidelsesforhandlinger. Endelig vil det sidste afsnit behandle de videre perspektiver for landbrugsreform og udvidelse.

2. Den dobbelte binding

mellem udvidelse og landbrugsreform

Forholdet mellem udvidelse og landbrugsreform drejer sig ikke kun om penge, selvom man af og til får det indtryk. EU landene er selvsagt under økonomisk pres i og med, at de skal absorbere de nye lande uden at sprænge budgettet og forværre finansielle skævheder. Men udvidelsen handler også om at binde de nye lande til en politisk ramme, som for mange berører et unikt europæisk syn på landbruget, der ikke kun drejer sig om produktion men også livsstil og kultur. Udvidelse og reform er i denne forbindelse uløseligt forbundet og berører det grundlæggende landbrugspolitiske paradigme.

Fordelingskonflikt

Udvidelsens fordelingsmæssige konsekvenser er velkendte. De nye lande skal have betydelige økonomiske tilskud, som skal findes indenfor EU's eksisterende ordninger.

Fordelingskonflikterne udspringer fra ubalancen mellem vindere og tabere i EU's overordnede budgetspil. I begyndelsen af 1980'erne kom der ro omkring fællesskabets budget, da det Europæiske Råd i Fontainebleau (25-26 juni 1984) tildelte Storbritannien en budgetrabat, og iværksætte en landbrugspolitisk reform til gengæld for, at landbrugsudgifterne blev hævet til 1,4% af MOMS indtægterne. Men det skulle vise sig, at reformerne ikke var tilstrækkelige til at styre landbrugsudgifterne og derfor også den strukturelle ubalance mellem ydere og nydere. I 1997, da Kommissionen gik i gang med at definere EU's udvidelsesstrategi, var Tyskland den største yder til budgettet med et samlet underskud på 11 milliarder Euros (82 milliarder kroner).⁴

Dette problem forværres af udvidelsens forventede pres på udgifterne til landbrug og strukturelle fonde, de to største kilder til EU's budgetskævheder. Hvor tidligere EU udvidelser har diversificeret EU's politiske engagementer, så bringer den nye udvidelse landbruget tilbage i centrum. Landbrug dækker 60 millioner hektarer i de ti central- og østeuropæiske ansøgerlande, hvilket svarer til 45% af EU's nuværende landbrugsområde. Tillige beskæftiger ansøgerlandenes landbrug 21,4% af arbejdsstyrkerne, hvilket er fire gange niveauet i EU, ligesom at landbrugs bidrag til BNP er fire gange så højt (7%) som i EU (1,7%).⁵ EU's strukturelle støtte til tilbagestående regioner vil dermed også komme i centrum. Disse nye landes forældede infrastruktur og lave produktivitet vil presse EU's gennemsnitsindkomst betydeligt ned, samtidig med at befolkningsgrundlaget øges med 30% (Europa-Kommissionen 1997). Udvidelsen betinger derfor styrkede strukturelle fonde og øgede landbrugsudgifter.

På kort sigt må EU landene finde ud af at øge budgettet og reducere ubalancen mellem bidragsydere og -nydere. Det er selvsagt, at bidrag fra de nye lande kun vil udgøre en brøkdel af budgettet.⁶ I tillæg har de seneste årtiers debat vist, at der kun er meget begrænset støtte til idéen om at øge EU's egne budgetmidler. Derfor vil udvidelsen kræve en overførsel af ressourcer fra de nuværende budgetnydere indenfor landbrugspolitikken og »målgruppe 2« i de strukturelle fonde.⁷ Dette forklarer, hvorfor Frankrig og Spanien under det svenske formandskab forsøgte at koble udvidelsesforhandlingerne til en større diskussion af landbrugspolitikken og de strukturelle fonde.

Paradigmatisk forandring

Budgetspørgsmål overskygger ofte udvidelsens bredere politiske aspekter, selvom der også her står meget på spil, for de europæiske beslutningstagere har i skyggen af WTO forhandlingerne og EU's egen McSharry reform

forsøgt at fremme et nyt multi-funktionelt paradigme.

Som navnet antyder, så fremhæver dette paradigme, at landbrug har flere formål end bare produktion. Paradigmets tilhængere understreger landbrugets brede bidrag: opdyrkning af et varieret landskab samt beskyttelse af både miljø og en rural livsform. Denne model står i kontrast til »det afhængige landbrug« og »det kompetitive landbrug« (Moyer og Josling 2001). »Afhængigt landbrug« ser landbruget som en sektor, der er »ude af stand til at konkurrere internt med andre sektorer om ressourcer eller eksternt med internationalt landbrug,« mens »det kompetitive landbrug« ser en sektor »som er i stand til at stå på egne ben« (2001: 5-6). I tillæg kan man nævne det »socialistiske« paradigme fra de tidligere kommunistiske lande, ifølge hvilket landbrug er en industriel aktivitet, som skal underkastes kollektivisering og fabrikslignende driftsmetoder (Servolin 1985: 244).

I det seneste årti har EU's landbrugspolitik bevæget sig fra det »afhængige« paradigme mod det multi-funktionelle. McSharry reformen var et væsentligt skridt i denne retning – prisstøtte blev erstattet med direkte støtte, og nye miljøinitiativer blev iværksat – og denne løsere forbindelse mellem produktion og støtte har klart ændret landbrugspolitikken karakter. Siden har internationale forhandlinger og europæisk bekymring over fødevarer-kvalitet skubbet til den multi-funktionelle udvikling. I 1999 gjorde EU landene »rural udvikling« til en ny søjle indenfor landbrugspolitikken, og det er nu muligt, at »fødevarer-kvalitet« vil blive en tredje søjle. Det har den tyske og franske landbrugsminister udtrykt ønske om (*Le Monde* 1 august 2001), og rygter i Europa-Parlamentet vil vide, at en ny komité på dette område skal oprettes.⁸

Den multi-funktionelle drejning er dog hverken fuldført eller utvetydig, og udvidelsen vil sætte modellen under pres. Først og frem-

mest vil EU's *acquis* introducere en række instrumenter, som er fremmede i de nye lande. De fleste af landene skal vende ryggen til den kommunistiske landbrugsmodel, hvor regeringerne imødekom befolkningens sociale krav og forventninger ved at holde priserne kunstigt lave, i modsætning til at støtte markedsbaserede priser.⁹ Udfordringen er nu at gennemføre udvidelsen uden at skabe nye sociale skel. Priser i Central- og Østeuropa er allerede steget betydeligt (Ackrill 2001: 138), og direkte landbrugsstøtte kan skabe problemer, hvis den øger indkomstforskellene mellem landbruget og andre sektorer. I anerkendelse heraf vil EU begrænse årlige overførsler til enkelte lande til 4% af deres BNP (Råds regulativ 1260/1999 vedr. strukturfonde).

Introduktionen af EU standarder skaber en række andre udfordringer i forbindelse med ansøgerlandenes infrastruktur. Her er fødevarer-kvalitet og -sikkerhed uden tvivl de mest presserende områder men samtidig også de mest problematiske i kraft af deres omfang: landbruget skal omstruktureres, fødevarer-industrien skal moderniseres, nye veterinære og sanitære institutioner skal oprettes, og moderne statistiske redskaber skal udvikles.¹⁰ De central- og østeuropæiske lande skal i tillæg udvikle miljø-rigtige produktionsformer. Deres nuværende ekstensive landbrug peger i den rigtige retning, men økologisk landbrug dækker kun 0,5% af landbrugsjorden (Tjek-kiet er en undtagelse med 2,6%), og »skyldes generelt lav produktivitet og mangel på infrastruktur i fødevarerindustrien som helhed« (Europa-Parlamentet 2001a: 8).

Spændet mellem EU og de central- og østeuropæiske lande er blevet mindre takket været disse landes reformarbejde, men tilbage står, at ansøgerlandene trods favorable handelskvotaer ikke har kunnet udvide deres EU markedsandel. Ansøgerlandenes lavpris-produkter er dels stødt ind i EU's toldskran-ker (Tangermann og Josling 1994: 77), men

de er også blevet undermineret af deres relativt dårlige kvalitet og en generel mangel på plantesygdomskontrol (Ackrill 2001: 145).

Udvidelsen sætter klare spørgsmålstejn ved landbrugspolitikken, og tvinger efterhånden EU landene til klart at udpege den model – afhængigt, kompetitivt, eller multi-funktionelt landbrug – som de ønsker. Imidlertid har beslutningstagerne hidtil skubbet valget foran sig, for i stedet at koncentrere sig om fordelingsspørgsmål.

3. Agenda 2000 forhandlingerne: krise og forandring

Til trods for en lovende ouverture blev Agenda 2000 et beskedent kompromis, som vægtede kortsigtede økonomiske behov tungere end tilbundsgående landbrugsreform og ansøgerlandenes behov. På sin vis var dette ikke helt uventet, da man på forhånd havde placeret budgetspørgsmål centralt i forhandlingerne. Mere uventet var det, at landbrugsministrene spillede en bemærkelsesværdig konstruktiv rolle, og at Europa-Parlamentet gjorde en dramatisk entré i forhandlingerne.

Politiske optioner

Europa-Kommissionens værktøjskasse, som bruges i forbindelse med udvidelsen, indeholder både landbrugspolitiske og budgetmæssige instrumenter. De landbrugspolitiske instrumenter blev præsenteret i juli 1997 i dokumentet, »For a Stronger and Wider Europe«, som sigtede mod at reducere de landbrugspolitiske udgifter samt at bringe de vest- og østeuropæiske prisniveauer tættere på hinanden. Der var tale om væsentlige nedskæringer i prisstøtten,¹¹ forøgelse af den direkte støtte og en række tiltag for at fremme ekstensivt og miljøvenligt landbrug.¹² De budgetmæssige instrumenter blev så fremlagt i oktober 1998 i en rapport om EU's egne ressourcer, udgivet af Kommissionens Generaldirektorat for Budgettet. Rapporten foreslog bl.a., at »de samlede udgifter ... skal deles mellem EU budgettet og de nationale finans-

ministerier« (Europa-Kommissionen 1998: 32).¹³ Dette forslag om at indføre »delvise refusioner« var dristigt og uden tvivl designet til at stimulere debatten.

Agenda 2000 debatten blev efterhånden polariseret, ikke mindst fordi Frankrig og Tyskland havde modsatte synspunkter. Frankrig nægtede at acceptere refusioner af frygt for at provokere de franske landbrugsinteresser og for at skulle refundere 648,5 millioner Euros (4,8 milliarder kroner) af EU's landbrugsstøtte.¹⁴ Frankrig og andre lande argumenterede for, at en sådan ordning ville re-nationalisere landbrugspolitikken og dermed uundgåeligt skævvride konkurrencen mellem europæiske landmænd. Heroverfor stod Tyskland, som kunne bruge refusionsordningen til at reducere sit budgetunderskud (EU rapporten anslog en årlig tysk besparelse på 678 millioner Euros, eller 5 milliarder kroner). Mange tyske politikere støttede derfor forslaget og Schröders fordømmende billede af tyske penge, som blev »brændt op i Bruxelles« (*The Economist* 6. marts 1999).

Der var dog plads til forhandlinger, ikke mindst fordi Frankrig, hårdt presset, anerkendte behovet for en landbrugspolitisk reform (se artiklen af den franske landbrugsminister Jean Glavany i *Le Monde* 24. februar 1999).¹⁵ »Det værste som kan ske,« noterede EU's landbrugskommissær Fischler, da forhandlingerne begyndte, »er at reformerne udebliver, og at udgifterne fastfryses« (citeret i *Le Monde* 21.-22. februar 1999). Denne skrækvision skulle imidlertid vise sig at være profetisk.

Fra fundamental reform til minimalistisk kompromis

Den oprindelige køreplan, som det tyske formandskab lagde for dagen, forudså, at landbrugsforhandlingerne skulle gøres færdige på det uformelle topmøde i Petersberg (26 februar 1999) og så godkendes af stats- og regeringscheferne på det Europæiske Råds top-

møde i Berlin (24.-25. marts 1999). Konflikterne mellem EU landene var dog så stærke, at et kompromis først var klar i de tidlige morgentimer d. 26. marts.

Den første forhandlingsrunde blotlagde mængden af økonomiske krav. På Petersberg topmødet nåede man kun til enighed om at stabilisere udgifterne på 1999-niveau, svarende til 307,1 milliarder Euros (2.286 milliarder kroner) for perioden 2000-2006, eller 40,5 milliarder Euros (301 milliarder kroner) årligt. Den tyske landbrugsminister Karl-Heinz Funke erklærede d. 3. marts, at han dermed ikke så nogen mulighed for at etablere en refusionsordning (*Le Monde* 5. marts 1999). Bilaterale tysk-franske forhandlinger førte dernæst til et nyt tysk udspil d. 9. marts, som først og fremmest sigtede efter at minimere omkostningerne.¹⁶ Europa-Kommissionens kritik af forslaget som værende utilstrækkeligt tvang imidlertid det tyske formandskab ud i en ny forhandlingsrunde.

Man nåede frem til et kompromis d. 11. marts, og mange så det som en sejr for Kommissionen. Landbrugsministrene lagde sig tæt op ad Kommissionens oprindelige dagsorden og vedtog nedskæringer i prisstøtten til kornprodukter og mælk, mens man accepterede størstedelen af den foreslåede reduktion i støtten til oksekød (20% i stedet for 30). I tillæg til kompromisets indhold var det overraskende, at man havde vedtaget pakken med kvalificeret flertal. Tre lande tog forbehold. Frankrig og Portugal kunne ikke støtte aftalen, og Holland (ligesom Frankrig) kritiserede det økonomiske fundament. Pakken ville nemlig medføre udgifter, som man antog til at ligge 7 milliarder Euros (52,1 milliarder kroner) over den »røde linie«, som man havde trukket i Petersberg. Hvor man i Holland især var bekymret for den økonomiske balance, så var man i Frankrig bange for, at underskuddet ville være ammunition i hænderne på tilhængerne af re-nationalisering.

Landbrugsministrene måtte ikke bare lade stats- og regeringscheferne have det sidste ord; de måtte også se deres kompromis blive væsentligt udvandet. I hovedsagen blev man i Berlin enige om at stabilisere udgifterne, sådan at udvidelsen kunne finansieres indenfor EU's overordnede udgiftsramme på 1,27% af landenes BNP. På landbrugsområdet gik man imidlertid konservativt til værks. Reform af mælkekvotaerne blev udskudt fra 2006 til 2008, mens reduktioner i prisstøtten til mælk blev udsat fra 2000/01 til 2005/2006. For kornprodukter blev reduktionen i prisstøtten på 15% i stedet for 20% (dog kompenseret med en 10% braklægningsordning). På oksekødsområdet vedtog man den 20% reduktion, som landbrugsministrene havde foreslået, men besluttede i tillæg at præmiere slagtninger og dermed at øge udgifterne. Den totale budgetpakke indeholdt kun begrænsede midler til at finansiere udvidelsen, for både forberedende initiativer og selve udvidelsen »skal falde indenfor de rammer, som etableres af det landbrugspolitiske katalog« (Europæiske Råd 1999: 7). Det endelige kompromis var derfor ikke en fundamental reform.

Ukonventionelle roller og ny praksis

Skinnet til trods var Agenda 2000 forhandlingerne ikke bare en traditionel mellemstatslig forhandlingsmarathon, hvor den laveste fællesnævner i sidste ende sejrede. Det endelige kompromis var stærkt påvirket af en række faktorer, som delvis lå udenfor stats- og regeringschefernes rækkevidde. I Frankrig skabte samspillet mellem premierministeren og præsidenten fra to forskellige politiske fløje (cohabitation) et fastlåst politisk klima, som tydeligt underminerede sammenhængskraften i den franske forhandlingsdelegation. Den offentligt proklamerede »konsensus« stak ikke dybt, og det forklarer til dels, hvorfor regeringen forsvarede en meget konservativ politik efter først at have støttet en reform baseret på en degressiv prisstøtte.¹⁷ Forhandlingerne led også under en »post-Kohl ef-

fekt«, som var synlig både i de tyske socialdemokraters tydelige mangel på erfaring med EU forhandlinger og i mistroen mellem den tyske og franske delegation (*The Economist* 6. marts 1999). En observatør har i denne periode set tegnene på en dyb tysk-fransk krise, idet hverken en »fælles socialdemokratisk identitet« eller »den rituelle fejring af styrken i det fransk-tyske forhold« kunne skabe fodslag mellem landenes forhandlingsdelegationer (Cole 2001: 143).

Mere bemærkelsesværdige var de ukonventionelle roller og den foranderlige institutionelle praksis, som forhandlingerne bragte frem i lyset. Det var ikke kun et lille paradoks, at stats- og regeringscheferne bremsede reformerne, mens beslutningstagerne på mellemniveau, imod al forventning, gik dristigt til værks. Landbrugsministrene følte sig truet af deres kollegaer, økonomi- og finansministrene i Eco-Fin, og var derfor opsat på at bruge en større reform til at beskytte deres sektorområde.¹⁸ Den franske landbrugsminister Jean Glavany erklærede endda, at fransk-mændene var »så ringe modstandere af reform, at de var de eneste, som havde kommet med nye forslag« (*Le Monde* 24. februar 1999). Som tegn på at tiderne havde forandret sig, så gjorde Tyskland det klart i forhandlingernes begyndelse, at man ikke ville tøve med at bringe den endelige pakke til afstemning (*Le Monde* 21.-22. februar 1999). Det havde man ikke tidligere gjort, men det var, som vi så ovenfor, præcist, hvad der skete.

Endnu mere uventet var Europa-Parlamentets dramatiske indtræden i forhandlingerne, hvilket fremprovokerede EU's alvorligste institutionelle krise siden Luxemburg-krisen i 1965. Relationerne mellem Kommissionen og Parlamentet var siden 1996 blevet forværret grundet en række finansielle uenigheder og ikke mindst spændinger vedr. Kommissionens håndtering af kogalskabskrisen. I januar 1999 nedsatte Parlamentet så en komité bestående af uafhængige eksperter til at

undersøge bedrageri-anklager mod en række embedsmænd fra Kommissionen. Krisen kulminerede, da konklusionerne blev offentliggjort d. 15. marts og førte til Kommissionens kollektive tilbagetræden lige inden Berlin topmødet. Det er utvivlsomt, at Kommissionens landbrugspolitiske dagsorden hermed blev svækket. Derudover er det højst sandsynligt, at stats- og regeringscheferne følte sig nødsaget til at tage et særligt hensyn til Europa-Parlamentet, hvor landbrugskomiteen Comagri var en modstander af dybere forandringer i form af prisnedsættelser og re-nationalisering. Det er endelig klart, at denne krise generelt har styrket Europa-Parlamentets krav om at få større politisk indflydelse på landbrugsområdet.¹⁹

Disse forhold var til fordel for de politiske revisionister, heriblandt præsident Chirac, som i samarbejde med konservative finanspolitiske kræfter i Berlin ønskede at nedtone landbrugsministrenes reform. Denne alliance var nok uortodoks, men den stod bag Berlin kompromiset og dermed grundlaget for fremtidige forhandlinger om landbrugspolitik og udvidelse.

4. Udvidelse, reform og arven fra Berlin

Arven fra Berlin har kompliceret det videre forhandlingsforløb. Agenda 2000 binder politikerne til et status quo, som udviklingen gør mere og mere irrelevant, og skaber problemer i forhold til EU's internationale engagementer. På denne baggrund vil EU næppe kunne undgå at tage en grundlæggende diskussion af sit landbrugspolitiske fundament. Diskussionen vil sandsynligvis komme i gang i forbindelse med midtvejsgennemgangen af Berlin kompromiset, mens en tilbunds gående reform nok må afvente et nyt stort budgetforlig.

Udvidelse: den utilstrækkelige »Heading 8«
Det pragmatisk hensigtsmæssige snarere end visioner markerede Agenda 2000 og EU's udvidelsesstrategi. Som symbol på den mar-

ginale rolle, udvidelsen spillede i forhandlingerne, placerer Agenda 2000 udvidelsen i en rest-kategori, som kendes under betegnelsen »heading 8«.²⁰ Kategorien defineres ganske enkelt som forskellen mellem de samlede EU udgifter og EU's budgetramme på 1,27% af BNP. På det landbrugspolitiske område forudser Berlin, at udvidelsen vil koste omkring 12 milliarder Euros (89,3 milliarder kroner) for perioden 2002-2006, baseret på en udvidelse med seks lande i 2002 (figur 1).

Udviklingen er imidlertid hurtigt løbet fra de bagvedliggende Berlin antagelser. I december 1999 droppede EU landene Luxemburg køreplanen om en gradvis udvidelse og erklærede i stedet, at ansøgerlandene skulle bedømmes individuelt ud fra et »differentieringsprincip«. Det er nu sikkert, at den første udvidelse ikke vil finde sted i 2002, som man ellers antog i Berlin, men det er derimod muligt, at EU optager op mod ti lande i 2004 (Europa Parlamentet 2001b). Berlin kompromiset, med dets eksplicitte budgetloft og hårde udgiftsrammer, binder i denne forbindelse hænderne på EU's forhandlere og tyder derfor på, at nye lande vil modtage en støtte, som ligger under det konservative niveau fra Berlin.

Uanset det præcise antal af lande som den kommende udvidelse vil involvere, så vil EU indenfor de nuværende budgetrammer ikke være i stand til at yde dem landbrugsstøtte. Hensigten med denne støtte var nemlig, at den midlertidigt skulle kompensere for de prisnedskæringer, som fulgte fra McSharry reformen og Agenda 2000, og den vil nu ef-

terhånden ikke kunne nå at involvere de nye lande. Alle aktører i EU's institutionelle triangel – Rådet, Kommissionen og Parlamentet – har desuden sagt, at direkte støtte til de nye lande faktisk risikerede at forsinke omstillingen i deres landbrug og skabe social konflikt rodfæstet i indkomstforskelle mellem landbruget og andre sektorer.²²

Dette synspunkt er dog næppe holdbart udover det korte sigt. Ansøgerlandene har klarlagt, at EU's strategi er diskriminerende, idet den kræver, at de nye lande tilpasser sig EU's *acquis communautaire*, mens de samtidig udelukkes fra en række af fællesskabets goder.²³ Polen understregede f.eks. i 1999, at man ser »retten til direkte støtte baseret på *acquis communautaire* ... som et fælles gode, som polske landmænd skal have adgang til efter udvidelsen« (Den polske Republiks Ministerråd 2000: 93). Samtidig strider Berlin kompromiset mod EU's interesser i WTO. Idet WTO borgfreden udløber i 2003, så skal EU snart forsvare eksistensen af »the blue box«, som indeholder direkte støtte under den fælles landbrugspolitik, eller argumentere for at landbrugsstøtten faktisk er produktionsneutral og derfor egentlig skal overføres til »the green box«. Argumentet støttes af de elementer i Agenda 2000, som er inspireret af det »multi-funktionelle« paradigme (Pezaros 1999: 18). Til gengæld undermineres strategien af Berlin beslutningen om at ekskludere de central- og østeuropæiske lande fra den direkte støtte, for dermed signalerer man, at støtten er en produktionsrelateret kompensation.²⁴

	2002	2003	2004	2005	2006
Samlet beløb til udvidelse	4.140	6.710	8.890	11.440	14.210
Herunder landbrug	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Andre udgifter	2.540	4.680	6.640	8.510	10.810

Figur 1. Udvidelsesudgifter 2000-2006
(betalingsbevillinger i millioner af Euros, 1999 priser)²¹

I midten af 2000 opstod der tegn på, at EU overvejede at ændre sin politik og indføre direkte støtte til de nye lande. I december 2000 erklærede Fischler, at »efter en overgangsperiode vil vores system gælde fuldt ud for de nye lande«, fordi »det er uacceptabelt at have to forskellige landbrugssystemer: et i EU og et i de nye medlemslande fra Central- og Østeuropa« (Fischler 2000b: 4). Angiveligt vil løsningen være, at en del af landbrugsudgifterne afsat til udvidelse bruges til en gradvis introduktion af direkte støtte. For eksempel kunne en tredjedel af de årlige udgifter blive uddelt som direkte støtte i begyndelsen af overgangen til udvidelse, hvorefter andelen gradvist ville stige.²⁵

Mens en konsensus er ved at opstå omkring denne overgangsmodel, så blussede debatten op igen, da Europa-Parlamentets budgetkomité påpegede, at »uden direkte støtte til landmænd vil prisen for en udvidelse med ti og ikke kun seks lande være overkommelig« (Europa-Parlamentet 2001b). Det er derfor uklart, hvilken model man i sidste ende vil vælge. Det er til gengæld klart, at den landbrugspolitiske hårdknude ikke kan løses ved kun at genindpakke EU's betalinger – som direkte støtte fremfor kompensationsbetalinger – og at en fundamental diskussion af EU's landbrugspolitiske model er nødvendig.

Hvilken model for Europas landbrug?
Midtvejs gennemgangen af landbrugspolitikken tilbyder sig som et udgangspunkt for de

	Horisont	Kommissions opgave	Mål
I) LANDBRUGSPOLITISK RAMME			
Udgifter	2002	Rapportere og foreslå	Sikre overensstemmelse med gennemsnitlige årlige budgetloft (40,5 milliarder Euros/302 milliarder kroner)
Udvidelse	Inden første udvidelse	Rapportere	Sikre at det landbrugspolitiske instrument til at forberede udvidelsen (»heading 7«) samt beløbet til udvidelse (»heading 8«) falder under det gennemsnitlige årlige budgetloft (40,5 milliarder Euros/302 milliarder kroner)
II) RÅVARE REGIMER			
Kornprodukter	II/2001		Beslutte i lyset af markedsudviklingen hvilke endelige reduktioner af interventionsprisen skal være gældende fra 2002/2003
Olieholdige frø	2002	Rapportere og foreslå	Undgå alvorlig nedgang i den potentielle produktion
Oksekød	Fortløbende	Overvåge og foretage opkøb	Undgå alvorlig nedgang i den potentielle produktion. Kontrollere udgifter til ekstensiveringspræmie
Mejeri	I/2003	Rapportere	Udarbejde kvote ordninger gældende fra 2006 (artikel 3 af regulativ 1256/1999)
Vin	II/2003 Derefter hvert tredje år	Rapportere og foreslå	Udarbejde implementeringen af forholdsregler for plantning. Tildele plantningsrettigheder hvis hensigtsmæssigt. Undersøge brugen af inter-specifikke varieteter (artikel 7 og 17 af regulativ 1493/1999)

Figur 2. Oversigt over midtvejs gennemgange²⁷

batten. Denne gennemgang skal ledes af Kommissionen og er en ny praksis, som blev vedtaget i Berlin. Som det fremgår af tabel 2, så er der faktisk tale om flere gennemgange, som løber fra slutningen af 2001 (kornprodukter) til begyndelsen af 2003 (mælk). Gennemgangene er omfattende og tildeler Kommissionen en ganske magtfuld rolle. Alligevel er det usikkert, om de vil føre til en dyberegående reform.

En landbrugspolitisk reform kombineret med udvidelse er så overvældende en opgave, at udvidelsen muligvis vil blive udskudt. Det lader ikke til, at der er politisk vilje til at begynde forhandlingerne med det samme, enten fordi man frygter, at ansøgerlandene bliver gjort til reform-syndebukke, eller fordi ressourcerne mangler. Dertil kommer spørgsmålet, om det er legitimt at lave reformen inden udvidelsen, som Europa-Parlamentet har påpeget: ansøgerlandene vil blive stærkt påvirket af reformer, som de kun har haft en meget begrænset indflydelse på.²⁶

I tillæg skal vi være varsomme med at bedømme hvilken indflydelse, WTO forhandlinger vil få i denne omgang. Forhandlingerne, som skulle føre til en statusopgørende WTO konference i marts 2002, er ikke rigtig i gang. Topmødet i Doha, Qatar, i november 2001 skulle give os en indikation af forhandlingsrundens dagsorden (konsolidering eller reform). I mellemtiden har EU fået ny luft efter at have været under pres fra den amerikanske Fair Act, som i 1996 fuldstændigt afskar forbindelsen mellem produktion og støtte. I en overraskende erkendelse af at landmænd ikke kan klare sig med markedspriser alene, uddelte USA i oktober 1999 en rekordhøj nødhjælp på 8,7 milliarder dollars (71 milliarder kroner), og George W. Bush meddelte d. 13. august i år, at en ny nødhjælp på 5,5 milliarder dollars (45 milliarder kroner) er på vej. Lettelsen har været tydelig blandt EU forhandlerne, som nu er glade for at understrege lighederne mellem europæiske

og amerikanske støtteordninger (Fischler 2001). Dermed er det ikke sandsynligt, at vi får en gentagelse af det amerikanske pres fra Uruguay runden.

Under disse omstændigheder ville det være overraskende, hvis midtvejs gennemgangene fremprovokerer en reform. Det er mere sandsynligt, at de vil stimulere en bred og åben debat om den europæiske landbrugsmodel. Her vil den direkte støtte blive et centralt emne, da den berører alle tre sideløbende forhandlinger: udvidelse, WTO og EU's landbrugspolitik. »Degressivitet« kunne blive kernen i en løsningsmodel, hvor støtte reduceres med størrelsen af det enkelte landbrug. Dermed kunne EU yderligere afkoble støtte fra produktion, indfri dets finansielle og internationale forpligtelser og endelig imødegå udvidelsesudfordringerne. Men det er ikke sandsynligt, at en reform af den direkte støtte indenfor det markedspolitiske paradigme vil være tilstrækkeligt til at forhindre re-nationaliseringen i at dukke op i debatten igen. Afbalanceringen indenfor landbrugspolitikken ser nemlig ud til at fortsætte, idet rural udvikling og måske fødevarer kvalitet i stigende grad vil konkurrere med markedspolitik indenfor det multi-funktionelle paradigme.²⁸ Dermed introduceres en vis grad af re-nationalisering ganske automatisk, for disse områder er delvist nationalt finansieret.

5. Konklusion

Der er ingen tvivl om, at EU kun har taget moderate skridt for at forberede sig på udvidelsen. At kalde Agenda 2000 en reform kan forekomme eufemistisk. Det endelige kompromis var klart mærket af hårde forhandlinger og fraværet af en presserende ydre krise, og både EU og ansøgerlandene måtte stille sig tilfredse med kompromisets inkrementelle tilpasninger. Hermed løber man den risiko, at de europæiske institutioners legitimitet undermineres, og at EU opfattes som de politiske elites projekt. Som den irske afvisning af Nice traktaten viser, så er borgerne i sti-

gende grad tilbøjelige til at afvise institutioner og politikker, som de ikke forstår eller frygter. Denne desillusionering kunne i kraft af de meget beskedne fremskridt på landbrugsområdet brede sig til de central- og øst-europæiske lande.

Det er endnu svært at skitsere implikationerne af udvidelse kombineret med landbrugs-politisk reform. Det er usandsynligt, at forhandlingerne vil køre helt af sporet, da de europæiske politikere oprigtigt har engageret sig i udvidelsen. EU kunne komme i den situation, at reform skal følge i fodsporene på udvidelsen, hvilket vender de oprindelige planer på hovedet. Det er et åbent spørgsmål, om et EU med syvogtyve lande er i stand til at gennemføre den reform, som ikke kunne gennemføres med femten lande. Derfor er der både i og udenfor EU bekymring for, at anakronistiske politikker vil bestå, hvis reform ikke går forud for udvidelse, ikke mindst fordi udvidelsen vil »øge landbrugets politiske indflydelse i EU« (Field 1998).

Der er dog også et forandringspres, som ikke mindst kommer fra budgetter og internationale forhandlinger, men som også finder sine kilder indenfor det landbrugspolitiske miljø. Den uventede rolle, som landbrugsministrene spillede under Agenda 2000 forhandlingerne, indikerer, at en intens interaktion på det europæiske niveau kan løfte kompromiser over den laveste fællesnævner. Det vil nu være interessant at observere i hvilken grad, forhandlingerne har inspireret nye idéer og fælles forståelser. Den vel nok største ubekendte faktor drejer sig om Europa-Parlamentets rolle i landbrugspolitikken. Agenda 2000 forhandlingerne viste med stor tydelighed, at Europa-parlamentarikerne søger at spille en større rolle på dette område, og de har siden presset på for at få landbrugspolitikken lagt ind under den fælles beslutningsprocedure. Hidtil har regeringerne modsat sig denne udvikling, og det er ikke tilfældigt, at emnet ikke var på den dagsorden (»Declaration on the

future of the European Union«), som Nice topmødet satte for det videre EU arbejde. Til gengæld støttes Parlamentets krav af Europa-Kommissionen, og det belgiske formandskab har erklæret, at Europa debatten vil gå videre end Nice dagsordenen. Nu drejer de mest interessante spørgsmål sig derfor om forholdet mellem udvidelse og politisk paradigme, og om de enkelte institutioners mulighed for at påvirke forandringerne.

Noter

1. Denne artikel bygger på interviews med medlemmer af Europa-Parlamentet og embedsmænd fra Europa-Kommission, 20.-26. juni 2001. Forfatteren vil gerne takke deltagerne for deres tid og for adgangen til deres arkiver. Artiklen er oversat af Sten Rynning.
2. De seks lande fra Luxemburg er Cypern, den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Polen og Slovenien. De andre ansøgerlande er Rumænien, Bulgarien, Slovakiet, Letland, Litauen og Malta.
3. Landbrugsforhandlingerne med Malta vil først blive åbnet under det belgiske EU formandskab i efteråret 2001. Forhandlinger med de seks lande fra Luxemburg begyndte d. 14. juni 2000. Det svenske formandskab fra foråret 2001 påbegyndte forhandlinger med Letland, Litauen og Slovakiet.
4. Tysklands underskud svarede til 0,6% af dets BNP. Andre lande som samlet yder til EU's budget er Holland (0,71% af BNP), Sverige (0,59%), Østrig (0,40%), Storbritannien (0,16%), Frankrig (0,06%) og Italien (0,01%). Tallene stammer fra Europa-Kommissionen (1998: annek 8 tabel 4).
5. Disse tal kan findes på Europa-Parlamentets web-site: http://europarl.eu.int/facsheets/4_1_8_en.htm
6. De nye lande vil sandsynligvis få budgetrabatter. Polen foreslår f.eks. at dets bidrag, begyndende i 2003, reduceres væsentligt i de første fem år (Den polske Republiks Ministerråd 2000: 338).
7. Interviews i Europa-Kommissionen, 26. juni 2001.
8. Interviews i Europa-Parlamentet, 21. og 22. juni 2001.
9. Dette gælder i kun i mindre grad Estland, som altid førte en liberal politik på landbrugsområdet, og Polen, hvor kun en lille del af landbruget blev

- omdannet til *sovkhozes*, statslandbrug, mens resten forblev privat (Servolin 1985: 245).
10. Hertil kommer en række basale investeringer i infrastrukturen. Den første SAPARD årlige rapport bemærkede f.eks., at Polen og Rumænien prioriterer offentlig adgang til rent vand, opbygning af lossepladser, kloaksystemer, samt elektricitets- og telefonnettet (Europa-Kommissionen 2001: 29).
 11. 20% for dyrkbare afgrøder; 30% over en treårig periode for oksekød; og 15% over en fireårig periode for mejeriprodukter.
 12. Disse tiltag inkluderede en ekstensiveringsbonus på 100 Euros (745 kroner) for dyr sat på græs, hvor besætningen er under 1,4 dyr per hektar; muligheden for at koble direkte støtte til miljøhensyn; og for at præmiere landmænd, som tager særlige miljøhensyn.
 13. Man foreslog en national refundering af 75% af den direkte landbrugsstøtte.
 14. Danmark stod til at skulle refundere 100,6 millioner Euros (749 millioner kroner). Beregningerne gælder 2006 og inkluderer ikke den britiske rabat (Europa-Kommissionen 1998: annek 5 tabel 4).
 15. I 1997 modtog Frankrig 22,5% af EU's landbrugsstøtte, mens Tyskland modtog 14,2%, Italien 12,5%, Spanien 11,3% og Storbritannien 10,8%. Danmark modtog 3% (Europa-Kommissionen 1998: annek 5 tabel 1).
 16. Justeringer indenfor en række områder – kornprodukter, oksekød og mejeriprodukter – skulle medføre en besparelse på 48,1 milliarder Euros (358 milliarder kroner) og dermed forhindre en re-nationalisering af landbrugspolitikken.
 17. Da først forhandlingerne var i gang, så varede det ikke længe, før uenigheden i den franske lejr blev synlig (*L'Expansion* 18. februar – 3. marts 1999). Efter kun en dags forhandlinger i landbrugsrådet erklærede en tidligere landbrugsminister, som står tæt på Chirac, at præsidenten »var dybt uenig med regeringen angående reformens form og substans« (*Le Monde* 24. februar 1999).
 18. Inden forhandlingerne gik i gang afdækkede *Le Monde* i hvilken grad landbrugsministrene frygtede at blive undermineret af større budgetforhandlinger. Især pegede avisen på de bekymringer, som landbrugskommissær Fischler og hans stab havde for, at »stats- og regeringscheferne skulle forfølge budgetforhandlingerne i december i Wien uden at vente på landbrugsministrene, som

hidtil altid har haft en afgørende rolle på landbrugsområdet« (*Le Monde* 9. oktober 1998).

19. I øjeblikket har Parlamentet en rådgivende rolle, som udspringer fra konsultationsproceduren (artikel 43 af Rom-traktaten).
20. Udgifter til at forberede udvidelsen falder under »heading 7«. Disse udgifter er på 520 millioner Euros (3.872 milliarder kroner) årligt i perioden 2000-2006 og administreres under SAPARD programmet.
21. Tallene stammer fra konklusionerne fra det Europæiske Råd i Berlin.
22. Fischler understregede i juni 2000, at »vi har altid argumenteret for, at de til rådighed stående finansielle midler ville blive brugt mest effektivt indenfor rural udvikling og omstrukturering« (Fischler 2000a). Dette synspunkt deles af mange Europa-parlamentarikere (interviews 26. juni 2001).
23. Rapporten fra 1998 anslog, at direkte overførsler i 2000 ville udgøre 65% af EU's landbrugsudgifter (Europa-Kommissionen 1998).
24. Interview med embedsmand fra Kommissionen, 26. juni 2001.
25. Interview med embedsmand fra Kommissionen, 26. juni 2001.
26. Interview med Europa-parlamentariker, 25. juni 2001.
27. Oplysningerne stammer fra Kommissionens interne dokumenter og konklusionerne fra det Europæiske Råd i Berlin (Europæiske Råd 1999).
28. I 2001 udgør rural udvikling kun 10% af EU's landbrugsbudget.

Litteratur

- Ackrill, Robert. 2000. *The Common Agricultural Policy*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Cole, Alistair. 2001. *Franco-German Relations*. Edinburgh: Pearson.
- Den polske Republiks Ministerråd. 2000. *Poland's Position Papers for the Accession Negotiations with the European Union*.
- Europa-Kommissionen. 1997. *The Effects on the Union's Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe*. Generaldirektoratet for Udvidelse, 15. juni.
- Europa-Kommissionen. 1998. *Financing the European Union*. Generaldirektoratet for Budgettet, 7. Oktober.

- Europa-Kommissionen. 2001. *Sapard Annual Report: Year 2000*. COM(2001) 341 Final.
- Europæiske Råd. 1999. *Presidency Conclusions: Berlin European Council, 24-5 March*.
- Europa-Parlamentet. 2001a. *Opinion on the applications by Bulgaria, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and Turkey to accede to the European Union and the current position with regard to the negotiations*. Committee on Agriculture and Rural Development. PE 286.442.
- Europa-Parlamentet. 2001b. *Working document on the financial implications of EU enlargement*. Budget komité. PE300.045.
- Field, Heather. 1998. »EU Politics, Eastwards Enlargement and CAP Reform.« Artikel publiceret på internettet. [Http://www.pols.canterbury.ac.nz/ECSANZ/papers/Field2.htm](http://www.pols.canterbury.ac.nz/ECSANZ/papers/Field2.htm)
- Fischler, Franz. 2000a. »Agricultural Changes in Europe and the Prospect of Poland's Accession to the EU.« Tale ved konferencen om den europæiske integrations udfordringer til polsk landbrug, Warszawa, 8. juni.
- Fischler, Franz. 2000b. »Meeting our Challenges: WTO, Enlargement, and Midterm Review.« Tale til det danske Landbrugsråds halvårslige møde, Kollekolle, Danmark, 7. december.
- Fischler, Franz. 2001. »Trends in Agricultural Policy Opportunities for a Closer transatlantic Relationship.« Tale til The American European Community Association Conference, Bruxelles, 29 marts.
- Moyer, Wayne and Timothy Josling. 2001. »Agricultural Policy Reform in the US and EU: The Impact of Shifting Paradigms.« Artikel præsenteret ved the European Community Studies Association International Conference, Madison, Wisconsin, 31. maj-2. juni.
- Pezaros, Pavlos. 1999. »The Agenda 2000 CAP Reform Agreement in the Light of the Future EU Enlargement.« *European Institute of Public Administration Working Paper 99/02*.
- Sedelmeier, Ulrich. 1999. »The Prospect of Eastern Enlargement: Reform of the EU's Institutional Structure and Decision-Making.« I *Integration and Identity*, red. Shlomo Avineri og Werner Weidenfeld. München: Europa Union Verlag.
- Servolin, Claude. 1985. »Les Politiques Agricoles.« Pp. 156-260 i *Traité de Science Politique, Volume 4: Les Politiques Publiques*, red. Madeleine Grawitz and Jean Leca. Paris: PUF.
- Tangermann, Stefan and Timothy Josling. 1994. *Pre-Accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*. Endelig rapport til DG-I, 12. december.

Dansk udenrigspolitik og EU's udvidelse

– En dansk mærkesag og en mærkesag i Danmark?

Af David Munis Zepernick, EU-forsker, Dansk Udenrigspolitisk Institut, ekstern lektor, Institut for Statskundskab, København

1. Indledning

Under den kolde krig blev Danmarks udenrigspolitik ofte anskuet som hvilende på fem søjler, som hver især spillede forskellige roller i forfølgelsen af Danmarks nationale interesse. De fem søjler var 1) den globale søjle, som havde som mål at fremme en lov og ordensbaseret (regelbundet) verdensorden, og som Danmark forfulgte i FN, 2) den atlantiske søjle, hvor Danmarks varetog sine vigtigste sikkerhedspolitiske interesser gennem medlemskabet af NATO, 3) den vest-europæiske søjle, hvor Danmark varetog sine overvejende økonomiske interesser gennem medlemskabet af EF, 4) den al-europæiske søjle, hvor fokus var på sikkerhed og fremme af vestlige værdier, og som kom til udtryk i CSCE-medlemskabet og 5) den nordiske søjle, illustreret ved, men ikke begrænset til, Nordisk Råd, hvor Danmark ligeledes forfulgte interesser af en værdiorienteret karakter.

Ingen af de fem søjler blev fuldstændig forladt efter afslutningen af den kolde krig, men den totale ændring af Danmarks udenrigspolitiske rammebetingelser og den massive sikkerhedspolitiske afspænding, som Danmark

stod over for umiddelbart efter berlinmurens fald og Sovjetunionens opløsning udfordrede og ændrede på afgørende vis både de enkelte søjler, prioriteterne mellem dem og som konsekvens heraf selve konfigurationen af Danmarks udenrigspolitik.

Den konkrete udformning af dansk udenrigspolitik i 90'erne, som tog sit afsæt i disse nye rammebetingelser, var imidlertid ikke til at forudse for 10 år siden, eftersom den konkrete strategi kom til at afhænge af en lang række eksogene variable. I bakspejlet kan der imidlertid identificeres en række grundliggende geostrategiske, europæisk orienterede og hjemligt funderede ændringer af dansk udenrigspolitik. Disse ændringer havde bl.a. karakter af en intensiv europæisering, regionalisering og militarisering af dansk udenrigspolitik. (SNU, 1995: 36) Alle tendenser, som må betragtes som nyskabelser på Danmarks udenrigspolitiske dagsorden. Fokus for denne artikel er udviklingen af den specifikke europæiske dimension i dansk udenrigspolitik eksemplificeret ved EU's udvidelse, men dette bredere perspektiv bør holdes i baghovedet.

2. Geostrategiske ændringer og dansk Europapolitik

– nye udfordringer og nye muligheder

Sovjetunionens sammenbrud betød afslutningen på den kolde krig og den deraf følgende globale militære, økonomiske og ideologiske konfrontation. Den svækkede russiske arvtagers stadigt skrumpende indflydelsessfære resulterede i et magtvakuum i Central- og Østeuropa, delvist omfattende de tidligere sovjetrepublikker på det europæiske kontinent. I et dansk perspektiv var især de baltiske lande, pga. deres geografiske nærhed og historiske tilknytning til Danmark og det øvrige Norden, af særlig interesse, og magtvakuumet i den østlige Østersø indebar således en velkommen forøgelse af Danmarks udenrigspolitiske spillerum i nærområdet. Denne mulighed greb Danmarks daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, da han på Danmarks vegne som én af de første anerkendte de baltiske landes uafhængighed, og således aktivt agerede fødselshjælper for Estlands, Letlands og Litauens genopdukken på det europapolitiske landkort.

Denne aktive udenrigspolitiske linie, som sågar indebar åben konfrontation med veletablerede stormagtsinteresser, må betragtes som en markant nyskabelse i dansk udenrigspolitik. Grundstenen til en dansk baltikum-politik, som kan karakteriseres som »innovativ, aktivistisk og militaristisk i en begrebslig forstand« blev således lagt i denne periode. (Hansen, 1995. s. 63)

Parallelt undergik dansk udenrigspolitik en tilsvarende, men måske knap så opsigtsvækkende, ændring med hensyn til engagementet i multilaterale internationale fora. Fra golfkrigen og fremefter befandt de danske væbnede styrker sig således pludselig involveret i løsningen af multilateralt organiserede militære opgaver tusindvis af kilometer væk fra de kampladser og scenarier, som de var blevet trænet i og på.

Denne nyorientering i udenrigsministeriet og størstedelen af det udenrigspolitiske etablerement kan sammenfattes i den 7 år gamle udtalelse fra daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen, hvor han præciserer, at Danmark ganske vist stadig er en småstat, men at vi er en småstat på en anden måde end før, og at vores medlemskab af en række internationale institutioner, først og fremmest EU, FN, og NATO, betyder, at vi samtidig er vokset ud af rollen som småstat, hvilket bl.a. eksemplificeres ved Danmarks førerposition for så vidt angår deltagelse i FN's fredsbevarende missioner og u-landshjælp til den 3. Verden. (Udenrigsminister Niels H. Petersen 1994)

Vilkårene for Danmarks udenrigspolitik var således præget af både ændringer og kontinuitet. De ændrede rammebetingelser for dansk udenrigspolitik ændrer således ikke ved det faktum, at Danmark fortsat er en småstat med meget begrænset *unilateral* indflydelse på de overordnede determinanter for landets sikkerhed, nemlig Europas fremtidige organisering.

3. Europæiske ændringer

– Danmarks nye regionale omgivelser i det 21. århundrede

Som en reaktion på såvel et eksternt sikkerhedspolitisk pres som et internt økonomisk, politisk og institutionelt pres i medlemslandene og EU's institutioner, blev EF/EU, op gennem sidste halvdel af 80'erne og 90'erne den foretrukne platform for udbygningen af en langt mere integreret ramme for europæisk samarbejde. Et politisk samarbejde, som vel at mærke dækker stort set alle væsentlige politikområder lige fra koordinering af militære opgaver og norm og værdiprojektion, over udenrigshandel, udvikling af infrastruktur samt miljøpolitik og til bekæmpelse af international kriminalitet, for bare at fremhæve et par af de væsentligste. For et land med Danmarks størrelse, beliggenhed og historie kan det derfor næppe undre, at dette politiske

momentum i integrationsprocessen fik afgørende betydning for den hjemlige politiske dagsorden.

Som en konsekvens af den kolde krigs op-tøning i slutningen af 80'erne og starten af 90'erne, hvilket som bekendt fik afgørende betydning for såvel Maastricht-traktaten som topmødet i København, blev dansk europa-politik markant ændret for så vidt angår både indhold og retning. Fra at have været en mere eller mindre rent markedsorienteret EF-politik, kombineret med en nordatlantisk, og i mindre omfang al-europæisk, sikkerhedsdimension samt en mere normorienteret nordisk dimension, fik dansk europapolitik karakter af en bredere og mindre fastlåst kombination af politikområder, målsætninger og fora, hvor af EF/EU fremstod som det væsentligste og mest naturlige omdrejningspunkt. (Zepernick og Heurlin 2001 (2):7)

Dansk europapolitik blev således paradoksalt nok på en og samme tid indskrænket og udvidet. EU's nye rolle, hvor stort set alle danske udenrigspolitiske prioriteter i et eller andet omfang var associerede med det europæiske integrationsprojekt, og hvor såvel den nordiske som den atlantiske dimension i stadig stigende omfang tilpasses eller underlægges den europæiske, indebar således en indskrænkning af dansk udenrigspolitik. Som en direkte følge af denne udvikling udvidede den europæiske dimension sig imidlertid enormt, hvilket fik afgørende betydning for dansk udenrigspolitik i almindelighed og dansk EU-politik i særdeleshed.

I den udvidede EU-dimension spiller markedsaspektet naturligvis fortsat en afgørende rolle for opbakningen til dansk EU-medlemskab, men som reaktion på EU-dagsordenens nye udvidede indhold og retning har dansk EU-politik måtte omdefineres til at kunne håndtere nye og oftest politisk følsomme problemstillinger. Disse problemstillinger var bl.a. kendetegnet ved for det første ikke

tidligere at være blevet betragtet som tilhørende EF/EU-søjlen, og for det andet traditionelt at have måttet antages at ligge uden for en nordeuropæisk småstat som Danmarks udenrigspolitiske rækkevidde.

Netop spørgsmålet om EU's udvidelse var et eksempel på en proces, som udfordrede Danmark i begge henseender. Med sin grundlæggende sikkerhedspolitiske karakter er udvidelsen en markant indholdsmæssig nyskabelse i forhold til den traditionelle danske opfattelse af EU-søjlenes rolle. Samtidig er udvidelsens sandsynlige geografiske rækkevidde omfattende såvel størstedelen af Central- og Østeuropa som de tidligere baltiske sovjetrepublikker afgjort udover den koldkrigs definerede aktionsradius for unilateral dansk udenrigspolitik.

De danske initiativer og konkrete forslag til EU's udvidelsesplaner, som alle favoriserer en stor udvidelse med alle de østeuropæiske Østersølande (Polen, Estland, Letland og Litauen) i stedet for kun det par stykker (Polen og Estland) som en række andre lande lagde op til, skal ses i dette småstatsperspektiv. Hvorfor ikke lade EU stabilisere hele det nærområde, hvis overordnede sikkerhedssituation Danmark under alle omstændigheder kun har begrænset indflydelse på? Fra Københavntopmødet i 1993 og fremefter har Danmark derfor kontinuerligt presset på for hvad der kom til at gå under betegnelsen »regatta-løsningen«, som indebar, at alle ansøgerlandene blev inviteret til at deltage i spillet om EU's udvidelse samtidigt (Friis: 2000: 61).

Denne politiske dagsorden blev forfulgt ihærdigt på trods af modstand fra Kommissionen og en række medlemslande, som officielt favoriserede en mindre forhandlingsåbning med 6 ansøgerlande, nemlig den såkaldte 5+1 løsning, som udover Polen og Estland inkluderede Ungarn, Tjekkiet, Slovenien og Cypern, men altså hverken de reste-

rende baltiske stater eller landene Slovakiet, Bulgarien, Rumænien og Malta. Den vedholdende indsats med henblik på at fremme »regatta-løsningen« resulterede i et dansk-svensk non-paper, som fik afgørende indflydelse på det skifte i EU's officielle holdning betød, at Kommissionens oprindelige position blev forladt til fordel for en position, som stort set lå i forlængelse af den dansk-svenske. Dette vigtige policyskifte kom bl.a. til udtryk i det luxembourgske formandsskabs forslag fra 1997, og den dansk-svenske linie blev EU's officielle position på Helsinki-topmødet i december 1999. Ved således at sammentænke den vigtigste danske udenrigspolitiske interesse, stabiliseringen og demokratiseringen af Nordøsteuropa, med den europæiske integrationsproces, som Danmark i forvejen var en del af, kunne Danmark promovere en politisk udvikling, som indebar store gevinster og en europæisk burden-sharing i forhold til forfølgelsen af landets nationale interesser.

Imens stort set alle de politiske beslutningstagere og alle folketingets partier tilsyneladende var enige i denne udenrigspolitiske cost-benefit-analyse af EU's udvidelse, og som konsekvens bakkede op om den aktive danske linie i udvidelsesspørgsmålet, var der imidlertid en anden faktor, som komplicerede billedet markant. Som reaktion på kravet om en udvidelse af EU, også kendt som integration i bredden, fordrede en række af de mest integrationsivrige EU-lande, som frygtede en udvanding af samarbejdet, nemlig en forudgående yderligere integration i dybden, således at et fremtidigt europæisk samarbejde på trods af den øgede heterogenitet stadigt ville være kohærent og beslutningsdygtigt. Denne position kom bl.a. til udtryk i forhandlingerne op til Amsterdam-traktaten, hvor Belgien, Frankrig og Italien i en erklæring til traktaten¹ betingede sig, at EU skulle gennemgå betydelige politiske og institutionelle reformer før de kunne acceptere afslutningen af optagelsesforhandlingerne. På grund af

denne issue-linking, som bundede i den udbredte opfattelse af, at institutionelle reformer var en nødvendig forudsætning for at få et EU med 28-30 medlemslande til at fungere, fik Danmarks ambitiøse udvidelsesstrategi den utilsigtede konsekvens, at yderligere traktatændringer med henblik på at integrere i dybden blev en de facto forudsætning for udvidelsen. Som tidligere kommissionsformand Jacques Delors udtrykte det;

»(Udvidelsen) kan ikke se dagens lys med mindre medlemslandene bliver enige om en ny ægteskabskontrakt«²

Disse nye europæiske inputs til det danske politiske system, og den deraf følgende efterspørgsel efter dansk stillingtagen og danske input til den europæiske integrationsproces tvang danske politiske beslutningstagere (og andre) til at debattere og sætte spørgsmålstegn ved veletablerede opfattelser og positioner på en række kontroversielle udenrigspolitiske problemstillinger. Den mest oplagte konsekvens var behovet for at omdefinere og tilpasse dansk udenrigspolitik til de nye rammebetingelser og forlade ideen om den EU-ropæiske søjle som et forum for forfølgelsen af hovedsagelig markedsøkonomiske interesser.³

Denne hjemlige tilpasningsproces til de nye politiske realiteter i Danmarks politiske omgivelser skulle vise sig at blive en af de største udfordringer for dansk europapolitik – en proces, som stadig er i gang, og som med euro-afstemningen og -debatten i frisk erindring, lader til at volde de politiske eliter ganske betragtelige vanskeligheder.

4. Hjemlige nyorienteringer

– Udvidelsen en mærkesag i Danmark

På trods af, at der i Danmark generelt er opbakning til den abstrakte ide om Europa, og at 33 % af danskerne i en undersøgelse identificerer sig selv som ligeså europæiske som danske,⁴ er den danske befolkning ikke desto

mindre fortsat splittet i spørgsmålet om yderligere europæisk integration. Denne skepsis, og de politiske elitors evne til at håndtere den, er en afgørende faktor i dansk EU-politik, som på én og samme tid sætter rammerne for Danmarks muligheder og begrænsninger i europapolitikken som helhed. Dette skyldes forfatningsmæssige bestemmelser med hensyn til overladelse af suverænitet (Grundlovens §20), politisk-juridiske selvbindinger (forbeholdene og deres fortolkning) og den mere eller mindre institutionaliserede praksis med hensyn til afholdelse af folkeafstemninger ved EU-beslutninger af større rækkevidde. Disse faktorer bidrager i fællesskab til Danmarks noget fodslæbende tilgang til yderligere politisk integration. På grund af den omfattende konsensus blandt de resterende EU-lande om at yderligere politisk integration og institutionelle reformer (integration i dybden) er en forudsætning for udvidelsen (integration i bredden), har regeringen således skulle manøvrere mellem Skylla (flertallet af EU's medlemslande) og Karybdis (den politiske vilje i Danmark) for at undgå, at ende i den paradoksale situation, at dansk modstand mod yderligere politisk integration skulle spænde ben for forfølgelsen af Danmarks væsentligste udenrigspolitiske interesse, nemlig EU's udvidelse.

At regeringen ikke ville tillade, at det danske nej til euroen fik negativ indflydelse på denne proces blev gjort krystalklart af statsministeren, da han i sin åbningstale til Folketinget d. 2. oktober 2000 pointerede, at forhandlingerne i Nice ville fortsætte som planlagt.

Det store spørgsmål efter danskernes nej til euroen d. 28. september 2000 er imidlertid stadig, om det kan lade sig gøre at formulere en ny konstruktiv rolle for Danmark i det 21. Århundredes Europæiske Union.

Den officielle danske holdning er uændret, som det fremgår af følgende citat fra Rege-

ringens seneste hvidbog om »Danmark og Europa«:

»Danmark har store interesser i at placere sig centralt i EU-samarbejdet. Der er gode muligheder for at fremme danske mærkesager og at øve indflydelse i andre spørgsmål af dansk interesse. Derfor vil regeringen forfølge en aktiv dansk linie på de områder, som har Danmark og danskernes særlige interesse. Vi vender ikke Europa ryggen.

Efter regeringens opfattelse ligger Danmarks fremtid i Europa og EU ... Regeringen lægger vægt på, at Danmark også fortsat er med til at skabe resultaterne«⁵

Netop udvidelsen er kendetegnet ved at være en af de få EU-spørgsmål, som er karakteriseret ved på den ene side både at have (det officielle) Danmarks interesse og danskernes positive opbakning og på den anden side være et af de få high policy områder, hvor regeringen kan pege på en række danske fingeraftryk i form af papers og forslag med endog meget væsentlige konsekvenser for EU's overordnede udvidelsesstrategi. (regatta-løsningen jf. ovenfor)⁶

Dansk EU-politik med hensyn til udvidelsen har således, sammenlignet med EU-politikken som helhed, op gennem 90'erne været underlagt anderledes gunstige strukturelle rammebetingelser, eftersom en stort set enig hjemlig opinion har bakket op om denne specifikke europapolitiske målsætning.

Det er imidlertid et åbent spørgsmål, om Danmark, i lyset af den overordnede danske EU-politik og dens begrænsninger (bl.a. forbeholdene), kan bevare denne høje profil, og den deraf følgende uforholdsmæssigt store indflydelse, som har fulgt med denne udenrigspolitiske aktivisme.

En sådan aktivisme er dog sjældent motiveret udelukkende i idealistiske betragtninger om

fred og stabilitet, om end disse betragtninger utvivlsomt har givet regeringen et øget spillerum både internt i forhold til hjemlige kritikere og eksternt i forhold til de andre medlemslande og EU-institutionerne. Der kan således identificeres en række parallelle og/eller overlappende motiver bag det danske valg af strategi.

5. Danske motiver for en stor EU-udvidelse

Der kan som et minimum identificeres fem forskellige men interdependente motivationskategorier, som har haft indflydelse på Danmarks valg af strategi. Dertil kommer muligvis et tredje lidt konspiratorisk motiv, som kan kaldes »den trojanske hest«.

1. Økonomiske motiver
2. Sikkerhedsrelaterede motiver
3. Identitetsrelaterede motiver
4. Politiske motiver
5. Miljømæssige motiver
6. Den trojanske hest

Økonomiske motiver

Som det fremgår af nedenstående tal for Danmarks udenrigshandel og den geografiske beliggenhed af kandidatlandene Polen, Estland, Letland og Litauen, er der åbenlyse økonomiske fordele og potentialer ved at invitere disse lande med i EU.

Udvidelsen bliver således vurderet som en god forretning for Danmark, hvilket også fremgår af det voksende handelsoverskud med de tre baltiske lande op gennem 90'erne, som alene i perioden 1992-97 steg fra et underskud på 93 mio. kr. til et overskud på 1.051 mio. kr.⁸ Værdien af samhandlen (import + eksport) med de tre baltiske lande har således allerede for flere år siden overhalet værdien af samhandlen med f.eks. EU-landet Portugal, og potentialet er langt fra fuldt udnyttet. I den sammenhæng passer udvidelsen fint med den gamle markedsdimension i den traditionelle søjleinddeling af dansk udenrigspolitik. En udvidelse af EU indebærer en udvidelse af EU's regulerede og integrerede

Danske motiver for EU's udvidelse					
Motivation	Økonomisk	Sikkerhedsrelateret	Identitetsrelateret	Politisk	Miljøorienteret
Primær Interesse- sfære	Nordøst-europa (Baltikum + Polen)	Nordøst-europa og Sydøst-europa (blød sikkerhed)	Alle ansøger- lande (Tyrkiet?)	Alle ansøger- lande	Nordøst-europa (Baltikum + Polen)

Tabel 1: Danske motiver for EU's udvidelse

Vareeksport Jan.-Okt. 2000			
	Mio. Dkr.	Vækst 1999-2000 (Jan.-Okt. 1999)	Andel af samlet DK eksport (Jan.-Okt. 2000)
Estonia	811,03	36,62%	0,25%
Latvia	721,60	-0,57%	0,23%
Lithuania	1.365,00	-6,92%	0,43%
Poland	5.457,33	8,42%	1,71%

Tabel 2: Dansk eksport til de baltiske lande og Polen⁷

markeder. Af indlysende grunde er kandidatlandenes velstand også af væsentlig betydning for Danmark, især for så vidt angår Østersølandene, som har karakter af potentielt vigtige eksportmarkeder, og en stor udvidelse har den yderligere fordel, at den omfatter alle tre baltiske lande, og ikke kun Estland, som i Kommissionens oprindelige 5-1 oplæg

Sikkerhedspolitiske motiver

I det danske Folketing og i den danske befolkning er der bred enighed om, at østudvidelsen grundlæggende er et spørgsmål om at projektere fred og stabilitet østpå. Selv om spørgsmålet om EU's fremtidige ydre grænser endnu ikke er fastlagt, hersker der konsensus om, at Danmark skal forfølge en politik, som forhindrer, at der drages nye skillelinier i Europa. Dette hensyn og den valgte strategi bygger på samme logik som det markedsmæssige incitament. Det er bedre for sikkerheden og stabiliteten i Danmarks nærområde, at alle de baltiske lande og Polen bliver EU-insidere end at der kommer insider-outsider skillelinier ned gennem Baltikum. Den afgørende forskel på Kommissionens forslag og den dansk-svenske position var således præcis det forhold, at Kommissionens 5+1 løsning netop skabte sådanne politiske skillelinier mellem insidere og outsiders i Danmarks og Sveriges nærområde, Østersøen. Motiveret i en række »blødere« sikkerhedspolitiske hensyn, så som hensynet til illegal migration, grænsekontrol og bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, for blot at nævne nogle enkelte, så Danmark således en konkret interesse i øget EU-iseringen af Østersøområdet. I praksis hænger denne sikkerhedspolitiske motivation og strategi i sagens natur tæt sammen med det økonomiske velfærdsaspekt, eftersom øget velfærd alt andet lige tenderer til at mindske socio-økonomiske incitamenter til migration, kriminalitet etc., og udvidelsen og de deraf følgende vækstforventninger kan således også tænkes at have en præventiv effekt i så henseende.

Samtidig så man fra dansk side positivt på anvendelse af EU-medlemsskabet som et instrument (gulerod) til stabilisering af Sydøsteuropa, sådan som det kom til udtryk i konklusionerne fra topmødet i Helsinki i december 1999. (Formandskabets konklusioner, SN 300/99, s. 13)

Identitetsrelaterede motiver

Det identitetsrelaterede moralske argument for udvidelsen er af en mere idealistisk karakter og har derfor en mere generel og mindre geografisk bundet appel. Argumentet bygger på det forhold, at kandidatlandene har et legitimt krav på medlemsskab fordi de alle er europæiske. Som det fremgår af unionstraktatens artikel 1 er Unionens eksistensberettigelse at skabe »en stadig snævrere union mellem de europæiske folk«. Denne formålsparagraf er i sin formulering og ide tydeligvis ikke begrænset til »en stadig snævrere union mellem de relativt velstående vesteuropæiske folk«, som udgør Unionens nuværende medlemmer. Ligeledes præciseres det også i traktatgrundlaget, at den europæiske ide og identitet, som fællesskabet bygger på, inkluderer og fordrer en bekendelse til Unionens bærende principper med hensyn til demokrati og menneskerettigheder (art. 6), og at »enhver europæisk stat, som overholder disse principper kan blive medlem af Unionen« (art. 49). Efter afslutningen af den kolde krig er vi med andre ord moralsk og politisk forpligtet til at invitere vores øst-og centraleuropæiske naboer inden for. For Danmark (og Sverige) har det været en topprioritet at præsentere sig selv som en moralsk korsfarer og forsvarer for disse landes krav på medlemsskab, og ved at referere til EU's moralske ansvar og den fælleseuropæiske identitet er det lykkedes at sætten en udvidelsesdagsorden, som både »lyder rigtig«, tjener snævrere dansk-svenske nationale interesser og har resulteret i en betydelig goodwill-gevinst i forhold til kandidatlandene.

Politiske motiver

Ved at indikere velvilje med hensyn til at acceptere de øst- og centraleuropæiske lande som nye »f familiemedlemmer« har EU gjort det ulige meget nemmere at eksportere sine egne politiske og demokratiske værdier (gule-
rodsstrategien). Udover den indlysende fordel, at stabile og levedygtige politiske systemer og velfungerende institutioner har en positiv effekt på bløde sikkerhedsproblemer såsom migration og grænsekontrol, så betragtes eksporten af demokrati også som en værdi i sig selv. For at blive medlem af EU skal kandidatlandet leve op til europæiske demokratiske værdier og være i stand til at implementere og håndhæve hele EU's regelgrundlag. Heri består en enorm udfordring for alle de potentielle EU-medlemmer, som indebærer ganske betragtelige moderniseringer af den offentlige forvaltning og dens procedurer. De politiske krav har således karakter af moralske imperativer, hvis opfyldelse er en forudsætning for at nyde godt af de øvrige fordele, som EU-medlemsskab forventes at indebære. Hvis det ikke lykkes at projektere demokrati til kandidatlandene vil det således blive vanskeligt at skabe de levedygtige politiske systemer, som er en forudsætning for såvel sikkerhed, som stabilitet, velfærd og personlig frihed.

Miljømæssige motiver

Et andet argument for udvidelsen, som ofte dukker op i den danske debat er miljøargumentet. Eftersom Danmark har væsentlige miljøinteresser i østersøområdet, bl.a. med hensyn til havforurening og sikkerhed på de gammeldags sovjetisk producerede atomkraftværker i regionen, f.eks. Ignalinaværket i Litauen, ses EU som et forum for regulering af disse problemer. Da EU-medlemsskab, som nævnt oven for, indebærer implementeringen af EU's regelsæt, også på miljøområdet, bliver der på EU-niveau, men også med bl.a. bilateral dansk hjælp, taget hånd om en række af disse problemstillinger allerede inden de pågældende lande optages i EU. Med hensyn til det komplicerede spørgsmål om en

evt. lukning af Ignalinaværket, og dermed spørgsmålet om alternativer til Litauens energiforsyning, betragtes EU og EU-medlemsskab ligeledes som et vigtigt supplerende instrument i forsøget på at finde en konstruktiv og langtidsholdbar løsning. EU-iseringen af disse problemer er af national interesse for Danmark; det forhold, at Danmark er medlem og at ansøgerlandene ønsker medlemsskab, tjener således til at skubbe løsningerne i retning af de danske prioriteter.

Den trojanske hest

Et ganske andet og mindre »ædelt« dansk motiv for at støtte den store udvidelse er blevet præsenteret af modstanderne af denne strategi. Det er således blevet argumenteret, at den danske strategi for EU's udvidelse er motiveret i relativt traditionelle nationale egeninteresser, og at de idealistiske formuleringer om europæisk identitet og fællesskab snarere skal betragtes som en slags trojansk hest end en slag Europa-idealisme i det ellers så EU-skeptiske Danmark. To pointer er blevet fremført.

For det første har Danmark tenderet til at anskue spørgsmålet om integration i dybden contra integration i bredden som et enten eller spørgsmål, i stedet for som interdependente og gensidigt konstituerende processer. Selv om denne strategi er slået fejl, sådan som det kom til udtryk i den belgisk-fransk-italienske erklæring til Amsterdam-traktaten, kan det ikke afvises, at visse hjemlige aktører havde til hensigt at benytte udvidelsen som en trojansk hest med henblik på at bremse integrationen i dybden.

For det andet er det et legitimt spørgsmål, i hvilket omfang den danske aktivisme med henblik på at promovere den »politisk korrekte« store udvidelsen, inklusiv Letland, Litauen, Slovakiet, Rumænien og Bulgarien (og Malta) overvejende var motiveret i al-europæiske hensyn eller om det var de danske interesser, som var udslagsgivende. Ifølge en

anonym embedsmand i Kommissionen var det her en udbredt opfattelse, at den dansk-svenske udvidelsesdagsorden i første omgang var et let gennemskueligt forsøg på at hjælpe de baltiske lande med at indhente de lande, som under alle omstændigheder stod til at blive optaget først. (Financial Times 27/11-1997)⁹

5.1. Danske prioriteter i EU's udvidelse – fokus på Østersøen

Som illustreret kan der, udover de ændrede politiske rammebetingelser, lægges en række forskellige specifikke motiver til grund for den usædvanligt høje danske udenrigspolitiske profil i forhold til EU's udvidelsesproces. En proces, som kom til at afspejle Danmarks (og Sveriges) succesrige »uploading« af egne udenrigspolitiske interesser til EU's igangværende formulering af en udvidelsesstrategi, sådan som det kom til udtryk i konklusionerne fra Det Europæiske Råds topmøde i Helsinki i december 1999.

For et land med Danmarks specifikke geografiske placering, erhvervsstruktur, handelsmønstre, sikkerhedsinteresser og politiske historie opfyldte Helsinki-beslutningen således en række højt prioriterede udenrigspolitiske målsætninger på samme tid.

Ved formelt at eliminere opdelingen i 1. og 2. bølge lande, som indebar en adskillelse af Letland og Litauen fra Estland, skubbede EU en fremtidig (muligvis midlertidig men formentlig langvarig) ekstern grænse længere væk fra Danmark.¹⁰ Med danske øje imødekom denne beslutning mindst to væsentlige strategiske hensyn. For det første stabiliserede og udvidede den en specifik, men ikke udelukkende, dansk subregional indflydelsessfære (østersøområdet som sådan), og for det andet garanterede disse landes fremtidige EU-medlemskab en fælleseuropæisk reaktion, – modsat en unilateral dansk eller nordisk reaktion – på enhver tænkelig fremtidig sikkerhedstrussel i regionen. Med andre ord ba-

nede Helsinki-beslutningen vejen for en gradvis, men ikke nødvendigvis fuldstændig, fusion af den subregionale (tidligere men ikke længere udelukkende) nordiske søjle og den regionale (tidligere, men ikke længere udelukkende) vesteuropæiske søjle.

Denne proces henimod en normalisering i relationerne med de baltiske lande og den ultimative målsætning om at inddrage de baltiske lande i de fælleseuropæiske institutioner har været en mere eller mindre eksplicit udenrigspolitisk målsætning helt tilbage fra før Sovjetunionens opløsning, og selv om ingen i 1989 kunne forudsige Europas politiske landskab 10 år senere, så reflekterer den nuværende udvidelsesdagsorden vis-à-vis de baltiske lande i betragteligt omfang vurderinger og revurderinger udviklet gradvist i det danske udenrigsministerium fra 1989 og frem (Nørgaard 1998:87).

Allerede fra 1989 opmuntrede og støttede de danske regeringer kulturelle ikke-statslige kontakter uden om de sovjetiske myndigheder, som imidlertid de facto blev anvendt som et bekvemt udgangspunkt for direkte kontakter med de lokale baltiske politiske ledere (Mouritzen 1998:69). Disse initiativer blev efterfulgt af helhjertet assistance i forbindelse med afholdelsen af de første frie valg i foråret 1990, assistance i internationale fora så som CSCE i november 1990, oprettelsen af baltiske informationskontorer i København i december og en generelt imødekomende holdning til både deres anmodninger om støtte til de økonomiske reformer og deres formelle uafhængighedserklæringer, som imidlertid ikke kunne anerkendes officielt af hensyn til den de facto eksisterende sovjetiske overhøjhed. Da denne situation ændrede sig efter opstandene i Riga og Vilnius i januar 1991 var Danmark sammen med Island de første til officielt at anerkende de baltiske republikkers uafhængighed. Et dumdrigt udenrigspolitisk initiativ, som blev betegnet som en fjendtlig handling af den

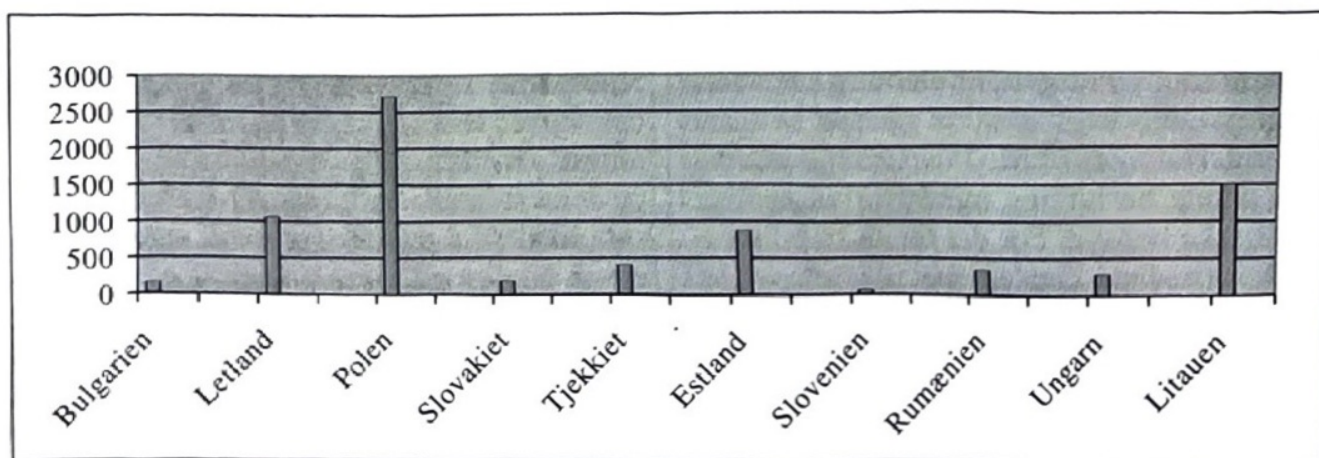
sovjetiske regering, men som gjorde den daværende danske udenrigsminister til en af de mest populære og respekterede skikkelser i de tre baltiske lande (Hoppe 1994:82).

I de følgende års baltiske reorientering mod vest, inklusiv ønsket om medlemsskab af EU, NATO og andre organisationer forblev Danmark en nøglespiller i forsøget på at bygge bro mellem balternes ønsker og de europapolitiske realiteter. En opgave, som Danmark havde specielt gunstige forudsætninger for sammenlignet med f.eks. Sverige og Finland, da Danmark allerede fra start var medlem af både EU og NATO, og således kunne tale balternes sag i disse fora. Danmark var således det første land, som integrerede baltiske enheder i sine bataljoner i Kroatien og Bosnien (IFOR) og det var ligeledes Danmark, som fik »landene i det baltiske område« nævnt i kommunikéet fra NATO's topmøde i 1997, hvilket indbragte en betydelig goodwill fra balterne (Mouritzen 1998: 74)

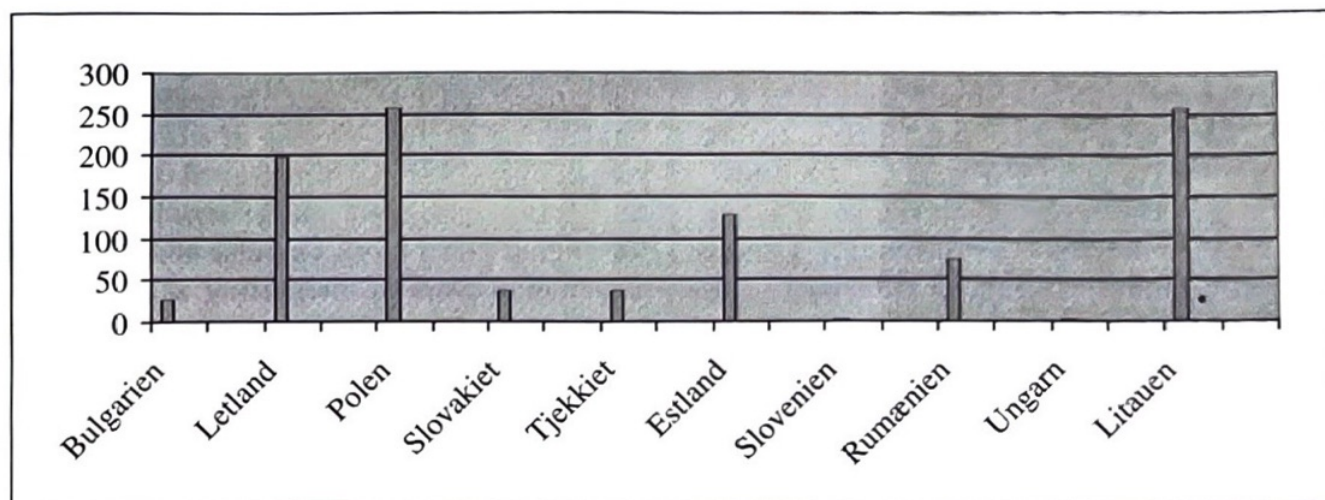
I EU-sammenhæng kom opbakningen til udtryk i oppositionen til både Helmut Kohls oprindelige udvidelsesplan fra 1995, som kun omfattede Polen, Ungarn og Tjekkiet, og den tidligere nævnte, såkaldt objektive apolitiske, indstilling fra Kommissionen, som kom til

udtryk i Agenda 2000 anbefaling af en 5+1 udvidelse, som var et kompromis mellem Kohls minimalistiske position (max. 3-lande) og den skandinaviske maximalistiske position (min. 11-12 lande).

Som det fremgår af forløbet fra 1989 og frem har Danmark ikke blot støttet den store udvidelse i ord, men også i handling. Det kommer bl.a. til udtryk i statistikkerne for udenrigshandel, danske investeringer i kandidatlandene og bilateral støtte – den såkaldte øststøtte. Fordelingen af bilaterale midler til diverse former for strukturelle tilpasninger i kandidatlandene illustrerer, at særlig landene i Danmarks nærområde, i.e. østersø-landene minus Rusland, har en særlig prioritet i den danske udvidelsesstrategi. Danmark har således en to-sporet tilgang til øststøtten; ét spor, som har de baltiske lande og Polen som målgruppe og ét spor, som retter sig mod de resterende øst- og centraleuropæiske kandidatlande. Disse støtteprogrammer omfatter bl.a. oplysning om EU-lovgivning, rådgivning af landene i forbindelse med optagelsesforhandlingerne, opbygning/reformering af de institutioner, som er nødvendige for implementering og håndhævelse af EU-lovgivningen, samarbejde i spørgsmål i relation til retlige og indre anliggender etc. etc.



Tabel 3: Dansk bilateral øststøtte 1990-2000 til EU kandidatlande (mio. kr)¹¹



Tabel 4: Dansk bilateral øststøtte 2000 til EU kandidatlande (mio. kr.)¹²

Som det fremgår af ovenstående tabeller modtager de baltiske lande og Polen væsentligt flere midler end de andre lande i regionen, og de fire lande er de eneste, som i perioden 1990-2000 har modtaget mere end 500 mio. kr. (67,5 mio.).

Fordelingen af støtte for 2000 afslører interessant nok et relativt skift inden for disse fire lande, hvor de baltiske lande tilsyneladende opgraderes i forhold til Polen. Samlet set androg den danske øststøtte til de øst- og centraleuropæiske lande ca. 1.3 mia. kr. (ca. 173 mio.) med en stigende tendens.

Selv om eksporten til østersølandene stadig kun udgør en forsvindende lille del af Danmarks samlede eksport (se tabel 2), så betragtes især Estland og Litauen som potentielle vækstmarkeder for dansk eksport. Særligt det relativt lille estiske marked har vist sig attraktivt for danske små- og mellemstore virksomheder, og i Litauen – et noget større marked – er Danmark allerede den fjerdestørste udenlandske investor og femtestørste handelspartner (1999-tal). Med landenes optagelse i EU og den deraf følgende eliminering af de sidste handelsbarrierer må de ab-

solute handelstal bag disse relative indplacements forventes at stige yderligere.

Det forhold, at EU's udvidelse med samtlige baltiske lande har såvel positive som negative konsekvenser for Rusland må naturligvis inddrages, når fokus er på østersøområdet. Dette aspekt er imidlertid ikke genstand for intense bilaterale dansk-russiske initiativer, eftersom det for begge siders vedkommende betragtes som værende et anliggende, som i højere grad høre hjemme i en dialog mellem EU og Rusland.

Rammerne for denne dialog er EU's initiativ med henblik på den nordiske dimension og partnerskabs- og samarbejdsaftalerne mellem Rusland og EU. Begge initiativer, som Danmark har en betydelig interesse i, har til hensigt at fremme sikkerhed, stabilitet, demokratiske reformer og et Europa uden skillelinier parat til at møde nye udfordringer.¹³

Det er EU's overordnede politik, at lande uden for EU's fremtidige ydre grænser også skal have gavn af EU's udvidelse, men udvidelsen er ikke uproblematisk for disse lande, og som udvidelsen skrider frem vil EU skulle håndtere en række udenrigspolitiske udfor-

dringer i den sammenhæng. En af disse udfordringer er spørgsmålet om Kaliningrad-enklavens fremtidige status. På grund af Kaliningrads specielle geografiske beliggenhed afskåret fra resten af Rusland, og efter udvidelsen med Polen og de baltiske lande omgivet af EU-lande, må der nødvendigvis findes en særlig *modus vivendi*, med hensyn til de nye EU-krav om visa og grænsekontrol, som de baltiske lande og Polen jf. Schengen-aftalen, vil være nødt til at implementere når de optages i EU. Eftersom en sådan praktisk løsning er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig, forudsætning for den handel og det økonomiske samarbejde, som Kaliningrad-enklaven er afhængig af, støtter Danmark aktivt initiativer, som fremmer grænseoverskridende samarbejde i denne del af regionen.¹⁴

6. Konklusion

Konsekvenserne af de geostrategiske, europæiske og hjemlige ændringer i perioden efter afslutningen af den kolde krig var en ny og aktiv dansk udenrigspolitik bl.a. karakteriseret ved en intensiv men ikke ubegrænset europæisering. Vel at mærke en europæisering med EF/EU som det væsentligste omdrejningspunkt. Den aktive danske linie i EU, eksemplificeret ved initiativerne i relation til spørgsmålet om EU-udvidelsens tidsplan og geografiske udstrækning er der mest konkrete udtryk. Som det er blevet påvist, udvidedes Danmarks udenrigspolitiske manøvrerum betragteligt med afslutningen på den kolde krig og de nye strategiske, institutionelle og politiske omgivelser åbnede en række muligheder for at forfølge en bred vifte af højtprioriterede udenrigspolitiske interesser. Ændringen fra en forsigtig, reaktiv low-key frontliniestat i Vesteuropas periferi, som tøvende accepterede den funktionelle nødvendighed af et EF-medlemsskab til et EU-medlemsland med en sammenhængende og dagsordenfastsættende rolle i relation til én af EU's største udfordringer i de kommende år har imidlertid ikke været nem. I lyset af bl.a. konsekvenserne af forsvarsforbeholdet og det

retlige forbehold kan den næppe heller siges at være fuldstændigt tilendebragt, da Danmark her har sat sig uden for indflydelse på områder og implementering af målsætninger, som vi ellers eksplicit henviser til og arbejder for i forbindelse med udvidelsen, bl.a. inden for grænsekontrol, bekæmpelse af svig på internationalt plan og integrering af et sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde med de central- og østeuropæiske lande.

Med hensyn til selve udvidelsen har den danske position imidlertid været bemærkelsesværdig stabil, velargumenteret og forholdsvis overbevisende både i EU og i den hjemlige debat. Denne positions succes kan, som illustreret, først og fremmest føres tilbage til kombinationen af de veldefinerede og meget specifikke danske interesser, som udvidelsen muliggør realiseringen af og eksistensen af et moralsk overbevisende argument, som underbygger netop den danske position vis-à-vis mindre ambitiøse udvidelsesstrategier som f.eks. Kohl's fra 1995 (3 lande) og Kommissionens fra Agenda 2000 i 1997 (6 lande). Den nøjagtige balance mellem idealisme og forfølgelsen af snævre nationale interesser afhænger naturligvis af øjnene der ser.

Det danske EU-politiske paradoks består imidlertid, og de problemer, som det medfører er fortsat uløste. Hvordan bygger man bro mellem på den ene side at aspirere til at være foregangsland i relation til EU's næsten altomfattende udfordring i de kommende årtier, og på den anden side stå uden for fremtidige kerneområder i integrationsprocessen, med den indbyggede risiko for at blive isoleret og kørt ud på et sidespor og det indflydelsestab, som Danmark i kraft af sine forbehold utvivlsomt må påregne?

Hvis det ikke lykkes at bygge bro mellem Danmarks EU-politiske målsætninger og Danmarks de facto position i EU-samarbejdet, et problem hvis løsning først og fremmest skal findes i den hjemlige EU-debat, så

bliver det stadig vanskeligere at forestille sig, hvordan Danmark i fremtiden skulle kunne bidrage konstruktivt til storpolitiske beslutninger i EU, for slet ikke at tale om en realisering af den mere ambitiøse ide om Danmark som dagsordensfastsætter og foregangsland indenfor EU-politikområder af væsentlig betydning.

Som konsekvens heraf er den danske regering tvunget til at balancere mellem den hjemlige EU-opposition på den ene side og det pres for yderligere integration, som en række andre medlemslande finder er en forudsætning for udvidelsen. En balancegang, som fra 90'erne og frem til idag har vist sig stadig vanskeligere efterhånden som forbeholdene aktualiseres i praksis.

Hvis det lykkes de danske EU-skeptikere at erobre dagsordenen i den hjemlige debat om Danmarks rolle i forbindelse med EU's fremtid og få præsenteret fremtidige regeringskonferencer, f.eks. den planlagt til at finde sted i 2004, som unødvendig udvidelse af samarbejdet i dybden til skade for udvidelsen i bredden, kan den offentlige mening risikere at svinge imod EU-initiativer og forslag, som et flertal af de andre medlemslande finder nødvendige. I hvilket omfang vælgerne vil blive spurgt i en fremtidig afstemning afhænger af de konkrete ændringer på bordet, hvorvidt der vil være tale om suverænitetsafgivelser og den politiske vilje. Uanset hvad består dilemmaet for dansk EU-politik, og dermed, jf. rekonfigurationen af dansk udenrigspolitik, for dansk europapolitik som helhed.

Hvis regeringen vælger at tilpasse sig de andre medlemslande og forsøger at ratificere nye traktater i Folketinget uden en folkeafstemning, vil mange utvivlsomt betragte det som manglende vilje til at respektere den skepsis, som lå til grund for nej'et d. 28. september 2000 år. Denne situation blev formentlig kun undgået i forbindelse med ratifikationen af Nice-traktaten fordi det toneangi-

vende Nej-parti SF trods alt valgte at støtte en sådan folketingsratifikation, selv om kræfter i partiet havde foretrukket en folkeafstemning. Havde SF anbefalet et Nej til Nice-traktaten, ville en folketingsratifikation sandsynligvis være blevet tolket som et udtryk for den politiske elites arrogance, på trods af at en sådan ratifikation ville have været i fuld overensstemmelse med Grundloven. I et sådant scenario ville afstanden mellem politikere og befolkning på EU-spørgsmålet være øget.

Hvis regeringen på den anden side havde besluttet af afholde en folkeafstemning for at imødekomme den omfattende skepsis, ville der have været tale om en endog meget høj politisk satsning, eftersom et Nej kunne risikere at forstyrre, om end næppe forhindre, den EU-udvidelse, som Danmark har arbejdet så hårdt for, og samtidigt for alvor underminere Danmarks medlemsskab af EU. Situationen efter det irske nej illustrerer de politiske omkostninger i så henseende.¹⁵

Nu hvor det imidlertid lykkedes regeringen, den borgerlige opposition og SF at blive enige om at sælge Nice-traktaten som en udvidelsestraktat med acceptable omkostninger i form af integration i dybden, er der skabt et konstruktivt udgangspunkt. Om dette udgangspunkt er langtidsholdbart med hensyn til opbygningen af en solid fremtidig base for Danmarks rolle i EU-beslutninger af storpolitisk rækkevidde er dog fortsat et åbent spørgsmål. Af hensyn til tempoet i udviklingen af EU's politikker på bl.a. forsvarsområdet og den planlagte regeringskonference i 2004, skal denne udfordring til de politiske partier imidlertid gribes inden for de næste par år, hvis chancen ikke skal forpasses. I det lys har Euro-afstemningen og de skygger den kaster på de andre forbehold ikke gjort opgaven lettere.

Et af de argumenter, som kunne få en positiv effekt i forsøget på at skabe en solid opbak-

ning til en konstruktiv dansk rolle i EU er det såkaldt »baltiske kort«, som i hvert fald i teorien er et stærkt kort at spille ud. Ved at påpege, at en stærk dansk stemme i EU er nødvendig for at fremme balternes sag og de markante og utvetydige danske interesser, som knytter sig til de baltiske landes medlemskab.

En sådan strategi kunne appellere til nogle af de mere nordisk orienterede EU-skeptikere, som traditionelt har opfattet den europæiske dimension og den nordiske dimension som hinandens modsætninger, men som ikke desto mindre anerkender EU's positive rolle i de baltiske landes politiske, økonomiske og sociale stabiliseringsproces.

Dette politiske kort har dog sine klare begrænsninger og kan også overspilles, især hvis det først spilles efter at f.eks. en folkeafstemning er udskrevet og de politiske aktører har indtaget deres faste pladser i EU-debatens skyttegrave. Statsministerens forsøg på at spille dette kort i forbindelse med Euro-afstemningen ændrede således ikke på det endelige afstemningsresultat, på trods af at alle de tre baltiske landes regeringsoverhoveder offentligt støttede dansk medlemskab af ØMU'ens tredje fase med den begrundelse, at de gerne så et venligtsindet land som Danmark sidde med ved bordet og tale deres sag.

På trods af udvidelsesspørgsmålets karakter af konsensuskaber i den danske EU-debat er det således stadig et åbent spørgsmål, om det er muligt at få bygget bro mellem forfølgelsen af de åbenlyse danske interesser, som en EU-udvidelse med alle de baltiske lande indebærer, og Danmarks og mange danskeres defensive indstilling til de institutionelle reformer og integrationstiltag, som er en realpolitisk forudsætning for selv samme udvidelse.

Noter

1. Erklæring nr 6 til Amsterdam-traktaten.
2. Citeret fra Friis, Lykke (ed) »An ever larger union? – EU Enlargement and European Integration, DUPI 2000, pp208. (min oversættelse) Friis understreger i forlængelse heraf, »A union of 27 can not be established without putting EU back on the drawing board«
3. Navneændringen fra »Folketingets Markedsudvalg« til »Folketingets Europaudvalg« kan ses som et konkret udtryk for den rekonfiguration af dansk EU-ropapolitik.
4. Undersøgelse refereret fra Ugebrevet Mandag Morgen, 3/10- 2000
5. Regeringens Hvidbog »Danmark og Europa«, Udenrigsministeriet, juni 2001, s 318-319
6. For en uddybning henvises til Lykke Friis, »An ever larger union? – EU Enlargement and European Integration, DUPI 2000, kapitel 2«
7. Kilde: Danmarks Eksportråd (<http://www.eksportraadet.dk/>) 3/1-2001
8. http://www.um.dk/udenrigspolitik/um-tema/13_98/um13_30.asp
9. Financial times 27/11-1997, quoted from Friis, Lykke (ed), An Ever larger union?- EU Enlargement and European Integration, DUPI 2000, pp. 60.
10. Ikke nødvendigvis i kilometer, da EU's ydre grænse fortsat vil omfatte Kaliningrad-enklaven, men i politisk forstand i og med at alle de baltiske lande bliver insidere.
11. Ministry of Foreign Affairs, StN.2, j.nr. 73.D. 204.a.3
12. Ministry of Foreign Affairs, StN.2, j.nr. 73.D. 204.a.3
13. Konference rapport. Konference organiseret af Udenrigsministeriet og Nordisk Ministerråd i samarbejde med Kommissionen 17-18. Maj 2000 i København. (<http://www.um.dk/udenrigspolitik/oesteuropa/sng/konference170500.asp>) 3/1-2001. p. 1
14. Konferencen noterede sig det danske forslag om at etablere en fleksibel finansieringsmekanisme for grænseoverskridende projekter af særlig relevans for Kaliningrad. (<http://www.um.dk/udenrigspolitik/oesteuropa/sng/konference170500.asp>) 3/1-2001. p. 4
15. Den lidet ønskværdige situation, som den irske regering er blevet bragt i tjener til skræk og advarsel. Et tilsvarende dansk nej kunne tænkes at

skærpe omstændighederne yderligere, da 1) Danmark har gjort sig upopulær én gang før, og således har trukket veksler på de andres goodwill og 2) de danske vælgere én gang før har »fået lov« til at stemme om, hvilket både rejser spørgsmål af en mere principiel demokratisk karakter og spørgsmål om de pågældende politikeres troværdighed.

Litteratur

- Borring Olesen, Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted. Socialdemokratiet og holdningerne til sikkerhedspolitikken 1945-1948, in Nüchel, Thomsen *Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*, Odense University Press, Odense 1994.
- Branner, Hans and Kelstrup, Morten (eds) (2000), *Denmarks Policy Towards Europe after 1945 – History, Theory and Options*, Odense University Press, 2000.
- Branner, Hans »Vi vil fred her til land ... En udenrigspolitisk linie 1940-, 1949-, 1989?, *Vandkunsten*, no.3. Copenhagen 1990.
- Dansk Industri, *Barrierer i Østersøregionen – dansk Industris medlemsundersøgelse af handelsbarrierer og investeringer i Østersøregionen*, Dansk Industri, december 2000.
- Europæiske Råd (Det), Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Helsingfors d. 10. og 11. December 1999. (SN 300/99).
- Friis Arne Petersen, The International Situation and Danish Foreign Policy 1998, in *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, DUPI, Copenhagen 1999.
- Friis, Lykke, *An Ever larger union? - EU Enlargement and European Integration*, DUPI 2000.
- Friis, Lykke, *Enlargement Agenda 2000 Watch* (September 1998), Overview of Denmark's enlargement policy, Institut für Europäische Politik in cooperation with Trans European Policy Studies Association (TEPSA), (The Danish part prepared by Friis, Lykke, DUPI.)
- DUPI Enlargement Agenda 2000 Watch (September 1998), Overview of Denmark's enlargement policy, Institut für Europäische Politik in cooperation with Trans European Policy Studies Association (TEPSA), The Danish part prepared by Friis, Lykke, DUPI.
- DUPI, »Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold«, DUPI, København 2000.
- Heurlin, Bertel & Mouritzen, Hans (eds). *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, DUPI.
- Heurlin, Bertel (1989), »Er Danmark et lavspændingsområde?«. I Thune, Christian (ed) in *Danmark og det internationale system: festskrift til Ole Karup Pedersen*, Politiske Studier, København.
- Heurlin, Bertel *Danish security policy 1949-99: General directions and strategies» (Dansk sikkerhedspolitik 1949-99: Overordnede linie og strategier* (forthcoming).
- Hansen, Birthe, »Dansk Baltikumpolitik« i »*Dansk Udenrigspolitisk Årbog*«, DUPI, København 1995
- Hoppe, Christian *Danmarks Østpolitik*, Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993, DJØF, Copenhagen 1994.
- Jundzis, Talavs (ed), *The Baltic States at Historical Crossroads*, Academy of Sciences, Latvia 1998.
- Mouritzen, Hans, *Theory and Reality of International Politics*, Ashgate Publishing Ltd., England 1998
- Nehring, Niels-Jørgen, »Europapolitik – og debat efter 28. September 2000«, Udenrigs nr. 4/2000, Det Udenrigspolitiske Selskab, København 2000
- Nørgaard, Ole, »Danish Policy in the Baltic sea area, 1945-1989. Looking at the Past through the Eyes of the Present« in Bertel Heurlin & Gunnar Arteus (eds) *German and Danish Security Policies towards the Baltic Sea Area – 1945 until Present*, DUPI, Copenhagen 1998.
- SNU, »Dansk og Europæisk Sikkerhed«, København 1995
- Udenrigsministeriet, »Danmark og Europa – udvidelse, globalisering og folkelig forankring«, Hvidbog, juni 2001.
- Villaume, Poul, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. Et studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*, Eirene, Copenhagen 1994.
- Zepernick, David Munis & Peter Riis, »EU: En udfordring til dansk politik – og et forsøg på at tage handsken op«, DUPI Working Paper, nr. 8 /2000
- Zepernick, David Munis & Heurlin, Bertel, »Denmark«, Danish contribution to the *Europa Handbuch*, Weidenfeld, Werner (Hrsg), Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2001 (1) (forthcoming)
- Zepernick, David Munis & Heurlin, Bertel, »Denmark and EU-Enlargement to the East« art. in Prof. Dr. Hübel (ed) »*European Integration as a New framework of Evolving Relations in North Eastern Europe: The Triangle EU-Baltic States-Russia*«, Universität Jena, 2001(2), (forthcoming).

Social dialog i Øst- og Centraleuropa

– stor ståhej for ingenting?¹

Af Mikkel Mailand, forskningsadjunkt, Ph.D.
FAOS/Sociologisk Institut, Københavns Universitet

1. Introduktion

»For Western politicians and a great deal of fly-in academics and journalists, the reformed east seems to present a uniform picture. They arrive at modernised airports, stay at a 5-star hotel (the local Shearaton/Hilton/Marriot), converse with Western-trained young native professionals in a Western language, read the Prague Post/Budapest Sun/Warsaw voice/Baltic Times for the US-perceived version of the local events, look at the macro-economic data, which are mostly good, stroll through the renovated inner cities of Tallinn, Vilnius, Prague and Budapest, be wined and dined in the best restaurants, and return with the impression that people are happy, and more and more prosperous, that the transition worked equitably and effectively, and that a new tiger economy is well on its way. Accession to the European Union, then, appear to be unproblematic and enlargement negotiations and the adoption of and implementation of EU legislation, including the social policy acquis, a pure technicality« (Rothacher 2000: 21).

Citatet her beskriver præcist en af de faldgrupper, vesteuropæiske beslutningstagere og meningsdannere kan falde i under de kort-

varige besøg i ansøgerlandene. Men de gentagne udskydelser af ansøgerlandenes optagelse i EU tyder dog på, at nogle af beslutningstagere har indset, at de sociale realiteter i ansøgerlandene er noget mere komplekse end her beskrevet – selvom en beskyttelse af interesser i EU-landene selv, også hører med til forklaringen af, at ingen af ansøgerlandene er kommet indenfor i varmen endnu.

Social- og arbejdsmarkedspolitiske reformer er blandt de mange og detaljerede betingelser for optagelse (samlet under betegnelsen *acquis communautaire*), ansøgerlandene stilles overfor – krav der skal sikre, at ansøgerlandene lever op til eksisterende EU-lovgivning og politisk praksis. De sociale og arbejdsmarkedspolitiske krav er blevet stadig mere centrale i forhandlingerne med ansøgerlandene i takt med at disse politikområder også er kommet højere op på den europæiske dagsorden. De dækker områderne arbejdsmiljø, social dialog, arbejdsmarkedsløvgivning, ligestilling for mænd og kvinder, social sikkerhed for migranter og offentlig sundhed.

I artiklen her vil der blive fokuseret på den sociale dialog og de arbejdsmarkedsforhold, dialogen relaterer sig til. Med social dialog

menes forhandlinger og konsultationer mellem staten og arbejdsmarkedets parter (arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger). Dialogen kan dreje sig om alle mulige spørgsmål af bred samfundsmæssig interesse, men social- og arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål er ofte centrale. Social dialog skal ses i modsætning til reguleringsformer, hvor staten enerådigt regulerer, eller hvor reguleringen er overladt til markeds kræfterne. Dialogen kan foregå på både nationalt, regionalt, sektor eller virksomhedsniveau og kan grundlæggende enten have form af topartsdialog mellem arbejdstagere og arbejdsgivere – som fx kollektive overenskomstforhandlinger – eller trepartsdialog, hvor også staten indgår som aktør.

Der er til anvendelsen af begrebet ofte knyttet en tro på, eller en forhåbning om, at dialogen kan være et redskab til at undgå konflikter og til at løse dem, når de opstår, og at dialogen kan være med til at forpligte vigtige samfundsaktører på væsentlige beslutninger, og dermed sikre implementeringen af disse. Disse forhold er også blandt begrundelserne for den sociale dialogs tilstedeværelse blandt EU-optagelseskriterierne.

I artiklen vil der dels blive argumenteret for, at den sociale dialog i ansøgerlandene generelt ikke lever op til minimumskriterier for social dialog, og dels, at dialogen ikke har kunnet modvirke en alvorlig forringelse af løn og arbejdsvilkår og beskæftigelse. Dette vil dog ikke blive brugt som argument for at nægte landene medlemskab, men i stedet for som udgangspunkt for forslag til hvordan den sociale dialog kan forbedres, og hvem der kan være katalysatorer for disse forandringer.

Der vil blive fokuseret på de lande, der ligger nærmest Danmark, og hvor vores politiske og økonomiske engagement er størst. Nærmere bestemt drejer det sig om Polen, Tjekkiet, Ungarn og de tre baltiske lande. Af disse er Polen, Tjekkiet, Ungarn og Estland ble-

vet stillet en optagelse i udsigt i 2004, mens Letland og Litauen må vente lidt længere.

2. En kort karakteristik af arbejdsmarkedets parter og deres historie

Fagforeningerne

I den kommunistiske æra var fagforeningerne i Øst- og Centraleuropa – med undtagelse af Solidaritet i Polen – meget langt fra at være uafhængige af de kommunistiske partier. De udførte en række opgaver for partierne på arbejdspladserne, og er blevet beskrevet som et »bindeled« mellem kommunistpartierne og masserne og som »partiernes social- og velfærdsdepartementer« (Clarke & Fairbrother 1994: 370).

Efter 1989 har disse fagforeninger i forskellig udstrækning kappet båndene til de kommunistiske partier og deres reformerede efterfølgere. Disse reformerede fagforeninger har fået konkurrence fra nye fagforeninger, uden tilknytning til de gamle magthavere. Nogle af disse fagforeninger er som Solidaritet i Polen sprunget ud af protestbevægelserne, mens andre har en religiøs basis. I de fleste lande er det dog de reformerede fagforeninger, der har flest medlemmer og størst indflydelse. Både de reformerede og de nye fagforeninger er dog stadig meget politiserede. De støtter ofte bestemte politiske partier og opstiller endog kandidater til parlamentsvalgene i en række lande.

Fagbevægelsernes struktur og graden af indbyrdes konkurrence varierer en del. I Letland og Tjekkiet har én enkelt fagforening nærmest monopol på repræsentation af arbejdstagerinteresser. I Polen og Estland kan fagforeningsstrukturen derimod beskrives som bipolar og antagonistisk, idet to fagforeninger rivaliserer om magt og medlemmer. I Litauen og Ungarn kan strukturen beskrives som pluralistisk og i stigende grad samarbejdsorienteret (Draus 2000a).

Medlemskab af fagforeningerne var mere eller mindre obligatorisk i den kommunistiske æra og organisationsprocenterne lå oppe omkring 90 procent. Siden hen er det gået hastigt tilbage. Estimaterne er usikre og varierende, men ligger for alle landene oftest på mellem 10 og 30 procent i de baltiske lande og i Polen, men helt op til 35 og 40 procent i Tjekkiet og Ungarn (Due et al. 2000; Héathy 1999; Kubínková 1999). Organiseringen er stærkest i de tilbageværende statsvirksomheder, mens den er noget svagere i de privatiserede og meget svagere i de nye private virksomheder. Organiseringen svinger meget fra branche til branche. Lokalt og regionalt er organiseringen generelt meget svag, specielt i de baltiske lande.

Fagforeningerne er fanget i en ond cirkel. I befolkningen, og specielt de unges, øjne, er de et levn fra den kommunistiske periode, der ikke kan hjælpe dem med at opnå ønskede løn og arbejdsvilkår – hvilket fører til medlemstab og svagere forhandlingsposition og manglende ressourcer til rekruttering etc. Desuden efterlader fagforeningernes omfattende engagement i partipolitik et indtryk i befolkningen af, at de er stærkere, end de er. Fagforeningernes generelt konsensus-orienterede strategier og deres opbakning bag politiske reformer har naturligvis også gjort dem upopulære i de dele af befolkningen, hvis levevilkår er blevet forværret som følge af reformerne. Endelig har udviklingen i erhvervsstrukturen fra sværindustri med tradition fra fagorganisering, til service og mindre produktionsvirksomheder, også medvirket til de faldende organisationsprocenter.

Arbejdsgiverforeningerne

De Øst- og Centraleuropæiske arbejdsgiverforeningernes historie adskiller sig i endnu højere grad end fagforeningernes fra deres vesteuropæiske søsterorganisationers. Der fandtes stort set ingen arbejdsgiverforeninger før 1989. Siden er de blevet etableret i alle seks lande, men i modsætning til i Vesteuropa

er det ikke sket som en reaktion på arbejdstagernes organisering, men for at varetage sikre interesser overfor det øvrige erhvervsliv og for at kunne foretage lobbyisme overfor politikere. Hvor forskellig dynamikken i de Øst- og Centraleuropæiske arbejdsgiverforeningers etablering er fra deres vesteuropæiske søsterorganisationers, illustreres også af, at staten og fagforeningerne i flere tilfælde støttet etableringen for at få forhandlingspartnere.

I de første år efter murens fald var arbejdsgiverorganisationerne i høj grad domineret af direktører fra de store statsejede og privatiserede virksomheder, men efterhånden er også repræsentanter fra nye private virksomheder kommet med – i fx Polen er der endda startet en organisation for SME'er (*Small and Medium-sized Enterprises*), der hurtigt vinder frem i både omfang og indflydelse.

Arbejdsgivernes organisationsgrader (dvs. hvor mange virksomheder, der er organiseret i arbejdsgiverforeningerne, eller hvor stor en del af de ansatte/den totale lønsum, disse dækker), er endnu vanskeligere at fastslå end arbejdstagernes organisationsgrader. Estimaterne varierer voldsomt, alt efter hvilke kilder der anvendes, men generelt ligger de højere end for fagforeningernes vedkommende. Der er dog ingen tvivl om, at arbejdsgiverforeningerne også har vanskeligt ved at rekruttere medlemmer. Specielt vanskeligt er det at organisere SME'erne, dels fordi disse virksomheder sjældent indgår overenskomster med de ansatte og dels fordi kulturen og servicen i mange af organisationerne stadig er præget af de store virksomheder.

Generelt er der færre arbejdsgiverforeninger end fagforeninger. I Estland og Letland er arbejdsgivernes repræsentation domineret af én arbejdsgiverforening, i Polen, Litauen og Tjekkiet af to delvist konkurrerende og i Ungarn flere meget konkurrerende foreninger.

3. Den sociale dialog

Forudsætningerne for den sociale dialog

Uafhængigt af hvor den sociale dialog foregår og om den har karakter af toparts- eller trepartsdialog, kan der opstilles en række forudsætninger, der skal være opfyldt, hvis dialogen skal lykkes.

For det første må parterne til en vis grad være uafhængige af hinanden. Hvis den ene part er underlagt den anden, som fagforeningerne var under staten/kommunistpartierne i den kommunistiske æra, bliver dialogen ulige og ufri.

For det andet er det essentielt, at alle involverede parter har tilstrækkelig organisatorisk kapacitet og legitimitet til at handle på vegne af dem, de repræsenterer. Hvis dette ikke er tilfældet, vil der være en fare for, at aftaler ikke bliver implementerede eller, at der skabes spændinger indenfor interessegrupperne.

For det tredje er det vigtigt, at magtfordelingen mellem aktørerne ikke er alt for ulige. Det vil sjældent være sådan, at aktørerne i to- eller trepartssamarbejdet er helt lige magtmæssigt set. Men bliver uligheden meget stor, kan det føre til, at den eller de svageste parter indgår kompromiser, der går imod deres interesser og dermed er undergravende for deres legitimitet. Det kan også føre til, at den stærkeste part afstår fra at indgå kompromiser, eller ikke føler sig forpligtet til at efterleve de kompromiser, der indgås.

For det fjerde er det nødvendigt, at der er fælles forståelse af den overordnede økonomiske og sociale situation selvom interesserne mellem de involverede parter eventuelt divergerer. I modsat fald kan det være vanskeligt at sætte en dagsorden for dialogen.

For det femte må de involverede parter have en positiv indstilling til samarbejde og anerkende de øvrige aktørers legitime interesser. Hvis det ikke er tilfældet, kan to- eller tre-

partssamarbejdet let blive en paradeforestilling, hvor man mødes, men hvor mulighederne for at indgå aftaler bliver vanskeliggjort eller helt blokeret.

Den sociale dialog på nationalt niveau

Trepartsdialogen er omfangsmæssigt den vigtigste form for social dialog i Øst- og Centraleuropa. I alle landene er et overordnet nationalt trepartssamarbejde etableret i starten af eller midt i 1990'erne – undtagelsen er Ungarn, hvor en formaliseret social dialog på nationalt plan allerede blev etableret i 1988. Baggrunden for etablering af trepartsdialogen skal findes i: Strejkeaktivitet og uro på arbejdsmarkedet; regeringernes behov for at dele politisk ansvar for privatiseringer og sociale reformer med andre aktører; arbejdsmarkedets parters manglende organisatoriske evne og styrke til selv at påtage sig regulering i form af kollektive overenskomster; landenes tradition for central styring; inspirationen og krav fra Vesten, ikke mindst fra EU og ILO. Blandt trepartsforaenes væsentligste opgaver er at drøfte af arbejdsmarkedslovgivning, sociale reformer, beskæftigelse, pensioner og ikke mindst minimumsløn.

Trepartsforaene har som regel ikke hjemmel i egentlige love, men i regeringsbeslutninger. Det medfører, at der ofte stilles spørgsmålstegn ved trepartsforaenes legitimitet. Derudover er trepartsforaenes kompetencer ikke altid klart specificerede, hvad der kan give anledning til konflikter mellem regeringen og trepartsforummets øvrige medlemmer. Endelig er reglerne for tildeling af repræsentation kontroversielle og uklare – som fx i Polen og i Ungarn, hvor alle andre organisationer end dem der var med til de indledende møder, indtil for nyligt var ekskluderet fra deltagelse (Héthy 1999:186).

I de lande, hvor der mangler lovhjemmel, er man i gang med at revidere og udbygge det juridiske fundament for at imødegå disse problemer, ligesom også repræsentationen er til

overvejelse i flere af de seks lande. Sammenligninger mellem trepartsfora med og uden klart juridisk fundament tyder dog på, at det juridiske fundament ikke spiller den store rolle for det faktiske trepartssamarbejde (Draus 2000a:15).

De overordnede trepartsfora har som regel en konsultativ funktion i forhold til regeringen. Dvs. at de fleste beslutninger, foraene træffer, kun er vejledende for regeringen. Når beslutningerne skal følges op ved forhandlinger i parlamentet, føler regeringerne sig dog i de fleste tilfælde forpligtet af beslutningerne. Når det ikke sker, kan det give anledning til større konflikter mellem regering og arbejdsmarkedets parter. Der er endvidere mange eksempler på, at regeringernes inddragelse af partnerne er halvhjertet, og at den sociale dialog i ekstreme tilfælde ligefrem obstrueres ved at regeringerne sender arbejdsmarkedets parter enorme mængder af lovforslag få dage før trepartsmøderne (Draus 2000a: 18; Vaughan-Whitehead 2000: 394). Dette forhold afspejles i, at staten ofte fremhæves som den stærkeste part med den største indflydelse på beslutningerne.

Også arbejdsmarkedets parter kan i nogle situationer have svært ved at leve op til de beslutninger, der tages i de overordnede trepartsråd. For arbejdsmarkedets parter er det største problem deres lave organisationsprocenter, der vanskeliggør implementeringen af aftalerne.

Udover de nationale overordnede trepartsfora, der beskæftiger sig med økonomiske og sociale spørgsmål med interesse for alle brancher og sektorer, eksisterer der i alle landene et antal trepartsfora på mere specialiserede områder, relateret til fx beskæftigelsespolitik, arbejdsmiljø, social sikkerhed, uddannelse, arbejdsformidling og EU-optagelsen.

Der er selvfølgelig omfattende forskelle indenfor dette overordnede billede. I *Litauen* og *Letland* følges det ovenfor beskrevne billede stort set, selvom det nationale lettiske trepartsforum formelt set har fået øget sin kompetence indenfor de sidste år. I *Estland* er den nationale sociale dialog blevet revideret, idet det overordnede trepartsforum i 1999 blev opdelt i to. Det overordnede trepartssamarbejde består nu dels af et multilateralt trepartsforum (med deltagelse af akademikere og repræsentanter fra finanssektoren), hvor der føres indledende diskussioner, og dels af deciderede trepartsforhandlinger.

I *Polen* har de formelle rammer for trepartssamarbejdet derimod været de samme siden dets etablering i 1994. Det overordnede trepartsforum har specielt i starten af 1990'erne spillet en meget væsentlig politisk rolle, men omfattende konflikter har blokeret samarbejdet i de seneste år. Der diskuteres i øjeblikket rammer for en ny struktur for trepartssamarbejdet.

I *Tjekkiet* lå trepartssamarbejdet som følge af kontroverser mellem fagbevægelsen og regeringen mere eller mindre underdrejet fra 1994-1997. Det spændte forhold kom også til udtryk i omfattende strejkeaktiviteter, der ellers ikke har været udbredte i de post-kommunistiske lande. En forværring af den nationale økonomi tvang dog den konservative regering til en mere konsensusøgende strategi over arbejdsmarkedets parter, og endelig viste den socialdemokratiske regering, der kom til magten i 1998, sig at være betydeligt mere indstillet på social dialog end den foregående regering.

Ungarn afviger væsentligt fra den generelle beskrivelse. Det overordnede nationale trepartsforum blev opløst i 1999, som følge af den nye regerings skepsis overfor trepartsstyring. Trepartsstyringen spiller dog stadig en rolle, idet to af de seks nye sidestillede specialiserede fora er af trepartstypen, mens resten

er multilaterale fora med repræsentation fra handelskamre, landbrugsorganisationer, lokaladministrationen, udvalgte transnationale virksomheder, større banker og NGO'er. Nogle har set reformerne af trepartsstyringen som en svækkelse af arbejdsmarkedets parter indflydelse – bl.a. beklager fagforeningerne i de multilaterale organer, at de blot er blevet reduceret til én blandt mange aktører. Andre har lagt vægt på at arbejdsmarkedets parter og andre væsentlige samfundsaktører har fået indflydelse på flere områder (Draus 2000b: 28).

Social dialog på det regionale og lokale niveau

Den sociale dialog på regionalt/lokalt niveau er hverken så vigtig eller så veludviklet som dialogen på det nationale niveau. Dialogen på dette niveau knytter sig oftest til arbejdsformidling og beskæftigelsespolitiske tiltag, økonomisk omstrukturering, men kan også dreje sig om arbejdstilsyn og erhvervsuddannelse. Dialogen foregår primært i formelle fora. Deltagerkaren i disse fora er ofte bredere end på nationalt niveau, idet den udover de tre »usual suspects« ofte også omfatter lokale/regionale myndigheder og i fx i Polen lokale/regionale landbrugsorganisationer. Forane konsulteres af de offentlige myndigheder, men har sjældent egentlige beslutningskompetencer.

I *Polen, Ungarn og Litauen* har de lokale/regionale trepartsfora og multilaterale fora eksisteret i en årrække, mens de i Tjekkiet og i de tre baltiske lande først nu er ved at blive etableret. I *Letland* er de blevet etableret af de lokale og regionale aktører selv, mens regeringen i *Estland* har spillet en større rolle i etableringen og har gjort etablering af disse fora obligatorisk.

I alle tre baltiske lande er det et problem, at der mangler ressourcer og know-how til at kunne etablere en kvalificeret social dialog på lokalt og regionalt niveau. Ikke mindst arbejdsmarkedets parter har generelt en svag

regional og lokal struktur – i nogle tilfælde eksisterer der simpelthen ikke lokale eller regionale organisationer til at levere repræsentanter til trepartsforaene.

Social dialog på brancheniveauet

Fælles for de seks lande er, at branche-overenskomsterne er relativt lidt udbredte og spiller en mindre rolle for løn- og arbejdsvilkår end den sociale dialog nationalt og på virksomhederne.

Branche-overenskomsternes må ligesom den øvrige sociale dialog holde sig indenfor de rammer, lovgivningen udstikker – og i nogle tilfælde er branche-overenskomsterne ikke andet end kopier heraf. Alle arbejdsgivere, der er organiseret i en arbejdsgiverforening indenfor en given sektor eller branche, er i de fleste af landene forpligtede til at overholde branche-overenskomsterne – dette gælder dog ikke i Tjekkiet (Kubínková 1999).

Branche-overenskomsternes bestemmelser er minimumsstandarter. I nogle tilfælde er der tale om rene lønaftaler, der blot fastsætter minimumslønninger. I andre tilfælde er der tale om mere omfattende aftaler, der også regulerer forskellige former for arbejdsvilkår. Skøn over branche-overenskomsternes dækningsgrader ligger fra 8 og 30 procent, de fleste dog tættere på 8 end på 30 procent (Due et al. 2000; Héthy 1999; Kubínková 1999). Svagest udviklet er sektordialogen i *Litauen*, hvor virksomhedsniveauet er så godt som enerådene.

Et væsentligt problem – specielt i den private sektor – er den meget svage eller helt fraværende arbejdsgiverorganisering. I nogle brancher mangler der helt en modpart for fagforeningerne at forhandle med. Der er tilfælde, hvor staten og/eller fagforeningerne for at få en sådan modpart har medvirket til etablering af arbejdsgiverforeninger, fx i Tjekkiet. Da initiativet til at indgå branche-overenskomster i så godt som alle tilfælde

kommer fra fagforeningerne, bliver den svage organisering af arbejdstagerne dog også et problem for denne form for social dialog.

Branche-overenskomsterne er helt klart mest udbredt i den offentlige sektor – specielt indenfor undervisningssektoren, sundhedssektoren, offentlig forvaltning, men også i de statsejede og privatiserede dele af fremstillingssektoren findes en del branche-overenskomster. På trods af, at de fleste branche-overenskomster findes i den offentlige sektor, er det dog ikke i alle landene muligt at indgå overenskomster inden for offentlige sektor – fx åbner lovgivningen i Tjekkiet ikke mulighed herfor (Kubínková 1999:138).

På SMEerne, indenfor private serviceerhverv og på udenlandsk ejede virksomheder, er brancheoverenskomster meget sjældne. Med til billedet hører også, at nogle af overenskomsterne – fx i Polen – stammer tilbage fra 1970'erne, fordi parterne ikke har kunnet blive enige om nye. Disse utidssvarende overenskomster kan virke som en hindring for en optimering af produktionen.

Social dialog på virksomhedsniveauet

Den sociale dialog på virksomhederne kan tage mange former, men to af de væsentligste er forhandlinger om løn- og arbejdsvilkår og arbejdstagernes deltagelse i øvrige forhold vedrørende virksomhedens produktion og udvikling.

I de fleste af landene er det fagforeningsrepræsentanter, og ikke uafhængige arbejdstagerrepræsentanter, der er arbejdsgivernes modpart, selvom der drøftes (gen)etablering af virksomhedsråd i nogle af landene. Fagforeningerne har generelt forsvaret deres monopol – bl.a. med argumenter om, at virksomhedsrådene er i lommen på ledelsen og er for svage til at repræsentere arbejdstagerne.

I Tjekkiet er man nået frem til en form for kompromis, hvor der er muligt at etablere

virksomhedsråd i virksomheder med mere end 25 ansatte, men at disse råd opløses, i det øjeblik en fagforening etableres på virksomheden (Draus 2000a: 24). I Ungarn har virksomhedsrådene længe eksisteret side om side med fagforeningerne, men de to har været delvist overlappende, da der er mange fagforeningsrepræsentanter i rådene (Draus 2000c: 4-5). Virksomhedsrådene er i de lande, hvor deres (gen)indførelse diskuteres, oftest tiltænkt at skulle anvendes til konsultation af de ansatte, ikke egentlige forhandlinger om løn og arbejdsvilkår. Der hvor rådene allerede eksisterer – i Ungarn og Tjekkiet – har virksomhedsrådene dog mulighed for at forhandle kollektive overenskomster.

Det er i så godt som alle tilfælde fagforeningsrepræsentanter, ikke arbejdsgiverne, der tager initiativ til, at der bliver indgået en overenskomst. Arbejdsgiverne er normalt juridisk forpligtede til at indgå overenskomsterne, hvis arbejdstagerne ønsker det, men konflikter og arbejdsretslige sager, hvor arbejdsgivere forsøger at undgå at tegne overenskomster, er et hyppigt forekommende fænomen i de fleste af landene – også selvom mange arbejdstagere afstår fra at forfølge ellers indlysende »gode« sager, fordi de ikke ved, hvem de skal henvende sig til, eller fordi retssagerne ofte er meget langsomme og kostbare at gennemføre. Arbejdsgiverorganisationerne har en meget passiv rolle i forhold til overenskomsterne på virksomhedsniveau. De tilskynder ikke virksomhederne at indgå sådanne, men fraråder det omvendt heller ikke.

Overenskomsterne på virksomhederne kan som branche-overenskomsterne enten være snævre lønaftaler, eller bredere aftaler der udover lønnen også indeholder aftaler om en række arbejdsforhold. Det er typisk indenfor den offentlige sektor og på store statsejede eller privatiserede virksomheder, at overenskomsterne er mest udbredt, mens overenskomster på nye SMEs og udenlandsk ejede virksomheder er sjældent forekommende.

Estimaterne for dækningsgraderne svinger mellem 6 og 14 procent i *Estland*, 10 og 30 procent i *Letland* og *Litauen* og 20 og 35 procent i *Polen* (Due et al. 2000). I *Tjekkiet* er estimaterne på mellem 30 og 43 procent, mens de for *Ungarns* vedkommende ligger omkring 40 procent (Héthy 1999; Kubínková 1999; Draus 2000b; 2000c).

Brud på overenskomster forekommer, men ikke alle landene har procedurer for mægling eller et arbejdsretsligt system. Manglende efterlevelse af lovgivningens bestemmelser er dog et større problem kvantitativt set end arbejdsretslige tvister. De statslige arbejdstilsyn og de regionale/lokale arbejdsformidlinger, der har tilsynspligten, har ikke ressourcer til at nå ud på de små virksomheder med under 50 ansatte, hvor problemet er mest omfattende.

Arbejdstagernes medbestemmelsesret – den anden væsentlige dimension af den sociale dialog på virksomhedsniveauet – er mindst udviklet i de baltiske lande, mens den i Polen tidligere har været stærk, men er blevet svækket i løbet af privatiseringsprocessen. I Ungarn og Tjekkiet er deltagelsen mere udbredt og udbygget.

Er forudsætningerne for en velfungerende social dialog opfyldt?

Et af de fem krav til den sociale dialog er som nævnt, at parterne skal være relativt uafhængige af hinanden. Med de tætte bånd der eksisterer mellem fagforeningerne og de politiske partier i flere af landene, men mest udpræget i Polen, er det tvivlsomt, om kravet kan siges at være opfyldt. En vis økonomisk og politisk afhængighed er ikke til at undgå, og er også kendt i Vesteuropa, men den meget høje grad af politisering, der findes i flere af landene, virker ofte som en barriere for dialogen.

Mht. til kravet om repræsentativitet, er det helt åbenlyst, at både arbejdstagerne og ar-

bejdsgiverne har et problem. Den manglende medlemstilslutning er både et problem i forhold til at tildele organisationerne monopol på repræsentation i trepartsfora og et problem i forhold til sikring af implementering af både to- og trepartsaftaler: Selvom parterne kan forpligte medlemmerne, er der stadig store grupper af potentielle medlemmer, der ikke kan forpligtes. Men også staten kan siges at have kapacitets-problemer, om end de er mindre omfattende. Det viser sig fx ved deres problemer med at føre et effektivt arbejdstilsyn og levere den nødvendige sekretariatsbetjening til trepartsforaene.

Arbejdsmarkedets parters manglende organisatoriske kapacitet betyder også, at magtforholdet ikke kan siges at være tilstrækkeligt lige. I trepartssamarbejdet er arbejdsmarkedets parter for svage til at kunne lægge pres på regeringen, der derfor uden de store sanktioner kan overhøre arbejdsmarkedets parters ønsker i visse situationer. På arbejdspladserne og lokalt og regionalt betyder fagforeningernes manglende organisatoriske kapacitet, at de ikke kan presse den enkelte arbejdsgiver til at indgå overenskomster.

Det fjerde krav, en orientering mod fælles mål, er i højere grad opfyldt. Alle parter i den sociale dialog står bag ønsket om blive medlem af EU og er villige til at opfylde de social- og arbejdsmarkedspolitiske krav, EU stiller som betingelse for optagelsen. Til gengæld er der i befolkningerne stor skepsis overfor EU – en skepsis, der vokser i takt med udsættelsen af optagelsen i EU. Endelig viser arbejdsgiverorganisationernes manglende opfordring til overenskomster, at ønsket om mere social dialog måske ikke deles af alle.

Også det femte krav, en positiv attitude overfor samarbejde og en anerkendelse af de andre aktørers interesser, er generelt opfyldt i landene. Det udbredte trepartssamarbejde kan i sig selv tages som udtryk for, at staten og fagbevægelserne, der normalt er initiativ-

tagerne, er indstillet på samarbejde. Arbejdsgiverne møder op og deltager konstruktivt, når de bliver inviteret. Men de generelt vanskelige forhandlinger om de fleste emner i trepartsforaene og de til tider meget konfliktprægede relationer, der præger nogle af trepartsforaene, viser, at samarbejdsviljen ikke altid er større end interessen modsætningerne. Det samme kan visse arbejdsgivers afvisning af social dialog på virksomhedsniveau og visse fagforeningers frygt for konkurrence fra alternative arbejdstagerrepræsentation ses som eksempler på.

Selvom langt fra alle forudsætninger for en velfungerende social dialog altså er opfyldt, er den sociale dialog ikke værdiløs. Den sociale dialog har hjulpet en gensidig anerkendelse mellem alle tre parter på vej, den har været med til at løse konflikter mellem de tre parter på en civiliseret måde, den har højnet informationsniveauet og den har været med til at reducere de sociale spændinger i samfundene. Den sociale dialog kan endvidere fremvise en række konkrete resultater i form af trepartsaftaler, overenskomster mm. Endelig kan den sociale dialog siges at have været med til at modne parterne, dels ved at give parterne mulighed for at definere deres egne roller, og dels ved at de igennem treparts-samarbejdet har fået indflydelse på en lang række politikområder. Så selvom arbejdsmarkedets parter måske ikke har den nødvendige styrke til at deltage i den sociale dialog på optimal vis, bliver de styrket af selve deltagelsen.

4. Beskæftigelse, løn og arbejdsvilkår – den sociale dialogs egentlige mål

Den langstrakte optagelsesproces med dens fokus på formelle kriterier, processuelle krav og jura, indebærer en risiko for, at de faktiske løn- og arbejdsvilkår og beskæftigelsesmuligheder i ansøgerlandene glemmes. Det er en forbedring af disse vilkår, der bør være den sociale dialogens egentlige mål, ikke optagelse i EU.

Derfor er der grund til at gøre opmærksom på, at overgangen til markedsøkonomi har haft alvorlige sociale konsekvenser for store dele af befolkningerne – ikke blot i en kort overgangsperiode, som mange forventede det i de optimistiske år efter murens fald – men helt frem til i dag. På trods af vækst i BNP i sidste halvdel af 1990'erne i de fleste af de seks lande, en mindsket arbejdsstyrke og en stor skjult arbejdsløshed, har alle landene på nær Ungarn officielt en arbejdsløshed på over 10 procent (ILO 2000). Selv i Ungarn, der dels har valgt en relativ »blød« omstillingsproces og dels kan fremvise flotte vækstrater, har omstillingen haft alvorlige sociale konsekvenser. Reallønnen er tilbage på niveauet fra 1970'erne og indkomsten så ulige fordelt, at 25 procent af befolkningen lever under fattigdomsgrænsen, i modsætning til kun 8 procent i 1968 (Galógczi 2000:15-21). De ledige udgør en stor del af denne gruppe, da staten ikke har ressourcer til – eller ikke har prioriteret – at understøtte de ledige i særligt stort omfang. Arbejdsløshedsunderstøttelsen er således generelt lav i ansøgerlandene og kan endvidere kun modtages i en kort periode og er begrænset til få grupper. I de baltiske lande er det således kun 6-14 procent af de ledige, der modtager understøttelse.

Den sociale dialog har altså generelt hidtil ikke formået at afbøde alvorlige levevilkårsmæssige forringelser for størstedelen af befolkningerne. Det kan måske endda fremføres, at trepartsdialogen på nationalt niveau har medvirket til forringelserne. De i trepartsforaene fastsatte minimumslønninger har nemlig ligget under de officielle eksistensminimum i de fleste af landene. Fx udgjorde minimumslønnen i Tjekkiet i 1996 fra 94 til 63 procent af eksistensminimumet, mens de i samme år i Letland udgjorde 51 procent af en »minimum consumer basket« (Standing 1997:155). Dermed er minimumslønningerne ikke længere et instrument for social beskyttelse, men er alene et middel i kampen mod at holde de statslige budgetter i ave.

5. Hvordan kan den sociale dialog forbedres?

Forandret forhandlingsvilje

Hvis dialogen skal være reel, må regeringerne tage den sociale dialog alvorligt. Det kræver, at regeringerne forsøger at leve op til trepartsforaenes beslutninger og tager arbejdsmarkedets parter alvorligt, også selvom parterne ikke altid er fuldt repræsentative eller særligt stærke. Den attitude, som regeringerne i lange perioder har lagt for dagen i fx Tjekkiet og Polen, vidner ikke om en reel vilje til at lade parterne få indflydelse – og så bliver trepartssamarbejdet omsonst. Problemet er, at arbejdsmarkedets parter er for svage til for at kunne sanktionere overfor regeringerne. Fagforeningerne på deres side må finde en bedre balance mellem samarbejde og interessevaretagelse.

Den generelt meget samarbejdsorienterede linie, fagforeningerne har indtaget overfor regeringerne, synes umiddelbar konstruktiv og har været med til at stabilisere samfundene i overgangsfasen til en ny samfundsstruktur. Men for at kunne rekruttere nye medlemmer og holde på de eksisterende, må man også kunne fremvise resultater. Faldende reallønninger, minimumslønninger langt under eksistensminimum og en næsten ikke-eksisterende arbejdsløshedsunderstøttelse er forhold, fagbevægelserne hidtil har overlevet med nød og næppe. Men på længere sigt må de kunne fremvise håndgribelige forbedringer, hvis ikke deres legitimitet totalt skal undergraves. Prisen kan blive et højere konfliktniveau, både i trepartssamarbejdet og i samfundet mere generelt. Det forhold, at per capita BNP i Øst- og Centraleuropa er 40 procent af EU's, mens reallønnen kun er 14 procent, viser, at der måske er et økonomisk rum for disse forbedringer (Gábor 2000:18). Igen bliver den manglende styrke dog en forhindring for løsning af problemet.

På den anden side skal markeringer af særinteresser overfor regeringerne ikke være ryg-

marvsreaktioner. I Polen fx problematiserer fagforeningerne per rutine forslag, når regeringen har den forkerte farve, men bakker mere eller mindre ureflekteret op bag forslagene, når regeringens farven er rigtig. Dette forhold er en bivirkning af politiseringen og en løsning kræver derfor, at fagforeningernes bånd til de politiske partier løsnes yderligere.

Forbedret forhandlingsevne

Blandt trepartsforaenes medlemmer efterspørges uddannelse i forhandlingsteknik. Derudover er det vigtigt, at regeringerne stiller en ordentlig sekretariatsbetjening til rådighed for trepartsforaene – det er ikke tilfældet i alle seks lande. For at kunne forhandle, må interne stridigheder afdæmpes. Her bliver en svækkelse af de antagonistiske relationer blandt både fagforeninger og arbejdsgiverforeninger vigtige. Selvom stridigheder mellem fagforeningerne er mindre udtalt nu end i de første år efter omvæltningerne er de stadig med til at vanskeliggøre trepartssamarbejdet i fx Polen og har i flere tilfælde i Ungarn og Litauen forhindret indgåelse af både branche- og virksomhedsoverenskomster (Draus 2000a: 21). På arbejdsgiversiden findes fx i Polen lignende antagonistiske relationer, der er med til at vanskeliggøre den sociale dialog,

Sikring af implementering

Arbejdsmarkedets parters organisatoriske ressourcer er blevet koncentreret der, hvor dialogen har været mest udviklet, altså på det nationale niveau. En udbygning af tilstedeværelsen på sektor niveau og specielt regionalt/lokalt og på arbejdspladserne er helt essentiel, bl.a. for at sikre legitimering og implementering af beslutninger fra den nationale sociale dialog. Problemet er naturligvis, at det kræver en øget medlemstilgang (eller kraftig støtte fra udenlandske finansielle kilder), hvis ikke en lokal og regional oprustning skal medføre en svækkelse på sektor og nationalt niveau.

Implementeringen kunne også forbedres, hvis arbejdsgiverorganisationerne passive rolle i forbindelse med indgåelse af virksomhedsoverenskomster blev erstattet af en påskyndende rolle over for medlemsvirksomhederne, bygget op omkring arbejdsgiverinteresser i etablering af overenskomster (fx friholdelse af arbejdspladserne fra konflikt og forøget produktivitet). Men spørgsmålet er om arbejdsgiverforeningerne af sig selv finder frem til disse argumenter, hvis de ikke oplever noget pres fra hverken stat eller fagforeninger.

Endnu en måde at sikre implementeringen på, er at lade topartsdialogen overtage noget af den regulering, der i øjeblikket ligger i trepartsregi. I flere af landene diskuteres det at gå denne vej, som også anbefales af EU. Gevinsten vil være, at arbejdsmarkedets parter sandsynligvis i højere grad vil føle sig forpligtede overfor aftaler, de helt selv har indgået, i forhold til aftaler indgået i trepartsregi. Men spørgsmålet er, om parterne er stærke nok. Staten har i nogen grad været garant for lønmodtagernes interesser, og denne garanti vil forsvinde, hvis alt for svage fagforeninger skal stå alene – derfor må denne vej betrædes med forsigtighed.

6. Hvor realistisk er en forbedring af den sociale dialog?

Mange af forslagene til forbedring af den sociale dialog bliver indfanget i en ond cirkel, der kan beskrives som: svage organisationer (og svage stater) > manglende pres på arbejdsgivere og manglende implementering af lovgivning/aftaler > dårligt omdømme for organisationerne og manglende incitament til indmeldelse i organisationer > svage organisationer.

Anskuet fra denne vinkel er det ikke særligt sandsynligt, at landenes arbejdsmarkedsrelations-systemer af sig selv vil forbedre den sociale dialog. Optimisterne må i så fald sætte deres lid til, at EU vil kunne blive den »deus

ex machina«, der via optagelseskrav og direktiver sætter gang i processen. Hvad enten man er optimist eller ej, skal man dog ikke tro, at der bliver udviklet arbejdsmarkedsrelationssystemer som i de Vesteuropæiske lande. Den sociale dialog i Øst- og Centraleuropa er blevet afviklet og genudviklet hastigt i en top-down proces, hvor den samme udvikling i Vesten var langsom og domineret af bottom-up processer. Dette vil, sammen med en lang række andre forskelle i stat, marked og civilsamfund, forhindre en omfattende konvergens lang tid fremover.

Note

1. Hvor ikke andet er anført, bygger oplysningerne til denne artikel på Due et al. (2000), der er en rapport om den sociale dialog i Polen, de tre baltiske lande og de tre russiske østersøregioner (Kaliningrad, Leningrad og Skt. Peterborg). FAOS udarbejder rapporten for Arbejdsministeriets internationale afdeling april-september 2000. Rapportens datagrundlag er primært informationer fra højt placerede repræsentanter fra disse landes og regioners arbejdsministerier/arbejdsmarkedsmyndigheder, hovedorganisationer på arbejdstager- og på arbejdsgiversiden, samt arbejdsmarkedsforskere. Disse repræsentanter har udfyldt spørgeskemaer og er efterfølgende blevet interviewet i 1 ½ – 2 timer. I hvert land/region har medvirket mellem fire og seks informanter. I alt har 33 repræsentanter medvirket. Tak til Søren Kai Andersen, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, for kommentarer til denne artikel.

Referencer

- Aasland, A. & Tyldum, G. (2000): *Better or Worse? Living Conditions Developments in Estonia, Latvia and Lithuania 1994-1999*. Oslo: Fafo.
- Draus, F. (2000a): Social dialogue in European candidate countries – Hungary. Bruxelles, ETUC.
- Draus, F. (2000b): Social dialogue in European candidate countries – overview. Bruxelles, ETUC.

- Draus, F. (2000c): Social dialogue in European candidate countries – the Czech Republic. Bruxelles, ETUC.
- Due, J., M. Mailand & V. Makarov (2000): The State of Social Dialogue in The Baltic Sea Region.: *Report from the Seminar on Social Dialogue under the Baltic Sea Region Sector Programme on Labour-Market Policy, Warsaw 25-26 October 2000*. København, Arbejdsministeriet.
- Gábor, K. (2000): Industrial Relations in Central and Eastern Europe in the perspective of EU enlargement. *South-East Europe Review*, no. 1/2000.
- Galgóczi, B. (2000). Social cost of transformation in Hungary. *South-East Europe Review*, no. 3/2000.
- ILO (2000): *Yearbook of Labour Statistics*. Geneva, ILO.
- Rothacher, A. (2000): Social realities and EU social policy in the accession countries. *South-East Europe Review*, no. 1/2000.
- Standing, G. (1997): Labour Market Governance in Eastern Europe. *European Industrial Relations Journal* 3:2.
- Vaughan-Whitehead, D. (2000) Social dialogue in EU enlargement: Acquis and responsibilities. *Transfer* no. 3/2000.

Udvidelse i dybde og bredde: Mod dannelsen af en fælles europæisk forvaltningsret?

Gerd Battrup, forskningslektor, Roskilde Universitetscenter

Mod et europæisk forvaltningsretligt fællesskab?

Blandt de betingelser for optagelse i EU, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i København i 1993, er krav om en velfungerende retsstat og at de offentlige institutioner har kapacitet til at påtage sig de forpligtelser, der er forbundet med medlemskab, dvs. være i stand til at implementere EU's *acquis* i praksis. Et krav der ikke kun, men også retter sig mod fastsættelse og implementering af en generel offentligretlig eller forvaltningsretlig lovgivning, en ny forvaltningsretlig orden. Selvom EU Kommissionens evalueringsrapporter fra 1999 og 2000 understreger svagheder i domstolssystemerne, bl.a. lange køer og mangel på dommere, og ikke mindst problemer med korruption, har hovedvægten i EU Kommissionens evalueringer ligget på opfyldelse af økonomiske kriterier, opbygningen af faglig kapacitet indenfor de enkelte sektorområder, der er omfattet af EU's *acquis communautaire* og den formelle implementering af *acquis*'et. Men det forekommer sandsynligt, at kriterierne til en retsstatslig forvaltningsorden vil fremstå med større betydning i de kommende evalueringer, og det gælder også i forhold til en række af de ansøgerlande, der synes at »stå i første række«.

Fravær eller et lavt niveau af korruption er en grundlæggende betingelse for at tale om forvaltning baseret på retsstatsprincipper, og der er ikke meget ved en ret til domstolsprøvelse, hvis man skal vente i årevis på at få sin sag behandlet. Men udover disse basale forudsætninger og et begrænset antal grundlæggende principper – legalitetsprincippet, dvs. kravet til at afgørelser, der træffes af offentlige myndigheder skal have hjemmel i lovgivning, kravet til at afgørelser, der træffes efter EU reguleringen skal begrundes – var det indtil begyndelsen af 1990'erne vanskeligt at tale om et bredere europæisk forvaltningsretligt fællesskab, en forvaltningsretens *ius commune* (Schwartz, 1992), *Rechtsgemeinschaft* eller *commonwealth*, dvs. en organiseret politisk struktur, der i institutioner er baseret på forestillinger om det fælles gode og fælles mål og standarder (MacCormick, 1997). EF/EU samarbejdet er baseret på forestillinger om nationernes samarbejde med fokus på at sikre opfyldelse af fælles mål. Hvordan man kommer frem til målet, hvilke midler der skal og kan tages i anvendelse anses som udgangspunkt for et spørgsmål, der klart falder inden for rammerne af medlemsstaternes nationale suverænitet jf. bestemmelsen i EF traktatens artikel 249 (før

189) om EU's retskilder vedrørende direktiver understreger, at »Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«. Der er gennem tiden opstået situationer, hvor EF/EU Kommissionen har kritiseret og ved EF Domstolen fået medhold i, at medlemsstaters form for implementering af enkelte direktiver ikke har sikret tilstrækkelig garanti for, at den nationale retstilstand var i overensstemmelse EF/EU retten,¹ men generelt har EF/EU's institutioner stort set holdt sig fra at kommentere de enkelte medlemsstaters nationale og subnationale forvaltningsorden og herunder forvaltningsproces. Den markante undtagelse er kravene til udbud af offentlige indkøb af varer, tjenesteydelser m.v., som imidlertid kan forklares som en del af den økonomiske politik og i snæver sammenhæng med forbuddene mod konkurrenceforvridning og ikke-godkendt statsstøtte (Ruth Nielsen, 1998).

I komplekse og vidtrækkende regulatoriske ordener er det ikke muligt skarpt at sondre mellem mål, proces og institutionelle rammer. Al retlig beslutningstagen sker i spiraler af proces/substans/proces. Og gennem 1990'erne er der vokset et bredere grundlag frem for at hævde et normativt fællesskab. Det er først og fremmest sket indenfor rammerne af EU, men er ofte kommet mest omfattende og klarest til udtryk i samspillet mellem EU og EU's medlemsstater m.fl. og de central- og østeuropæiske ansøgerlande, dvs. i samspillet mellem »vest« og »øst«. En undersøgelse af de tekster, der hævder eller diskuterer et europæisk forvaltningsretligt fællesskab viser at der er tale to relativt adskilte grupper af tekster, dvs. to relativt adskilte diskurser: den ene relaterer sig til EU og EU's medlemsstater eller »vest« i bredere forstand, den anden relaterer sig til den central- og østeuropæiske transformation og approximation. Det er i et vist omfang de sam-

me personer, der har skrevet eller leveret afgørende input til de tekster, der indgår i diskurserne. Konklusionerne i »den vestlige diskurs« er grundlaget for de tekster, der blev produceret i »transformations- og approximationsdiskursen«. Teksterne i den vestlige diskurs er overvejende forskningsbaserede, analytiske, omfangsrige og ofte temmelig forsigtige i deres konklusioner. Teksterne i »transformations- og approximationsdiskursen« er i sammenligning ofte korte og markant normative: fra et politisk *bør* til et retligt *skal*. »Udviklingen i dybden« synes at have været en forudsætning for udfyldningen af de opstillede kriterier for den kommende udvidelse i bredden.

De fleste af de central- og østeuropæiske ansøgerlande har etableret eller er på vej til at færdiggøre etableringen af en formel offentligretlig struktur, der følger de angivne retningslinjer. Alle forfatningerne understreger legalitetsprincippet og åbner adgang for domstolsprøvelse af både forfatnings- og forvaltningsretlige konflikter, alle ansøgerlande har eller er på vej til at vedtage generelle forvaltningslove, der følger de givne anbefalinger og de understøttes af tjenstemandslove og love om indretningen af den offentlige forvaltning, der fastlægger regler for saglig og stedlig kompetence, instruktionsbeføjelser, almindelige, generelle og specielle habilitetskrav mv., der er i alle ansøgerlandene etableret klage- og tilsynssystemer og oftest også ombudsmandsinstitutioner eller ombudsmandslignende institutioner. På et formelt plan synes udvidelsen af EU med en række af de central- og østeuropæiske ansøgerlande ikke at skulle give anledning til synderlige forandringer. Det er imidlertid vanskeligt at forestille sig, at udvidelsen ikke over tid vil bidrage til yderligere udvikling i dybden af »det europæiske forvaltningsretsfællesskab«, der rækker endnu videre end der kunne følge af, at de østeuropæiske medlemslande af EU kan blive konfronteret med de udvidelser og skærper, som de central-

og østeuropæiske lande fik præsenteret som en del af »det europæiske forvaltningsretsfællesskab«

Jeg vil i det følgende forsøge – og uden at gå i detaljer om indholdet af de fleste forvaltningsretlige principper – at skitsere diskurserne om »det europæiske forvaltningsretsfællesskab« og de institutionelle rammer, som de foregår og er foregået indenfor. Herefter vil jeg opridsede de forandringer i forholdet mellem politik og ret og i opfattelser af suverænitet, som udviklingerne udtrykker for afsluttende at drøfte implementeringen af forvaltningsretten i den central- og østeuropæiske myndighedspraksis. Men først vil jeg prøve at fortælle om de problemer, der er forbundet med de retlige transformationer i Central- og Østeuropa, om hvorfor retlig regulering både kan være et helt centralt element i de politiske, økonomiske og institutionelle forandringer og den retlige praksis, især forvaltningsretlige praksis være et problem i omstillingen.

At transformere forvaltningsret

Gennemførelse af radikale retlige reformer kræver ikke alene ny lovgivning, formelle institutionelle reformer m.v. men også, at de normer, der søges implementeret, opleves som gyldige af dem, som de skal være gyldige for. At begå sig i en normativ orden, at beherske reglerne i et *nomos*, er betinget af at man føler sig forbundet med det. Man må på den ene eller anden måde gøre det til sit eget. Det betyder ikke et krav til fravær af kritik, men man må opleve sig forpligtet (Cover, 1993). Ikke-radikale forandringer kræver sjældent mere end instrumentel tilpasning, man tilpasser det bestående til de nye krav. Radikale forandringer kræver at man adapterer sig til det nye *nomos*, gør det til sit eget og over tid udvikler kompetence til at beherske de nye regler som sine egne. Det enkelte *nomos* styrer i vidt omfang også hvilke problemer, der kan opstå indenfor dets rammer. Man må altså også udvikle kompetence til

andre måder at formulere problemer på. Det er indlysende, at en sådan adaptationsproces ikke alene er fagligt vanskelig, men ofte også personligt smertefuld, og det bliver ikke lettere, hvis de nye regler opleves som påtvunget udefra. Transformationen af retten i Central- og Østeuropa kan beskrives som i et spændingsforhold mellem disse to former for tilpasning: instrumentel tilpasning indenfor rammerne af et eksisterende *nomos* henholdsvis radikal adaptation til og skabelse af et nyt *nomos*. Lighedstrækkene mellem den socialistiske ret i Central- og Østeuropa og anden kontinentaleuropæisk ret eller rettere i den socialistiske retstænkning og den kontinentaleuropæiske retstænkning var så udtalte, at det på sin vis er rimeligt at tale om den socialistiske ret som en radikal udgave af kontinentaleuropæisk ret (Los, 1996). En lighed, der har begrundet at man i både i vest og i øst uden videre har antaget, at retlig regulering kunne anvendes som et afgørende og i nogle sammenhænge omtrent tilstrækkeligt redskab i de politiske, økonomiske, institutionelle og retlige reformer. Det har i mange tilfælde været velbegrundet. Også central- og østeuropæiske jurister oplever sig som udgangspunkt bundet af love og andre direktiver og tager i deres fortolkning udgangspunkt i en semantisk fortolkning af lovens ordlyd (MacCormick and Summers, 1991). Det har i de fleste central- og østeuropæiske ansøgerstater muliggjort muliggjort en relativ succesfuld omstilling af retten på »forfatningsniveau«. I andre sammenhænge har den tilsyneladende lighed og forestillinger om mulighederne for blot instrumentel tilpasning formentlig været med til at blokere for erkendelse af behovet for at skabe en ny normativ orden, et nyt *nomos*. Det gælder i et vist omfang også omstillinger af retten på »forvaltningsniveau«.

Omstillingerne af den generelle forvaltningslovgivning i Polen og Ungarn kan illustrere problemet. Rundbordssamtalerne i slutningen af 1980'erne og den trinvis demokrati-

sering betød, at de socialistiske forfatninger i første omgang blot blev revideret, så de kunne passe i en overgangsperiode (Skapska, 1999). Det var først i 1997 og 1998 at der blev vedtaget nye forfatninger. Forestillingerne om mulighederne for fortsættelse af det eksisterende med visse revisioner gjorde sig gældende i forhold til forvaltningsretten (Galligan et al, 1998). De polske og ungarske forvaltningslove havde i en central og øst-europæisk sammenhæng været usædvanlige ved at regulere den administrative beslutningsproces og ved at indrømme de berørte borgere visse rettigheder til at blive inddraget i processen. Men de ungarske og polske forvaltningsordninger var helt overvejende baseret på en pligt tænkning, der i praksis ikke åbnede meget rum for en rettighed tænkning.

Der var lysår til forskel på Stalins og Vishinshys terrororden og retten under perestrojka og glasnost. Men et gennemgående træk i den socialistiske ret er, at retten grundlæggende blev set som en pligtorden, der var skabt fra oven. Der var ikke rum for forhandling og tilpasning, eller med et andet udtryk, der var ikke rum for at se ret som også et sæt af spilleregler (Ewick and Silbey, 1998). Den generelle attitude til ret kunne (og kan) beskrives med Kafkas metafor fra *Processen*: *Foran loven*. Retten fremstod på den ene side som fuldstændig autoritet. Uden for tiden og uden for hverdagen. På den anden side nød den i det gennempolitiserede system ikke megen respekt. De enkelte retsanvendere oplevede ofte ikke at have megen professionel autonomi, og det gjaldt også dommere. Megen lovgivning forblev med et russisk udtryk blot en »*papirets ret*« (Hilmer Pedersen, 1998). Det var ikke sjældent, at dommere for ikke at tale om ansatte med administrative funktioner end ikke havde de formelt gældende lovtekster til rådighed. Man klarede sig på anden måde. Man traf sin afgørelser på baggrund af fornemmelser, generelle politiske instruktioner eller direktiver i den enkelte sag, eller med et andet russisk udtryk

»*telefonret*«. De socialistiske forvaltningslove fokuserede på de ansattes pligter og især på de sanktioner, der kunne følge ikke-overholdelse. Det betød ikke at forvaltningslovene ikke ydede en vis beskyttelse for den enkelte. Hvis man oplevede sig tilsidesat kunne man henvende sig til anklagemyndigheder, prokuraturaen, der fungerede som en bredere tilsynsmyndighed. Hvis det ikke var tilstrækkeligt kunne man forsøge at skabe politisk opmærksomhed omkring sine problemer, eller at »få nogen med indflydelse til at gøre noget«. Man kunne naturligvis kombinere metoderne og gennem trusler om anmeldelse, trusler om indgriben ovenfra, tilbud om fordele eller direkte bestikkelse, forsøg på at vække interesse eller appellere til medfølelse prøve at opnå det man ønskede. For ansatte i administrative og judicielle institutioner gjaldt det om at applicere de retlige regler og de mere eller mindre klart udtalte politiske normer på en måde, så han eller hun ikke blev kritiseret og ofte klare sig så godt, som man nu havde mulighed for eller netværk til. Megen magtfordrejning eller bare forsøg på at undgå kritik blev søgt dækket under spidse juridiske syllogismer og uoverskuelige opremsninger af bestemmelser i love og dekretter. Selvfølgelig har folk også under de socialistiske retsordener i situationer oplevet, at retten eller loven kunne yde retfærdighed, men retfærdighed skulle ofte søges uden for loven, ved at ansatte med administrative funktioner eller dommere »*lod nåde gå for ret*«. Retsstatslighed betyder, at der kun kan gives dispensation for krav i loven, hvis der er hjemmel, og det kan opleves som ikke bare uhensigtsmæssigt, men også ubarmhjerligt. Traditionen for orientering mod hierarki, for at sikre sig mod at begå fejl og for en orientering mod pligter frem for rettigheder medførte en klar tendens til i konkrete retlige afgørelser at vægte den retlige norm, *jus*, frem for at tilvejebringe en nuanceret beskrivelse eller fortolkning af den virkelighed, som reglen skal anvendes eller appliceres i forhold til, *fakta*. Det vil naturligvis typisk

have en konsekvens i forhold til valget af hvilken *retsfølge*, der skal vælges på baggrund af sammenholdningen af jus og fakta. Resultatet er en retsanvendelse, der i et vest-europæisk perspektiv ofte kan forekomme både rutineret og formel i en grad, der nærmer sig det rigide (og giver behov for megen »nåde«). Der er grund til stor opmærksomhed over for forvaltningsprocessen, til oplysning af faktum, til sammenholdning af fortolkninger af jus og faktum og ikke mindst i forhold afvejningen ved valg af retsfølge.

Det europæiske forvaltningsretlige fællesskab – i vest

Den foreløbige udvikling af en fælles EU forvaltningsret markeres i EU's Charter om grundlæggende rettigheder, som blev endeligt vedtaget i december 2000³ og som i artikel 41 anfører retten til god forvaltning som en grundrettighed. I et *retligt* perspektiv er det umiddelbart ikke meget, der vindes for den enkelte EU borger eller person, der opholder sig indenfor EU's område. Charteret angives i udgangspunktet som et politisk dokument, og det understreges i artikel 51 at bestemmelserne er rettet til Unionens institutioner og organer samt til medlemsstaterne, men kun når de gennemfører EU retten. De fleste af de rettigheder der omtales, gentager rettigheder der allerede står i EU traktaterne og/eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), eller er blot kodificeringer af rettigheder, der er skabt på baggrund af EU Kommissionens og EF Domstolens praksis, og det gælder også retten til »god forvaltning«. Charterets opridsning af det nærmere indhold i retten til god forvaltning – at alle der opholder sig indenfor EU har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist, ret til at blive hørt før der bliver truffet beslutning der kan berøre ham/hende negativt, til aktindsigt i akter, der vedrører ham/hende og ret til at forvaltningen begrundes sine beslutninger i forhold til ham/hende – indeholder endda kun en del af de rettigheder, der utvivlsomt er

en del af gældende EU-ret. Med undtagelse af spørgsmål om pålæggelse af straf eller straffelignende sanktioner⁴ gælder det blandt andet kravet til proportionalitet, dvs. kravet til at valget af foranstaltning står i et rimeligt eller passende forhold til formålet, at det er nødvendigt at anvende foranstaltningen eller indgrebet og at der er en balance mellem indgrebet og de konsekvenser, som det medfører. Som det udtrykkes i en klassisk dansk læresætning betyder kravet til proportionalitet »at skønnet ikke må sættes under regel«, dvs. at afgørelsen om valget af retsmiddel skal træffes i forhold til omstændighederne i den konkrete sag, eller i en anden sprogbrug: at der ikke uden videre må gribes til »*standard operating procedures*«. I et *retspolitisk* perspektiv tydeliggør indskrivningen af retten til god forvaltning et brud med eller betragtelig opblødning af dualistisk prægede forestillinger om, at EU/EF samarbejdet i forhold til de nationale og subnationale forvaltninger

Selvom Rom-traktaten fra sin vedtagelse understregede legalitetsprincippet, forbuddet mod diskrimination på grund af nationalitet og her stillet krav til at afgørelser, der er truffet på baggrund af fællesskabsretten, skal begrundes, og en første udvikling af supplerende elementer til fællesskabsretlig forvaltningsret skete fra slutningen af 1950'erne, var det først i slutningen af 1970'erne at der begyndte at opstå en diskurs om et europæisk forfatningsretsfællesskab, der rakte videre end indrømmelse af, at megen national forvaltningsretlig tænkning har sit udspring i inspiration eller direkte lån fra anden national forvaltningsretsteori. Diskussionerne om fælles forvaltningsretlige eller forvaltningsretspolitiske principper foregik i vidt omfang udenfor rammerne af EF. Europarådet vedtog en resolution, der anbefaler medlemsstaterne at vedtage forvaltningslove, der sikrer beskyttelse af den enkelte borger i forvaltnings-sager,⁵ en gruppe af ombudsmandsinstitutioner dannede i 1978 Det Internationale Ombudsmandsinstitut (IOI) m.v. Der er næppe

tvivl om, at der i mange vesteuropæiske stater blev oplevet et behov for styrkelse af den nationale forvaltningslovgivning. Det gjaldt bl.a Danmark, der først i 1985 fik en forvaltningslov, der i betydelig grad dog er baseret på kodificering af gældende praksisskabelte regler. Men en særlig baggrund for diskussionerne og de forskellige tiltag var formentlig de politiske omstillinger, demokratiseringerne, i Grækenland, Spanien og Portugal. Men det er først i 1990'erne, at en egentlig EU forvaltningsretlig diskurs tager form. Indtil da synes de forvaltningsretlige aspekter af EF retten alene behandlet i sammenhæng med spørgsmål om substantiel regulering (konkurrenceret, statsstøtte m.v.) eller integreret i redegørelser for »EF/EU rettens almindelige del« indenfor rammerne af en tradition, der tager udgangspunkt i folkeretten eller international ret. Den eller de nye diskurser der opstår i begyndelsen af 1990'erne er præget af andre tilgange. Som mange andre af de ny EF/EU relaterede diskurser, der opstår i slutningen af 1980'erne/begyndelsen af 1990'erne om EU's demokrati, policy og governance, kan de med et begrebsapparat, der er formuleret af Joseph Weiler, beskrives som prægede af supranationale og især infranationale tilgange (Weiler, 1999). De fleste deltagere har udgangspunkt i national offentligret og komparativ forfatningsret og fokuserer på rettighedsaspekter, mens andre tager udgangspunkt i policy studier, nyinstitutionelle tilgange, styringsteori og retssociologi.

Etableringen af den ny diskurs blev markeret med udgivelsen i 1991 af en artikel af T. Koopmans med titlen »*European Public Law: Reality and Prospects*«, Public Law og ikke mindst med udgivelsen i 1992 af Jürgen Schwarze (ed) *European Administrative Law*, der på lidt over 1500 sider sammenligner den daværende EU forvaltningsret med retstilstanden i de daværende medlemsstater indenfor en lang række problemstillinger.⁶ Det proklameres afsluttende, at EF på trods af en række gaps, kan

today justifiably claim for itself the honour (also) of being a law Community. On the basis of comparative law, an interaction has developed within the framework of the European community, which does not merely use national administrative law principles as sources of law for the newly evolving European administrative law. On the contrary, Community law has now started to exercise an influence upon national legal systems and, as a medium and catalyst, it is beginning to contribute to a convergence and approximation of administrative laws in Europe (s. 1465)

Bortset fra bastante forestillinger om formel suverænitet og ikke mindst suverænitetsopgivelse, skepsis overfor mulighederne for tilnærmelse mellem forskellige retskulturer, bekymringer for at europæisk integration medfører national disintegration m.v. forekommer det svært at argumentere for et vist forvaltningsretligt fællesskab: hvordan forsvare offentlige myndigheders ret til at anvende midler der ikke står i rimeligt forhold til målet, til ikke at høre de der berøres af en afgørelse, til ikke at begrunde deres afgørelser, osv. Men ét er fællesskab omkring generelt formulerede principper, noget andet er den konkrete anvendelse af principperne. Senere udgivelser forsøger at analysere ligheder, sammenstød og muligheder og grænser for udviklinger generelt (Schwarze, 1996, Bell, 1998, Allison, 1998, Harlow, 1999) og især i relation til de enkelte principper, bl.a »berettigede forventninger«, ansvar og erstatningsansvar for offentlige myndigheder⁷ m.v. Den har indtil nu kun i meget begrænset omfang søgt at forholde sig til udviklinger i det europæiske forvaltningsretlige fællesskab i forbindelse med og efter udvidelse af EU med en række central- og østeuropæiske stater.

Det europæiske forvaltningsretlige fællesskab – i øst

Når man vender blikket fra vest mod øst bliver fortællingerne om udviklingen af et europæisk forvaltningsretligt fællesskab på en og samme tid flimrende og forholdsvis entydigt. Det flimrende indtryk skabes blandt andet af,

at der på regionalt, nationalt og subnationalt plan optræder mange aktører. Foruden central- og østeuropæiske institutioner og aktører bl.a. EU Kommissionen/EU Phare, Verdensbanken, OSCE, regionale organer som Nordisk Ministerråd og Østersørådet, bilaterale donorer, private fonde som bl.a. Open Society fund, der er oprettet af George Soros, Adenauer Foundation, American Bar Association/The Central and East European Law Initiative (ABA/Celli) o.a. samt – hvad der i et tilbageblik formentlig kommer til at fremstå som helt centrale omdrejningspunkter, – OECD/Sigma, der er oprettet og finansieres i fællesskab af EU Phare og OECD og ikke mindst, som i slutningen af 1970'erne, Europarådet, dets sekretariat og dets mange komiteer, kommissioner og konferencer. Siden begyndelsen af 1990'erne og under større paraplyinitiativer som Den Europæiske Komite om retligt samarbejde (CFCJ), GRECO (Group of States Against Corruption) Venedig Kommissionen (European Commission for Democracy Through Law), Themis programmet m.v. har Europarådet dannet ramme for oprettelse af tværnationale fora for dommere, dommere i forfatningsstole, advokater, anklagemyndigheder m.fl., der ofte er foregået i tæt samarbejde med andre institutioner.⁸ Gennem EU, EU Phare og mange bilaterale donorer samt private fonde og institutioner (ikke mindst Open Society og ABA/Celli) er der ydet støtte til efteruddannelse af jurister med tilknytning til retssektoeren, til omformning af universitetsuddannelser, forskeruddannelser og forskerudveksling, til etablering og udvidelse af biblioteker, dannelse af professionelle netværk og professionsforeninger, oprettelse og produktion af tidsskrifter, oversættelse af lærebøger og nyskrivning af lærebøger, etablering af nationale lovdata-baser, oprettelse af EU informationscentre herunder udbredelse af adgang til Celex, uddannelse af tolke og støtte til modernisering af lokaler, anskaffelse af edb og kontorudstyr m.v. Der er blevet lagt megen vægt på udarbejdelse af nye ordbøger og mere vidtgående fælles thesaurus

(også inden for offentligretten), oprettelse af fælleseuropæiske databaser, bl.a. over forfatningsdomstolspraksis m.v.. Det er EU, der igennem især EU Phare har ydet og yder det klart største bidrag til den generelle omstilling af ret og forvaltning, men in-puttet er oftest formuleret i eller kanaliseret gennem andre institutioner.

Mens forskning og forskere har spillet og spiller en afgørende rolle i italesættelsen af det vesteuropæiske eller vestlige forvaltningsretlige fællesskab har tiltagene i forhold til Central- og Østeuropa på både afsender og modtagerside især været præget af »praktikere«. Men det betyder ikke, at forskning og forskere ikke har haft og har betydning. Der er en del forskning der beskæftiger sig med omstillingerne af den offentlige ret i Central- og Østeuropa ud fra et perspektiv af komparativ forfatningsret og der er enkelte vestlige (Galligan et al 1998) og et stærkt stigende antal central- og østeuropæiske forskere, der anlægger »infranationale tilgange« og der kan findes ganske tætte samspil mellem denne forskning og især OECD/Sigma og i lidt mindre udtalt grad Europarådet. Europarådet og (især) OECD/Sigma har også udgivet mange tekster, der er skrevet af eller baseret på input fra forskere fra såvel de EU relaterede diskurser. F.eks. udgav OECD/Sigma i 1999 et ganske ambitiøst »paper«: European Principles for Public Administration, der er baseret på input fra bl.a. Jürgen Schwarze, Denis J. Galligan fra Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford og Jacques Ziller fra Europe University Institute. Hvor teksterne i de forskningsorienterede diskurser er analytiske og ret forsigtige i deres konklusioner, er de tekster, der er udarbejdet indenfor rammerne af »den praktiske approximationsdiskurs« relativt kortfattede, opridsende og stærkt normative – og det gælder også de, der er skrevet af eller i samarbejde med forskerne. Udsagnene fra de første diskurser udvides og skærpes i den anden.⁹

Efter opbruddene – i vest

Selvom den økonomiske globalisering i vidt omfang sker uden for staterne og langt hen reguleres af sædvaner, en *lex mercatoria* (Sousa Santos 1995; Teuber et al, 1997), der er dannet og dannes gennem globale selskabers praksis og ikke mindst internationale advokatfirmaers formulering af fælles kontraktstandarder (uni-droit og unicitral), kræver tættere samhandel ikke bare adgang til markedet, men også tillid til sikkerhed for investeringer og til kvaliteten af varer, der må skabes udenfor markedet. Også megen retsvidenskab forklarer den EU retlige regulering og institutionsopbygning som et forsøg på at styre stigende kompleksitet og etablere tillid i risikosamfund. Det indre marked – og den central- og østeuropæiske tilpasning – drejer sig også om muligheder for at eksportere varer til og tiltrække investeringer fra ikke alene Europa, men hele den vestlige verden. En udvikling der i hele Europa og på bredere internationalt plan ledsages af – nogle vil sige delvis betinger – generelle tendenser til øget konstitutionalisme, til øget fokusering og understregning af »limits on the powers of government, adherence to the rule of law, and the protection of fundamental rights« (Rosenfeld, 1994) eller med andre ord, til øget erkendelse af at *constitutions matter*. En udvikling, der sætter spørgsmålet om kontrol af ikke alene udøvende myndigheder, men også lovgivningsmagten i fokus. Spørgsmål om domstolsprøvelse af love og magtfordelingen mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt presser sig på i alle europæiske forfatningsordninger (Sweet Stone, 2000) og måske mest tydeligt i Storbritannien. Her er domstolssystemet som udgangspunkt (i lighed med USA, Danmark og Norge m.fl.) organiseret som et enhedsdomstolssystem, dvs. som »almindelige« domstole, hvis kompetence i modsætning til de fleste kontinentaleuropæiske retsordener ikke er afgrænset til specifikke reguleringsområder, og her er der (i modsætning til Danmark og de øvrige nordiske lande) ikke blot

tale om en meget begrænset tradition for domstolsprøvelse af love, men det antages at være direkte i strid med forfatningen. Den britiske common law tradition hviler ganske vist på en rig tradition for *judicial review*, men rummet for retsdannelse gennem sædvaner og domstolspraksis eller »bottom up« afgrænses skarpt af antagelsen om, at afgørelser truffet af »the Queen in Parliament« ikke kan anfægtes ved domstolene. Antagelsen er blevet betydeligt modificeret siden 1990.

Der er siden Storbritanniens tiltræden af EF/EU i 1973 blevet rejst mange sager ved EF Domstolen om korrekt implementering af direktiver, der er blevet indbragt af britiske domstole som præjudicielle spørgsmål og som i mange tilfælde har ført til korrektion af og dermed delvis underkendelse af den britiske implementering, og dermed som hovedregel også den lov, der som vedtaget af parlamentet implementerede direktivet. Det er i forhold til den britiske tradition ikke uden problemer, men kan håndteres med en formodning om, at parlamentet ville en korrekt implementering. Men i 1988 vedtog parlamentet en lov, Merchant Shipping Act, der var åbenlyst i strid med forbuddet mod diskrimination på grundlag af statsborgerskab i artikel 52 (nu 43) om retten til fri etablering. Som betingelse for ret til at fiske i britiske farvande blev det krævet, at ikke alene skulle pågældende trawlere være indregistreret i Storbritannien, men deres moderselskab skulle også have hovedsæde i Storbritannien og det ledende personale på trawlerne skulle have britisk statsborgerskab. En regulering, der udelukkede den store spanske ejede, britisk indregistrerede fiskerflåde fra at fiske i britiske farvande, og som ikke blev kompenseret ved ret til at fiske i andre nationale farvande: de var jo indregistreret i Storbritannien. Konflikten endte i to sager for EF Domstolen foruden en sag om anvendelse af foreløbige retsmidler, men det er i et forfatningsretligt perspektiv de britiske domstolsafgørelser, der er de mest afgørende. I den første sag besluttede den britiske højesteret House of Lords (Law Lords) at indbringe spørgsmålet om de britiske domstoles kompetence til at midlertidigt at suspendere dele af en lov vedtaget af Queen in Parliament for EF Domstolen som præjudicielt spørgsmål. På baggrund af EF Domstolens dom i den første sag gav House of Lords i juli 1990 Factortames adgang til at indbringe sagen for domstolene og nedlagde foreløbigt forbud mod ikraftsættelse af

statsborgerskabskravene i Merchant Shipping Act, 1988. I den anden sag indbragtes spørgsmålet om betingelsernes gyldighed og spørgsmålet om erstatning, der af House of Lords i overensstemmelse med sine afgørelser i den første Factortame sag også fulgte EF Domstolen i den anden.

Factortame-dommene gav anledning til megen diskussion i Storbritannien. Mange påpegede det vanskelige i opretholdelsen af to retsordener, hvor der i nogle tilfælde var og i andre ikke var adgang til domstolskontrol af love uden at denne forskel beroede på andet end hvorvidt loven var eller ikke var relateret til EU samarbejdet. Den foreløbige løsning har været at følge op på Factortame-dommene med en formel anerkendelse ved lov af princippet om EU rettens forrang og ved i Human Rights Act 1998 at åbne for adgang for domstolsprøvelse af loves overensstemmelse med EMRK. Andre kredse kritiserede House of Lords for på det nærmeste at have begået statskup. Ganske vist er der som påpeget af Robert A Dahl ikke meget, der taler for, at politiske systemer, der giver adgang til domstolsprøvelse af love er mere effektive i beskyttelsen af individuelle rettigheder end systemer, hvor den lovgivende myndighed påtager sig at beskytte rettigheder gennem tilbageholdenhed (Dahl, 1989). Men forudsætningen er, at de lovgivende påtager sig en sådan tilbageholdenhed. Ved at beslutte en politisk konfrontation med EF Kommissionen uden at udstikke retningslinjer for, hvordan konfrontationen skulle håndteres eller antyde hvilke konsekvenser parlamentet og regeringen var villige til at tage på baggrund af konfrontationen, blev House of Lords efterladt uden ret mange andre handlemuligheder end i sidste ende at se bort fra konfrontationen. At forholde sig til »business as usual« selvom det altså indebar underkendelse af beslutninger truffet af *the Queen in Parliament*.

Den amerikanske nyinstitutionalistisk orienterede domstolsforsker, Martin Shapiro forklarer »judicialiseringen« af den europæiske

policy-making som først og fremmest en reaktion på forandringer i politikken: Politikerne prioriterer i stigende grad *short term* politikken på bekostning af *long term* politikken, der i stigende grad – hvor det kan lade sig gøre rent institutionelt og hvor de *long term* politiske mål er indlejret som også retlige normer – forskydes til domstolene (Shapiro, 1999). En udviklingstendens, der i Storbritannien og formentlig også i store dele af det øvrige Europa, kan genfindes på administrativt niveau. På den ene side bidrager New Public Management politikkerne til en forskydning fra ret til politik og til »økonomisering af politikken«, men samtidig – med fokuseringen på aftaler og kontrakter – både til en forøgelse af konflikter, der typisk vil defineres som retlige konflikter og øget fokusering på rettigheder og formelt ansvar. Den stigende kompleksitet, oplevelser af øget risiko og ikke mindst internationaliseringen giver anledning til potentielle retlige konflikter, bl.a i spørgsmål om behandlingen af flygtninge og immigranter, der søger mod Europa. Damian Chalmers har påpeget, at den store stigning i antallet af sager, der indbringes som præjudicielle spørgsmål for EF Domstolen ikke alene kan forklares i EU reguleringens stigende betydning og i forsøg på at skabe opmærksomhed omkring en sag ved at kræve indbringelse for EF Domstolen, men også blot afspejler en voldsom stigning i antallet af konflikter, der indbringes for domstolene (Chalmers, 2000) og det gælder også antallet af konflikter mellem borgere/personer og offentlige myndigheder (Galligan et al, 1996).

Efter opbruddene – i øst

De central- og østeuropæiske ansøgerlandes forfatninger åbner alle muligheder for judicial prøvelse af love eller lovforslag. Inspiration til den nærmere opbygning af prøvelsesinstitutioner er i de fleste tilfælde blevet hentet i den tyske forbundsforfatning og forbundsforfatningsdomstol og i andre tilfælde i den franske forfatningstradition for forfat-

ningsrådskontrol, dvs. kontrol af lovgivning, der er vedtaget men ikke trådt i kraft. Nogle forfatningsordninger opererer med begge former for kontrol. De central- og østeuropæiske forfatningsdomstole og/eller forfatningsråd er generelt rimeligt velfungerende, i det mindste når institutionerne alene bedømmes på grundlag af deres eget virke. Det gælder ikke alene de baltiske stater (Taube, 2001), Polen, Ungarn, Tjekkiet og Slovakiet m.fl. men også Ukraine og i det sidste par år Rusland (Fogelklou 2001). I relation til de baltiske stater og Visegrad landene er det på de fleste områder og på et forfatningsniveau formentlig korrekt at tale om nogenlunde velfungerende retsstater (Órkany and Sheppele, 1999). De største problemer knytter sig til spørgsmål om forfatningsgaranterede velfærdsrettigheder og ikke mindst til behandlingen af etniske mindretal og af personer, der er dømt eller mistænkt for kriminalitet. Der er i det sidste par år begyndt at blive indbragt mange sager fra de central- og østeuropæiske ansøgerlande for EMRD. Der er typisk tale om manglende overholdelse af bestemmelserne i EMRKs artikel 5 og 6 om ret til frihed og sikkerhed og ret til en retfærdig rettergang og overtrædelserne er grove, enkle og utvetydige.

Graden af »retsstatslighed« i relationer udenfor den egentlige forfatningsret og strafferet varierer i forhold til både stater og reguleringsområder. Det gælder også i spørgsmål om relationer mellem offentlige myndigheder og private. Generelle undersøgelser af central- og østeuropæeres tillid til offentlige myndigheder og af offentligt ansattes anseelse peger ofte på, at der ikke er sket større ændringer op igennem 1990'erne. Et indtryk, der understøttes af central- og østeuropæiske massemediers fokusering på offentlige skandaler, der – ofte i forbindelse med privatiseringer – typisk drejer sig om magtmisbrug og korruption. På den anden side er der formentlig tale om et klart faldende niveau af korruption, i det mindste på »street level«

plan. I 1993 gennemførte William Miller m.fl. en række fokusgruppe interviews i bl.a. Tjekkiet, Ukraine og Rusland med henblik på at undersøge »how citizens cope with post communist officials«, der bl.a. viste at 61% af de tjekiske respondenter forventede en korrekt eller fair behandling ved kontakt med offentligt ansatte. Tallene for Ukraine og Rusland var 12% og 16%. (Miller et al, 1997) Resultater fra en omfattende international offerundersøgelse, der i 2000 blev gennemført i 10 vesteuropæiske lande/regioner (EU's medlemsstater med undtagelse af Tyskland, Østrig, Italien og Grækenland) og Polen, viser at 5,1% af de polske respondenter angav i 1999 at have været udsat for at en offentlig ansat havde krævet eller forventet bestikkelse (Balvig, 2001). På baggrund af de evalueringer, der årligt foretages af bl.a. den private organisation *Transparency International*, er det rimeligt at antage, at forholdene i Polen er nogenlunde dækkende for forholdene i de øvrige ansøgerlande, der »står i første række« og de, der synes at presse sig mest på i den såkaldte anden række Slovakiet, Litauen og måske Letland. Set i et vesteuropæisk perspektiv er der tale om et særdeles højt niveau af korruption. I Danmark, Sverige og Finland var det 0.3% af respondenterne, der angav i 1999 at have været udsat for korruption og det eneste af de lande, der afveg væsentligt fra dette niveau, var Frankrig hvor andelen var 1,3%. I 2000 gennemførtes et retssociologisk pilotprojekt ved Institute of International Relations and Political Science, Vilnius Universitet, *Law in Baltupiai*, der gennem en række fokusgruppeinterviews i en forstad til Vilnius forsøgte at kortlægge beboeres erfaringer fra »møder med retten« indenfor en række udvalgte reguleringsområder. En første afrapportering af fortællinger om møder med offentlige myndigheder fortæller om ganske få personlige erfaringer med korruption af nyere dato, og konkluderer:

In the last ten years some positive changes appeared – people got more freedoms. Officials have changed

too, but only formally. They are ready to listen to you, but still they behave in their own way. Officials are polite only because they are afraid to loose their jobs, and that could happen if a person complaints to mass media or some control mechanisms (Valickas and Vinogradnaite, 2000)

Noter

1. Se bl.a. sag 96/81, Kommissionen mod Holland, der underkender en hollandsk implementering af et direktiv gennem kommunal praksis med henvisning til, at »en rent administrativ praksis, som efter sin karakter kan ændres af forvaltningens skøn, kan ikke betragtes som en korrekt opfyldelse af den forpligtelse, der følger af direktiver«.
2. Den tysk-amerikanske østretsforsker Inga Markovits foretog i 1990 et feltstudie i en række østberlinske juridiske institutioner, domstole, forvaltningsmyndigheder, universitetsinstitutter m.fl. Hun bad dommerne blandt andet at fortælle om de afgørelser, de havde truffet i tidens løb i kontroversielle sager og om og i hvilket omfang de oplevede at have truffet retsfærdige afgørelser. På opfordringen om at fortælle om sine retfærdige afgørelser, begyndte nogle af dommerne uden videre at fortælle om afgørelser, hvor de oplevede ikke at have fulgt loven, hvor de »havde ladet nåde gå for ret« (Markovits, 1995)
3. 2000/C 364/01
4. Artikel 49 om »legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf« fastslår i stk. 3, at »straffens omfang skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen«
5. Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities
6. Legalitetsprincippet, grænser for skøn (ultra vires), retskildelære, fortolkningsprincipper, offentligretligt ansvar; lighedsprincippet, forbuddet mod (usaglig) diskrimination og forudsigelighed; princippet om proportionalitet; princippet om beskyttelse af legitime forventninger; genoptagelse af afgørelser; tidsfrister; afgørelser med tilbagevirkende kraft, sagsbehandlingskrav herunder saglig og stedlig kompetence, sagsoplysning, høring og kontraktion, aktindsigt, klagevejledning og begrundelse og retsvirkning af sagsbehandlingsfejl.
7. Bl.a. på baggrund af EF Domstolens afgørelser i Francovich (C-6 og 9/90) Factortame 2 og Brasserie de Pecheur (C-46 og 48/93)
8. F.eks. Verdensbanken og OECD i bekæmpelse af korruption, bilaterale og private donorer i forhold til uddannelsesprogrammer m.v.
9. Skærpsen illustreres af en eller manual, *The administration and you. A handbook*, der blev udgivet af Europarådet i 1996 og udarbejdet af medarbejdere i Europarådets sekretariat med reference til en projektgruppe, der var sammensat af medlemmer fra stort set alle Europarådets medlemsstater. Målgruppen er »legislators, judges, ombudsmen, administrators, lawyers and interested members of the public in all European states as a model or guide to those principles of administrative law and procedure which are considered to be of primary importance for the protection of the individual and which ought to be applied by states which wish to secure such protection, and to the means for ensuring compliance with them« (s. 5) Det understreges, at de principper der beskrives ikke har »the political force of a recommendation or a resolution adopted by the Committee of Ministers under the Statute of the Council of Europe«, men en refleksion af EMRK, nogle af de protokoller der er vedtaget i tilknytning til konventionen, Den Europæiske Menneskerettigheds Domstols (EMRD) praksis samt andre Europaråds konventioner, rekommandationer og resolutioner som er af forvaltningsretlig relevans. Manglende efterlevelse kan muligvis medføre mere end politisk kritik. Bogen indeholder 3 hovedafsnit: en præsentation af grundlæggende principper, resumeer af domme afsagt af EMRD og eksempler på hvordan de enkelte principper indgår i en række medlemsstaters forvaltningsret. Selv med en udtalt formålsorienteret læsning af de gengivne domsresumeer, er det ikke alle principper, der bliver understøttet. Men det kan være vanskeligt at se ud af teksten. Resumeerne er gengivet i kronologisk orden og de er struktureret omkring de artikler i EMRK, der er påstået overtrådt, der kun i få tilfælde falder sammen med de forvaltningsretlige principper de også illustrerer. Der er en nøgle for sammenhænge mellem principper og resumeer, men det kræver tid at finde det enkelte resume og dernæst at udlæse det indirekte angivne forvaltningsretlige princip. For travle central og østeuropæiske jurister, der er uddannet inden for rammerne af en ra-

dikal kontinentaleuropæisk retstradition vil det være mere overskueligt at holde sig til den kortfattede beskrivelse af principper og måske deres gennemslag i national forvaltningsret.

Referencer

- John W.F. Allison Transplantation and Cross-fertilisation, in Beatson and Tridimas (eds) *New Directions in European Public Law*, Hart Publishing. Oxford 1998
- Flemming Balvig. Kriminaliteten i Danmark – i europæisk perspektiv. *Juristen* nr. 7, 2001.
- John Bell Mechanisms for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe, i Beatson and Tridimas (eds) *New Directions in European Public Law*, Hart Publishing. Oxford 1998
- Damian Chalmers The Much Ado about Judicial Politics in the United Kingdom: A Statistical Analysis of Reported Decisions of United Kingdom Courts Invoking EU Law 1973-1998, Harvard Jean Monnet Working Papers No.1/00, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000101.html>
- Council of Europe. The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook. Council of Europe Publishing. F-67075 Strasbourg Cedex
- Robert Cover. Nomos and Narrative, in Minow, Ryan and Sarat (eds) *Narrative, Violence and the Law. The Essays of Robert Cover*, Ann Arbor, The University of Michigan Press 1993
- Robert A Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven 1989
- Patricia Ewick and Susan Silbey. *The Common Place of Law. Stories from everyday life*. The University of Chicago Press. Chicago – London, 1998
- Anders Fogelklou, *Legal thinking and legal transition*, udkast Riga og Uppsala, 2001
- Denis J Galligan *Administrative Procedures and the supervision of the Administration in five Countries of Central and Eastern Europe*, University of Oxford, 1997
- Galligan, Langan and Nicandrou (eds) *Administrative justice in New European Democracies. Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*, Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford and COLPI, 1998

- Galligan and Smilov, *Administrative law in Central and Eastern Europe 1996-1998*, Central Europe University Press, Budapest, 1999
- Carol Harlow *European Administrative Law and the Global Challenge*, in Paul Craig and Gráinne de Búrca *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 1999
- Karin Hilmer Pedersen. Rusland mod årtusindeskiftet. Retsstat, velfærdsstat, feudalstat, eller ...? DJØF Forlag, 1998
- Maria Los. In the Shadow of Totalitarian Law: Law-Making in Post-Communist Poland, in Adam Podgorecki and Vittorio Olgiati (eds) *totalitarian and Post-Totalitarian Law*, Onati International Institute For the Sociology of Law, Dartmouth, Aldershot, 1996
- Neil MacCormick: Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the »European Commonwealth« in Neil MacCormick (ed) *Constructing Legal Systems: »European Union« in Legal Theory*. Reprinted from *Law and Philosophy* 16 (4) 1997, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1997
- Neil MacCormick and Robert S. Summers (eds) *Interpreting Statutes. A Comparative Study*. Sathmouth, Aldershot – Bookfield, 1991
- Inga Markovits. *Imperfect Justice: An East-West German Diary*. Oxford University Press, Clarendon Press. New York, 1995
- William Miller, Tatyana Koshechkina and Åse Grodeland. How citizens Cope with Postcommunist Officials: Evidence from Focus Group Discussion in Ukraine and the Czech Republic, in Paul Heywood (ed) *Political Corruption*, Blackwell Publishers, Oxford, 1997
- OECD/Sigma: *European Principles for Public Administration*, Sigma papers: No 27, OECD, Paris 1999
- Antal Örkan and Kim Lane Sheppele. Rules of Law: the Complexity of Legality in Hungary, in Martin Krygier and Adam Czarnota (eds) *The Rule of Law after Communism*. Dartmouth Publishing Company, Aldershot, 1999.
- Ruth Nielsen Udbud af offentlige kontrakter. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998
- Michel Rosenfeld, Modern Constitutionalism as Interplay Between Identity and Difference, in Michel Rosenfeld (ed) *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy. Theoretical Perspectives*. Duke University Press, Durham-London, 1994

- Jürgen Schwarze. *European Administrative Law*. Office for Official Publications of the European Communities. Sweet and Maxwell, 1992
- Jürgen Schwarze (ed) *Administrative Law under European Influence*. Sweet and Maxwell/Nomos, 1996
- Martin Shapiro, *The European Court of Justice*, in Paul Craig and Gráinne de Búrca (eds) *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 1999
- Grazyna Skapska »Paradigm Lost? The Constitutional Process in Poland and the Hope of a »Grass Roots Constitutionalism« in Martin Krygier and Adam Czarnota (eds) *The Rule of Law after Communism*. Dartmouth Publishing Company, Aldershot, 1999.
- B. de Sousa Santos. *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, Routledge, London-New York, 1995
- Alec Sweet *Stone Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford University Press, 2000
- Caroline Taube *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A Study in Comparative Constitutional Law*. Iustus Förlag, Uppsala, 2001
- G. Teubner (ed) *Global Law Without a State*, Dartmouth, Aldershot 1997
- The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A Handbook*. Council of Europe, 1996 Strasbourg Cedex
- Gedinimas Valickas and Inga Vinogradnaite. *Report From Focus Group Interviews. Law in Baltupiai*. Institute of International Relations and Political Science, University of Vilnius, October 2000
- Joseph Weiler. *European Democracy and its Critics: Polity and System*, in Joseph Weiler *The Constitution of Europe. Do the new clothes have an emperor and other essays on European integration*, Cambridge University Press, 1999

Økonomisk kronik

2. halvår 2001

Niels Alsing, Økonom, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

Redaktionen er afsluttet den 22. oktober 2001

1. Sammenfatning

Da de tre kaprede passagerfly bragede ind i World Trade Center og Pentagon den 11. september 2001 startede en ufattelig menneskelig tragedie med vidtrækkende politiske og økonomiske konsekvenser.

Terror-angrebet synes designet til at skabe kaos i verdensøkonomien, som allerede var rystet af en kraftig vækstafmatning i USA og Japan. Godt en måned efter terror-angrebet er der således fortsat alvorlig tvivl om, hvor dybt og hvor længe den amerikanske og den globale økonomi vil blive berørt.

Usikkerheden knytter sig især til husholdningernes og virksomhedernes reaktioner på den nye sikkerhedssituation og det økonomiske chok i form af produktionstab samt effekten af de iværksatte finans- og pengepolitiske lempelser.

Optimisterne tror på, at tilbageslaget bliver moderat og genopretningen hurtigt. De henviser til de meget store penge- og finanspolitiske lempelser, der er foretaget. Pessimisterne tror omvendt, at USA bliver hårdere ramt og at genopretningen vil strække sig ud over 2002. Husholdningerne ventes at begrænse forbruget og øge opsparingen, mens virksomhederne vil tilbageholde investeringerne med stigende ledighed og faldende efterspørgsel til følge. Pessimisterne venter, at krisen forværres af strukturelle ubalancer i øko-

nomien i form af overkapacitet, opsparingsunderskud og betalingsbalanceunderskud.

Kronikøren tilhører den moderat pessimistiske lejr, idet den onde cirkel mellem øget ledighed, lavere forbrug og muligvis negative formueeffekter via faldende aktiekurser og huspriser kunne overgå de nuværende lempelser af den økonomiske politik. Uanset holdning til spørgsmålet for eller i mod en hurtig genopretning i USA, synes der at være bred enighed om, at der er forøgede risici for den globale vækst i 2001 og 2002.

Den reale økonomiske vækst i verden ventes nu kun at blive 1,2 pct. i 2001 og 1,6 pct. i 2002. Det er markant under gennemsnittet på 3 pct. og en meget kraftig afmatning i forhold til 1999 og 2000. I forhold til forårets kronik er forventningerne nedjusteret med 1,1 pct. point for 2001 og 1,5 pct. for 2002, se tabel 1.

Nedjusteringen skyldes primært, at den amerikanske økonomi nu er gået i stå og den japanske økonomi igen er i alvorlig recession. Euro-området er knap så hårdt ramt som USA og Japan, fordi den indenlandske økonomi er ret stabil. I resten af verden er der også øer af relativt stabil vækst fx i Kina og Indien. Det generelle billede er dog betydeligt lavere vækst på de øvrige nye markeder. Særligt slemt ser det ud i Argentina, som kæmper for at undgå en ødelæggende valuta- og gældskrise.

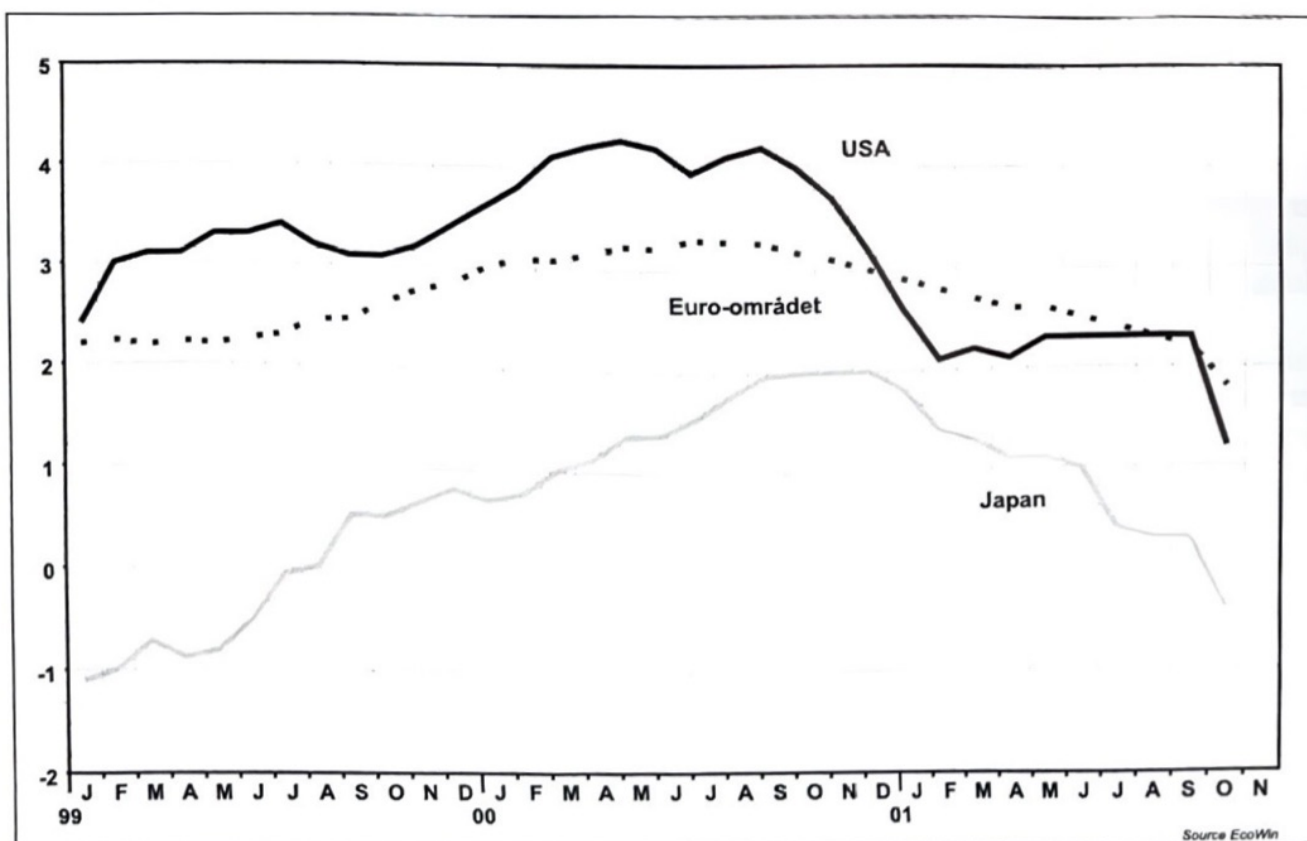
En lille, åben økonomi som den danske kan ikke undgå at blive negativt berørt af faldende efterspørgsel på eksportmarkederne. Men dels har Danmark fortsat pæne overskud på både den offentlige saldo og betalingsbalancen, afdæmpet inflation, lav ledighed og en stabil valuta og dels understøtter faldende renter og oliepriser aktivitetsniveauet fremover. I 2001 ventes væksten nu kun at blive godt 1 pct. stigende til 2 pct. i 2002.

Regeringen skønner umiddelbart, at terrorangrebet kun begrænser væksten i Danmark en smule – med ¼ pct.point i begge år – bl.a. som følge af svagere international vækst. Men der er betydelig risiko omkring effekterne af terrorangrebet, og den danske vækst

kunne sagtens blive hårdere ramt end regeringen lægger op til, især hvis væksten i euroområdet nedjusteres yderligere.

Noget tyder imidlertid på, at arbejdsmarkedet stadig er stramt med høj beskæftigelse og lav ledighed. Økonomien har derfor behov for en vækstpause for ikke at overophede igen med pres på lønninger og priser.

I lyset af situationen på arbejdsmarkedet er de erklærede hovedprioriteter i den økonomiske politik at holde det offentlige forbrug under kontrol og at forøge arbejdsudbuddet. Regeringen lægger derfor ikke umiddelbart op til finanspolitiske lempelser som følge af afmatningen i verdensøkonomien.



Men med et folketingsvalg i kikkerten, kunne det blive aktuelt med ekstraordinære finanspolitiske lempelser, hvis væksten skulle falde yderligere og ledigheden skulle begynde at stige mærkbart. Som minimum vil man nok fare med lempe overfor det offentlige forbrug og ikke mindst udvide orlovsmulighederne også selvom det begrænser arbejdsudbuddet.

2. Den internationale konjunktursituation

Det fortsatte fald i vækstforventningerne illustreres i figur 1 som de vejede gennemsnit af væksts-køn for henholdsvis indeværende og næste år. Gennemsnittene er konstrueret sådan, at de afspejler forventningerne til væksten på 6 måneders sigt.

Vækstforventningerne til den amerikanske økonomi er styrtdykket fra 4 pct. til 1 pct. på et år, mens udsigterne for Japan er forværret fra 2 pct.point til -0,5 pct. og forventningerne til euro-området med 1½ pct.point til knap 2.

Et mere detaljeret billede af vækstforventningerne kan ses af tabel 1, som viser konsensusforventninger til væksten i forskellige økonomier og regioner i 2000, 2001 og 2002 samt ændringer i forventningerne i forhold til april.

Det generelle indtryk er kraftige nedjusteringer til svag vækst. USA og Japan er særligt hårdt ramt i 2002. Euro-området og i mindre udstrækning Norden og Storbritannien ventes at være de primære vækstmotorer i både 2001 og 2002. Væksten i Euro-området er dog ulige fordelt. Tyskland er hårdere ramt af afmatning end Frankrig og Italien, hvilket skyldes større strukturelle problemer i Tyskland og en større industriandel.

Den reale økonomiske vækst i verden ventes nu kun at blive 1,2 pct. i 2001 og 1,6 pct. i 2002. Det er markant under gennemsnittet på ca. 3 pct. og en meget kraftig afmatning i forhold til 1999 og 2000. I forhold til forårets

	2000		2001		2002	
	Real vækst (Pct.)	Ændringer (Pct.point)	Real vækst (Pct.)	Ændringer (Pct.point)	Real vækst (Pct.)	Ændringer (Pct.point)
Verden	3,7	-0,2	1,2	-1,1	1,6	-1,5
USA	4,1	-0,9	1,0	-0,7	1,2	-1,9
Japan	1,5	-0,2	-0,5	-1,4	-0,4	-2,0
Asien ex Japan	2,5	0,0	0,9	-0,7	1,3	-0,7
Euro-området	3,4	0,1	1,7	-0,9	1,8	-1,0
Tyskland	3,0	0,0	0,9	-1,2	1,5	-1,1
Frankrig	3,4	0,2	2,0	-0,8	1,8	-1,1
Italien	2,9	0,0	1,9	-0,5	1,5	-1,2
Storbritannien	2,9	-0,1	2,1	-0,3	2,1	-0,6
Sverige	3,5	-0,1	1,6	-1,1	2,0	-0,9
Norge	1,8	0,0	1,2	-0,2	1,9	-0,1
Danmark	3,2	0,3	1,1	-1,0	2,1	-0,3

Anm.: Udviklingen i de månedlige konsensusforventninger på baggrund af Consensus Forecast Inc.s panel af prognoseproducenter. Tallene i parentes er ændringer i forventningerne i f.t. april 2001.

Kilde: Consensus Forecast Inc., april 2001 og oktober 2001.

Tabel 1. Konsensusforventninger til den økonomiske vækst i 1999, 2000 og 2001

kronik er forventningerne nedjusteret med 1,1 pct.point for 2001 og 1,5 pct. for 2002

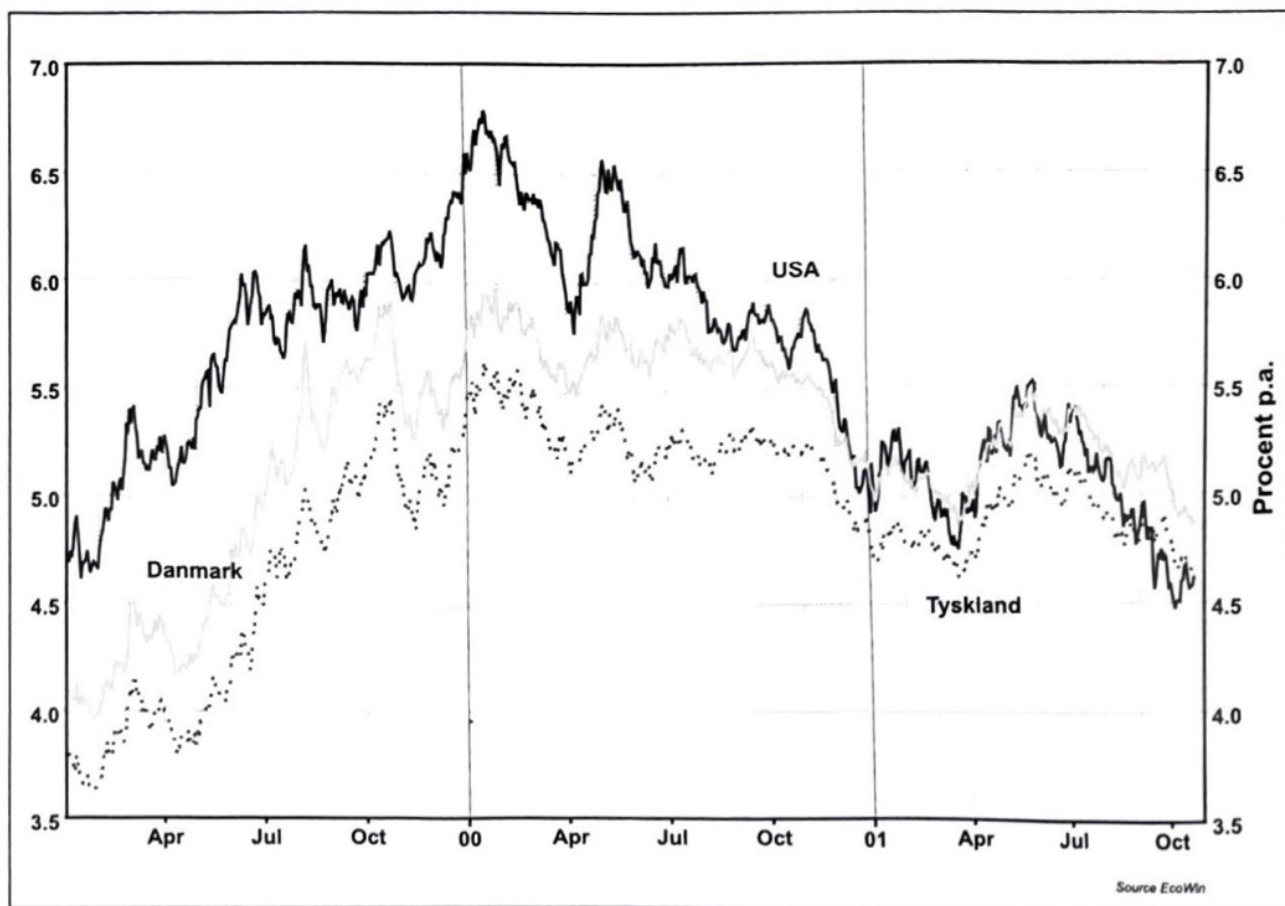
Den forøgede frygt for en global recession og deraf følgende lav inflation kan ses af udviklingen i de effektive renter på lange statsobligationer, se figur 2. De lange renter i USA, Tyskland og Danmark er således siden slutningen af maj igen slået ind på faldende trend. De lange rente i USA er faldet ca. 2 pct.point fra starten af 2000, hvor inflationsfrygten sfa. global overophedning og stigende oliepriser var på sit højeste. I samme periode er renterne i Tyskland og Danmark faldet ca. 1 pct.point.

De korte renter, som styres af de pengepolitiske renter, er faldet langt mere indenfor året

end de lange renter: 4 pct.point i USA og 1½ pct. i Tyskland. Den såkaldte rentekurve – forskellen mellem den lange og korte rente – er derfor steget eller stejlet meget markant.

Faldet i både korte og lange renter virker ekspansivt på økonomien via lånefinansieret forbrug, investeringer og via konverteringer af boliglån med lavere ydelse, eventuelt med kortere løbetid og via stigende huspriser.

I forårets kronik blev afmatningen i USA forklaret som kombinationen af en klassisk overinvesteringkrise indenfor fremstilling af højteknologisk udstyr og en almindelig cyklisk reaktion på stigende korte renter, høje lange renter og høje oliepriser.



Figur 2. Lange renter i USA, Tyskland og Danmark

Omkring tidspunktet for terror-angrebet balancerede USA på kanten af en generel recession, idet nedgangen i fremstillingserhverv var begyndt at sprede sig serviceerhvervene og ledigheden var stigende. Men økonomien så ud til netop at kunne undgå en generel recession på grund af særdeles standhaftige forbrugere, godt hjulpet af lavere renter, skattelettelser og stigende priser på boligmarkedet.

Frem til den 11. september havde centralbanken, Federal Reserve, således allerede lempet pengepolitikken 8 gange med i alt 300 bp til 3,5 pct for at stabilisere økonomien. Det er en meget markant lempelse over så kort tid, og lempelserne har da heller ikke haft tid til at få fuld effekt. Rentesænkninger har normalt først en mærkbar realøkonomisk efter 9-12 måneder, fuld effekt efter 1-2 år, men påvirker dog forventningerne med det samme.

Terror-angrebet ændrede med ét slag spørgsmålet om recession i USA til, hvor dyb den bliver og hvor længe den vil vare. Det er ikke så meget tabet af produktionsapparat, produktion eller produktionstid, som er afgørende for dybden og længden af recessionen. Den afgørende faktor er nærmere, at den øgede usikkerhed om de fremtidige økonomiske udsigter, mindsker husholdningernes lyst til at forbruge og øger trangen til at spare op og mindsker virksomhedernes investeringslyst.

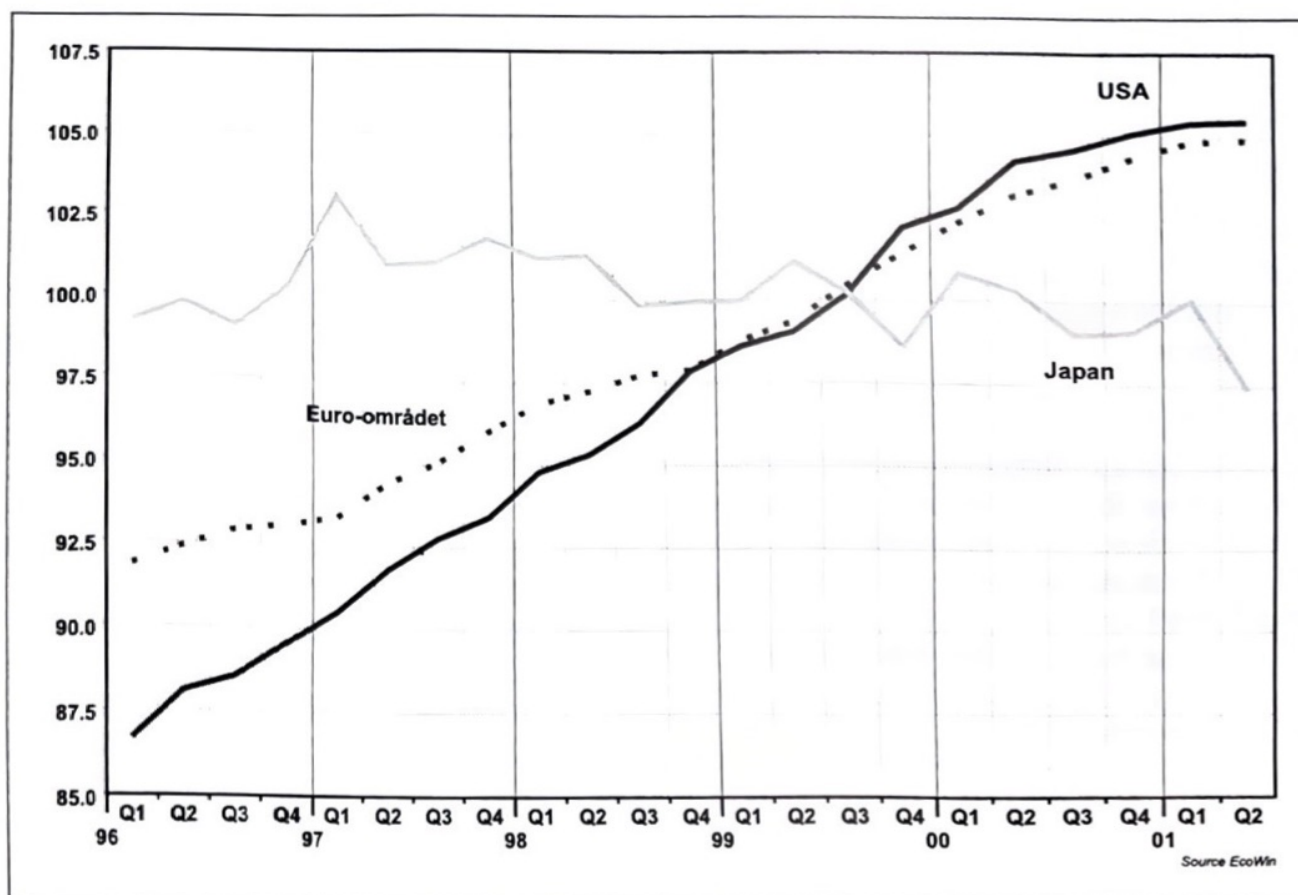
Federal Reserve har understøttet tilliden og efterspørgslen ved at sænke de allerede lave pengepolitiske renter med yderligere 100 bp til 2,5 pct. og kongressen har iværksat eller planlagt yderligere finanspolitiske lempelser op til 1½ pct. af BNP. Imens er afstraffelsen af Taleban i Afghanistan og forsøget på at finde de formodede terrorister i fuld gang. Terror, krigshandlinger og frygten for nye terrorangreb bidrager til den nervøse stemning.

Der findes to hovedlejligheder i debatten om dyb-

den og varigheden af den amerikanske recession. Optimisterne tror tilbageslaget bliver moderat og genopretningen hurtigt og kraftigt efter et par kvartaler med negativ vækst. Optimisterne forventer, at den politiske situation hurtigt bliver normal eller at vi vender os den nye situation. Den kraftige og hurtige lempelse af penge- og finanspolitikken vil stimulere væksten. Desuden – lyder argumentet – har virksomhederne allerede tilpasset kapaciteten til lavere vækst og tilendebragt lagernedbrydning i industrien. Optimisterne peger på en stærk dollar, en meget stejl rentekurve og genopretningen på aktiekurserne i oktober som signaler fra de finansielle markeder om, at der ikke kommer en langvarig krise i USA.

Pessimisterne tror omvendt, at USA bliver hårdt ramt og at genopretningen vil ske langsomt og trække ud over 2002. Argumentet er, at usikkerheden vil bestå, opsparingskvoten og ledigheden vil stige og starte en negativ vekselvirkning mellem produktion, beskæftigelse og forbrug. Krisen vil blive forværret af de strukturelle ubalancer i økonomien i form af overkapacitet, opsparingsunderskud og betalingsbalanceunderskud. Pessimisterne peger også på, at penge- og finanspolitik ikke kan få fuld effekt, så længe disse ubalancer består. Til sidst peger pessimisterne på, at en recession kan betyde yderligere markante fald i værdi af aktieformuen og måske af boligformuen og starte en ond cirkel mellem faldende formue og forbrug.

Begge scenarier kunne udspille sig, men kronikøren er skeptisk over for idéen om en hurtig genopretning. Den onde cirkel mellem øget ledighed, lavere forbrug og muligvis negative formueeffekter via faldende aktiekurser og huspriser vil formentlig vise sig mere kraftfuld end de nuværende økonomiske politiske lempelser. Fleksibiliteten i amerikansk økonomi er imidlertid stor og økonomien vil vende tilbage til trendmæssig vækst – ca. 3-3½ pct. – allerede i 2003.



Figur 3. Økonomisk aktivitet i USA, Japan og Euro-området

Der er endnu ret få løbende indikatorer for den økonomiske udvikling i USA efter terror-angrebet den 11. september, men de peger næsten entydigt på endnu svagere væksttempo. De vigtigste indikationer er, at forbrugertilliden er faldet kraftigt, erhvervstilliden er kun forværret en smule i september, detailomsætning var vigende i september, industriproduktion er også faldet i ligesom beskæftigelsen er faldet ret kraftigt og der er tegn på stigende ledighed de kommende måneder. Byggeriet udvikler sig fortsat ret stærkt sfa. faldende realkreditrenter, men også her kan der spores svaghedstegn i form af færre ansøgninger om byggetilladelser. De vigtige BNP-tal og produktivitetstal for 3. kvartal ventes først i slutningen af oktober og starten af november. Der ventes negativ BNP-

vækst og en betydelig svækket produktivtetsudvikling.

Japan er det andet store makroøkonomiske offer for terror-angrebet og den lavere internationale vækst og samhandel. Det skyldes, at den indenlandske økonomi er kronisk svag pga. alvorlige strukturelle problemer og den økonomiske vækst derfor er afhængig af vækst i eksporten. De strukturelle problemer omfatter fastlåste politiske og økonomiske strukturer, særligt en finansiel sektor med store solvensproblemer og som fungerer dårligt, et stift arbejdsmarked og en meget høj gældskvote, som begrænser mulighederne i den økonomiske politik.

Da Japan nu igen er i recession, er der bety-

delig risiko for, at den progressive Koizumi-regering udsætter eller udvander de foreslåede nødvendige reformer, fordi det vil forværre den økonomiske krise og gøre for ondt på vælgerne.

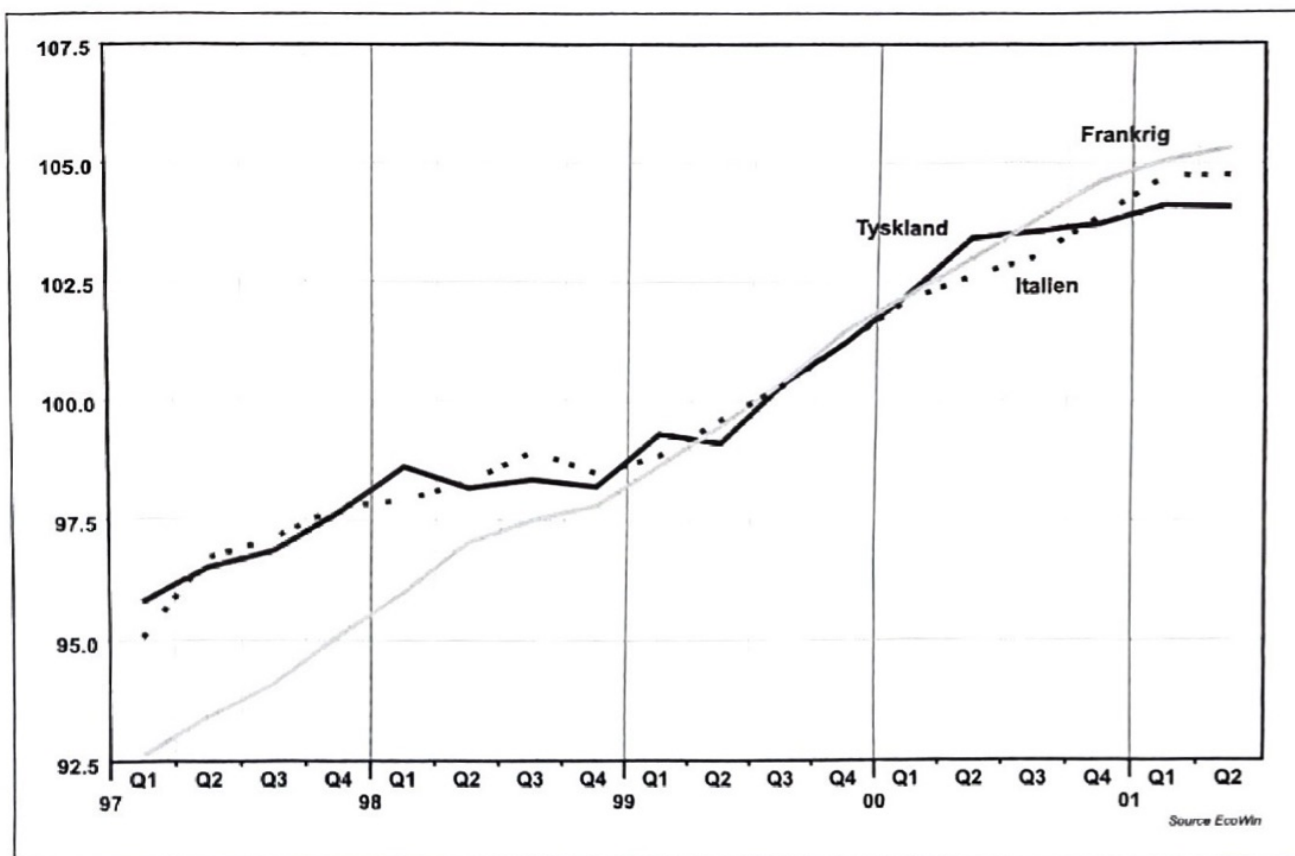
De seneste indikatorer peger på, at den økonomiske situation er særdeles dystre: eksporten falder, fremstillingssektoren er i krise, erhvervstilliden styrtdykket, ledigheden er høj og stigende, forbrugertilliden er svækket og forbruget er fladt og priserne falder fortsat.

Centralbanken har længe – uden større effekt – ført en nul-rentepolitik suppleret med en begrænset udpumpning af likviditet og et bevidst forsøg på at svække yennen. Formålet har været at drive inflationen op, realrenten ned og derigennem stimulere efterspørgslen.

Centralbanken stritter fortsat imod en egentlig inflationsmålsætning, hvor pengemængden forøges indtil inflationen bliver positiv. Bankens argument er, at en sådan strategi kan være farlig, idet det kan ende i ukontrollerbar inflation og sammenbrud af tilliden til bankvæsenet.

Omvendt er Japans problemer så store, at utraditionelle, risikable midler må tages i brug. Det er imidlertid langt fra sikkert, at en inflationsmålsætning vil kunne sætte gang i økonomien igen. Problemerne i banksektoren blokerer for en effektiv allokering af ressourcerne, og der er tegn på overkapacitet i store dele af økonomien.

Japan er således i den værst tænkelige økonomisk-politiske situation: hverken penge-



Figur 4. Økonomisk aktivitet i Tyskland, Frankrig og Italien

og finanspolitik har synderlig effekt udover et kvartal på grund af strukturelle problemer i økonomien og råderummet i den økonomiske politik synes næsten udtømt.

Regeringen forsøger derfor at svække yen-nen, men den taktik hjælper dels ikke på den manglende efterspørgsel i Verden og betyder, at Japan endnu engang forsøger at eksportere problemerne til sine konkurrenter.

Regeringen har reelt kun strukturpolitik tilbage som økonomisk-politisk middel mod den langstrakte økonomiske krise. Men det tager dels lang tid, før resultaterne kommer og har uoverskuelige menneskelige, politiske og globale økonomiske omkostninger. Det er langt fra sikkert, at Koizumi overlever politisk, når reformerne begynder at gøre vælgerne arbejdsløse.

Dermed er det urealistisk, at Japan vil kunne bidrage særligt positivt til væksten i verdensøkonomien i de kommende år.

Euro-området og resten af Europa er nu inde i en vækstpause, men ser ud til at undgå recession. Vækstpausen skyldes den globale recession i fremstillingserhverv og svag vækst i USA og Japan, forsinkede effekter af det høje olieprisniveau og en relativt stram pengepolitik frem til maj i år.

Forventningerne til væksten i euro-området for 2001 og 2002 er henholdsvis 1,7 og 1,8 pct. Det er godt 1 pct.point lavere i begge år end for et halvt år siden. Der er imidlertid risiko for flere nedjusteringer af væksten især for 2002 i takt med, at USA kommer i recession.

Der er især tegn på afmatning i Tyskland, som kun ventes at vokse knap 1 pct. i år og 1½ pct. næste år. Frankrig og Italien klarer den globale afmatning noget bedre end Tyskland. Den indenlandske efterspørgsel – både forbrug og investeringer – har været meget

lavere i Tyskland siden 1999. Baggrunden for udviklingen er Tysklands større industriandel, større eksportandel til USA, problemer i indenfor byggeriet, et mindre fleksibelt tysk arbejdsmarked og strukturelle problemer i de nye forbundsstater.

De markante forskelle i udviklingen i den økonomiske aktivitet i Euro-områdets største lande ses af figur 4. Væksten bøjede allerede af i Tyskland fra 3. kvartal 2000, mens aktiviteten har holdt sig på en stigende trend i Frankrig og Italien. Væksten har holdt sig er tydeligvis selv bærende i Frankrig, mens den tyske økonomi er noget svagere. De seneste tal for ledigheden bekræfter forskellen, idet faldet i den tyske ledighed er standset, mens den franske ledighed fortsætter med at falde. Væksten i euro-området er nu utilstrækkelig til at trække yderligere fald i ledigheden. Det svækker vækstdynamikken i euro-området betydeligt og truer med at bremse opsvinget yderligere.

Risikoen for endnu lavere vækst i Euro-området understreges bl.a. af en negativ udvikling i erhvervstilliden, som er faldet til et meget lavt niveau i oktober og nu peger på muligheden for nulvækst i 2001.

Euro-området er trods alt i bedre form end USA, idet euro-området hverken har overinvesteret eller grundlæggende ubalancer, samt har en stor ret solid indenlandsk efterspørgsel, som vil nyde godt af lavere renter og oliepriser. Til gengæld er euro-området betydelig mindre fleksibelt end USA, hvilket især kan henføres til stivheder på arbejdsmarkedet og varemarkederne samt en markant højere beskatning af arbejdsindkomst.

Forskellig væksttempi i euro-området skaber problemer for centralbanken ECB, som jo fastsætter ét pengepolitisk renteniveau for hele euro-området, som også har fælles valuta euroen. Aktuelt er problemet, at den tyske økonomi har behov for større rentesænkning

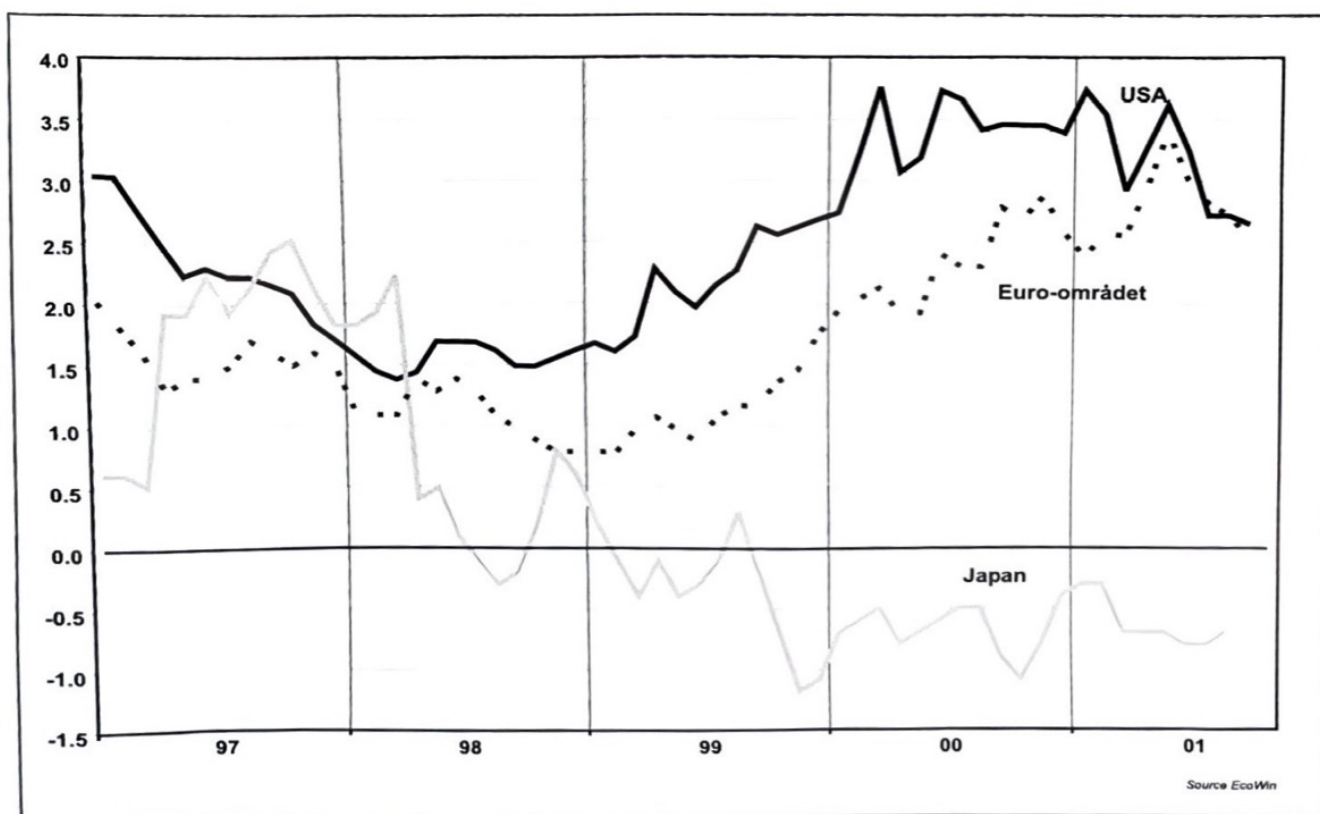
ger for at få realrenten – renten korrigeret for inflation – ned og at understøtte aktiviteten, mens fx Frankrig, Italien, Spanien og andre lande ikke har samme behov.

Problemet er oven i købet delvist selvforstærkende, fordi lav vækst i en region giver lavere inflation og dermed en højere realrente end i regioner med højere vækst og højere inflation, som dermed får en relativt lav realrente. Der vil derfor være en tendens til, at realrenten bliver yderligere forhøjet i områder med lav vækst og yderligere formindsket i områder med høj vækst.

ECB er siden forårets kronik – endelig – begyndt at lempe pengepolitikken, idet banken har fået et mere dystert syn på vækstudsigterne og omvendt er blevet mere positiv på

inflationsudsigterne. Der er lempet med i alt 100 bp ad 3 gange. Den seneste lempelse på 50 bp blev koordineret med den amerikanske centralbank i forbindelse med genåbningen af de amerikanske aktiebørser den 17. september.

ECB er fortsat uvillig til at sænke renterne aggressivt trods indikationer om lavvækst. Det skyldes, at kerneinflationen er over den maksimale grænse på 2 pct. Inflationsbilledet fremover er imidlertid særdeles gunstigt for euro-området, pga. international lavvækst, en styrket euro, relativt lave oliepriser samt ikke mindst bortfald af midlertidige inflationforøgende forhold så som kogalskab og mund- og klovssyge i foråret. Alt peger derfor på, at ECB vil lempe pengepolitikken yderligere igennem resten af året.



Figur 5. Forbrugerpriser USA, Japan og Euro-området

I USA og euro-området ser inflationen ud til at have toppet, idet den aktuelle vækst nu er langt under den normale og moderate oliepriser vil bidrage negativt til inflationen fremover. For euro-området gælder det også, at en styrket euro og normaliserede fødevarepriser vil virke dæmpende på inflationen fremover. I Japan er problemet omvendt deflation, som får virksomheder og husholdninger til at udsætte deres forbrug og investeringer, da realrenten er relativt høj, se figur 5.

Inflationen er efter alt og dømme ikke et problem i den nuværende konjunktursituation og kunne sagtens overraske positivt i løbet af 2001 og 2002 især i euro-området.

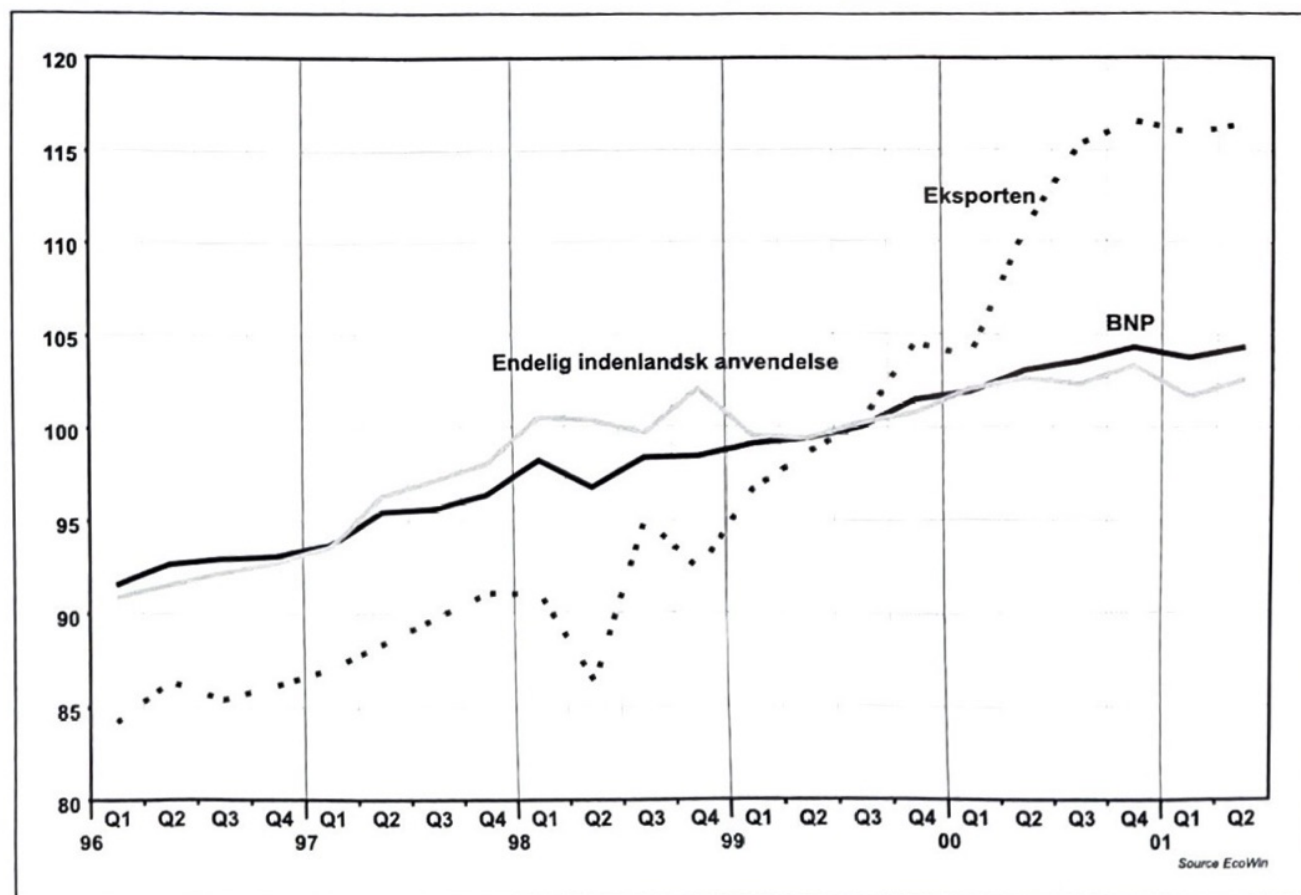
3. Konjunktursituationen i Danmark

En lille, åben økonomi som den danske kan

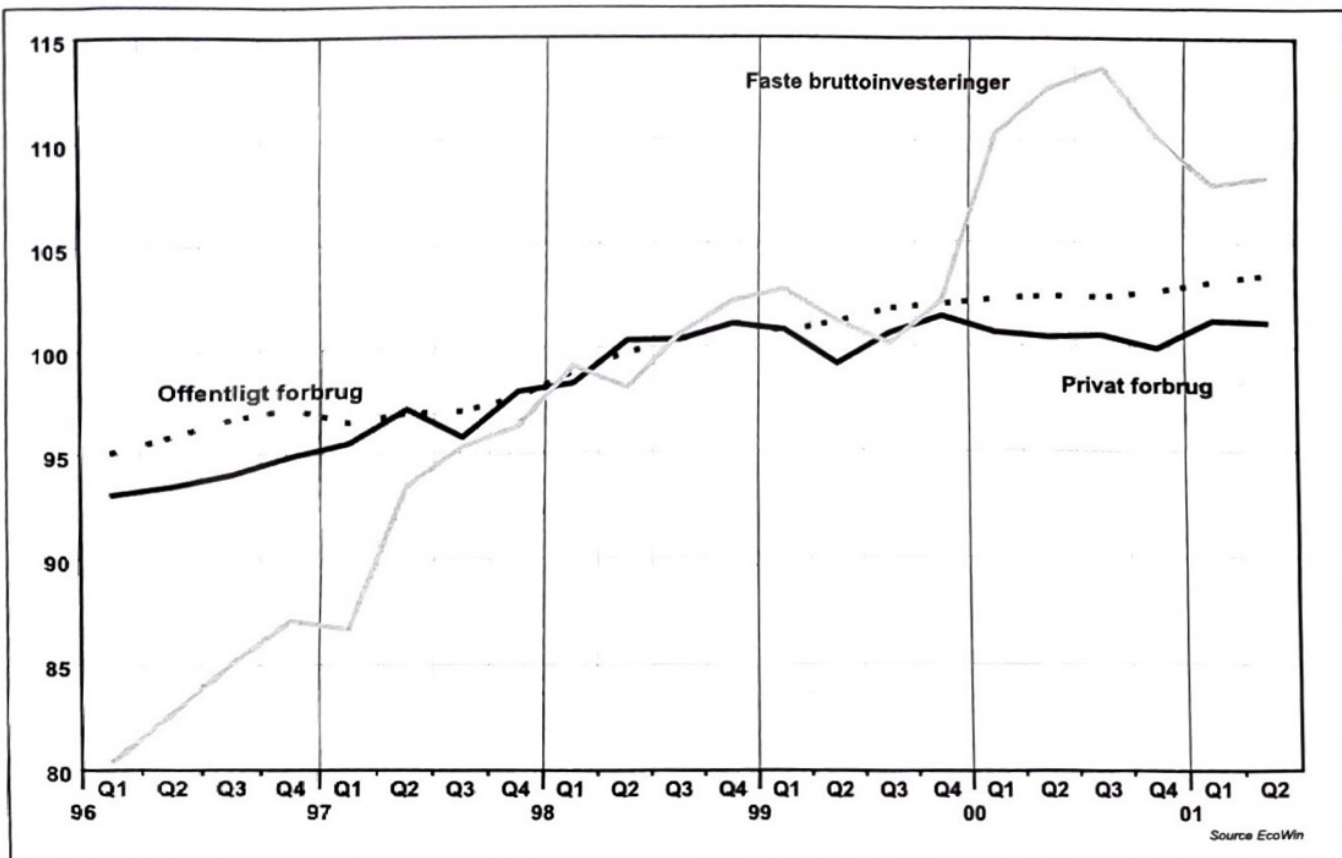
ikke undgå at blive negativt berørt af faldende international vækst og ringere efterspørgsel fra eksportmarkederne. Samtidig er den indenlandske efterspørgsel på et vågeblus som følge af Pinsepakken, forsinkede effekter af rentestigninger, stigende oliepriser og faldende boliginvesteringer efter byggeboomet i 2000. Som følge heraf ventes decideret lavvækst på ca. 1 pct. i 2001.

Noget tyder imidlertid på, at arbejdsmarkedet er så stramt – med høj beskæftigelse og lav ledighed efter betydelig investerings- og eksportdrevet vækst i 2000 – at økonomien har behov for en vækstpause for ikke at overophede igen med pres på lønninger og priser.

Den danske økonomi er fundamentalt set sund med solide overskud på både den of-



Figur 6. BNP, eksporten og endelig indenlandsk anvendelse i Danmark



Figur 7. Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter

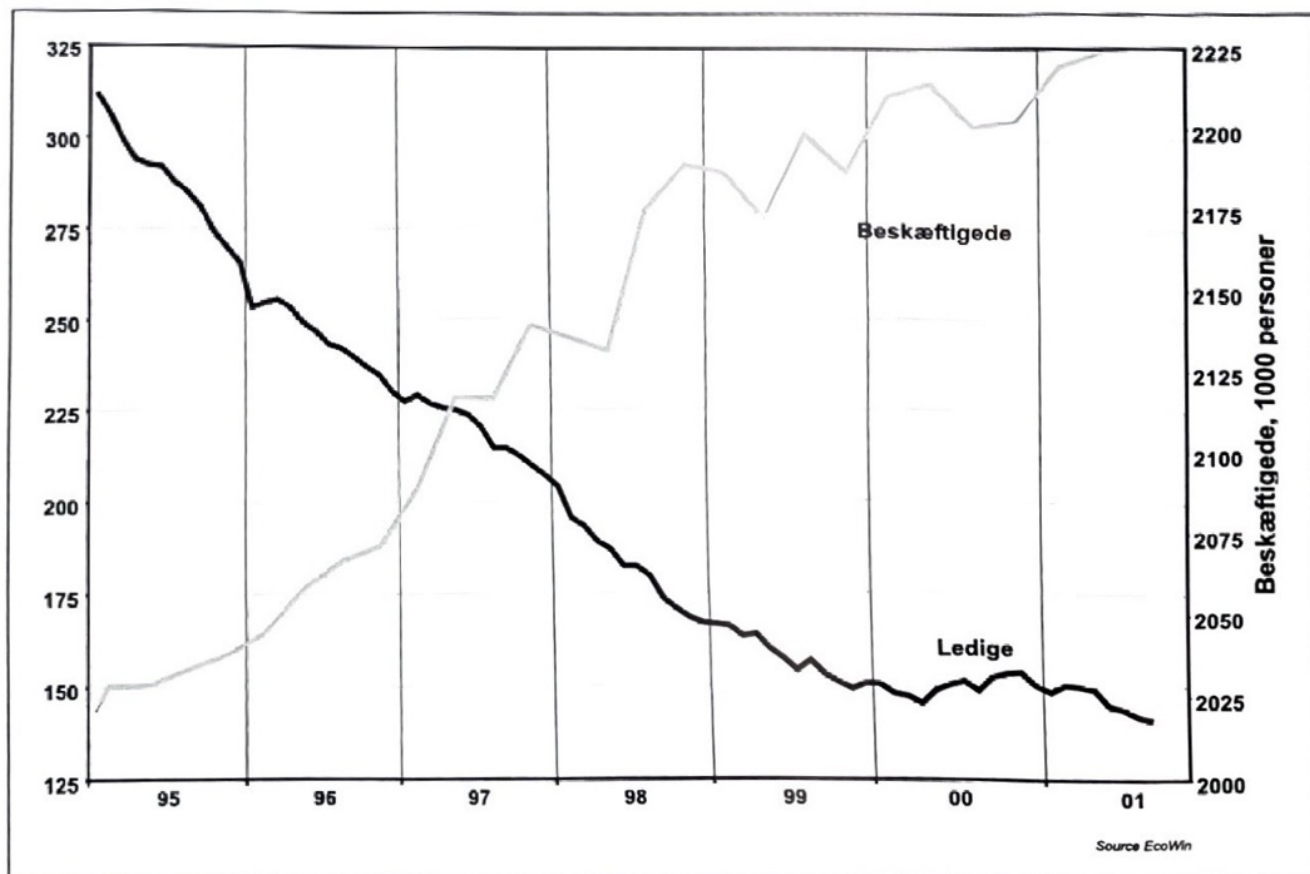
fentlige budgetsaldo og betalingsbalancen, en stabil valuta og stabilt lave rentespænd til udlandet. Der er derfor grundlag for noget stærkere vækst allerede i 2002, understøttet af faldende internationale renter og oliepriser. For 2002 ventes væksten at nå op på knap 2 pct. især trukket af den indenlandske efterspørgsel.

Nationalregnskabet for 1. halvår 2001 viste en flad BNP-udvikling i forhold til 4. kvartal 2000. Eksporten udviklede sig fladt, mens svagt stigende privat og offentligt forbrug blev opvejet af tilsvarende faldende investeringer, se figur 6 og 7.

Det private forbrug har udviklet sig svagt siden starten af 1999 bl.a. sfa. Pinsepakken, højere renter i 1999 og 2000 samt højere olie-

priser. De løbende indikatorer for det private forbrug peger på fortsat svag vækst til trods for en meget god beskæftigelsessituation, faldende renter i 2001 og en støt stigende boligformue. Salget af nye biler peger således fortsat nedad, mens detailomsætningen kun stiger svagt og forbrugertilliden også ligger svagt.

Den svage udvikling i forbruget kan især forklares ved en særdeles svag udvikling i husholdningernes reale disponible indkomst i 1999 og 2000. Indkomstudviklingen påvirkes negativt af Pinsepakkens øgede skatter og afgifter (1999 og 2000), det stigende renteniveau igennem 1999 og ikke mindst de kraftigt stigende oliepriser (1999 og 2000). Fra og med i år ser udviklingen i indkomsterne bedre ud.



Figur 8. Ledighed og beskæftigelse i Danmark

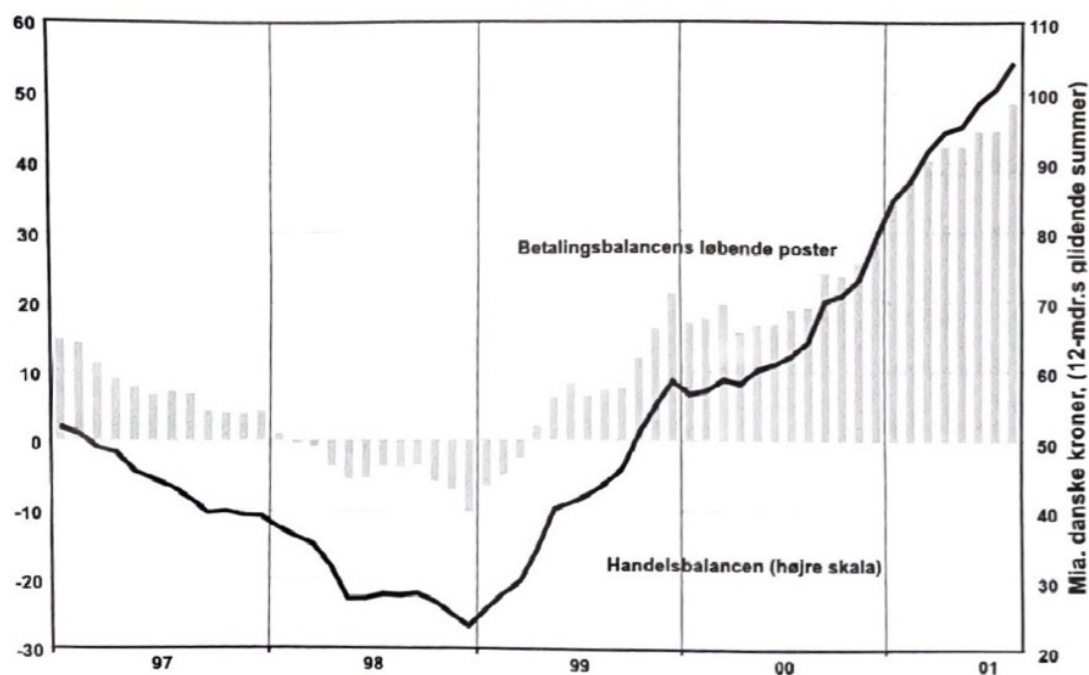
Der er fortsat stor stabilitet omkring kronen, som nu holdes tæt på ERM-II pariteten over på 7,46038 DKK per EUR. De korte og lange rentespænd er ligeledes stabile på henholdsvis godt 25 basispunkter og knap 40 bp.

Beskæftigelsen og ledigheden har overrasket positivt i løbet af 2001, idet der var ventet en let faldende beskæftigelse og let stigende ledighed, se figur 8. I 2. kvartal var der fremgang i beskæftigelsen i både den private og offentlige sektor. Det tyder på, at økonomien ikke er så svag som det private forbrug giver indtryk af og at arbejdsmarkedet er ret stramt.

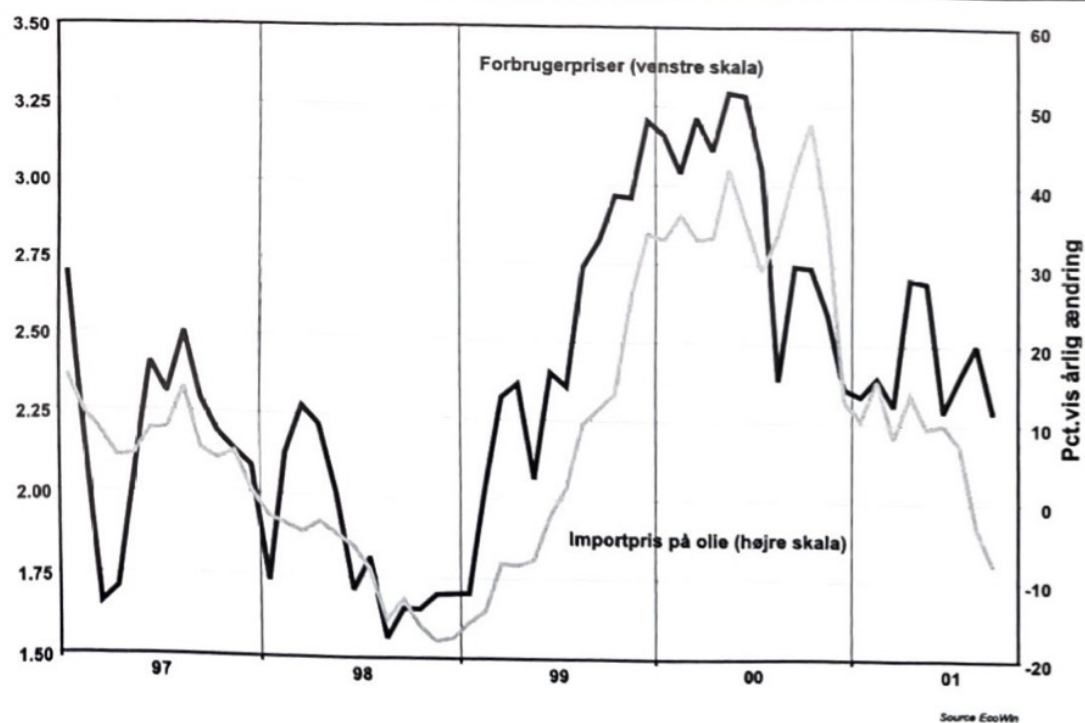
Trods lavere international vækst siden midten af 2000 har eksporten udviklet sig relativt positivt. Importen ligger på den anden side

noget svagere på grund af den svage indenlandske efterspørgsel. Samlet set er overskuddet på handels- og betalingsbalancen derfor gået i vejret, se figur 9. Det akkumulerede 12-måneders overskud på betalingsbalancen nærmede sig i juli 2001 45 mia. DKK. Det er godt 25 mia. mere end for et år siden.

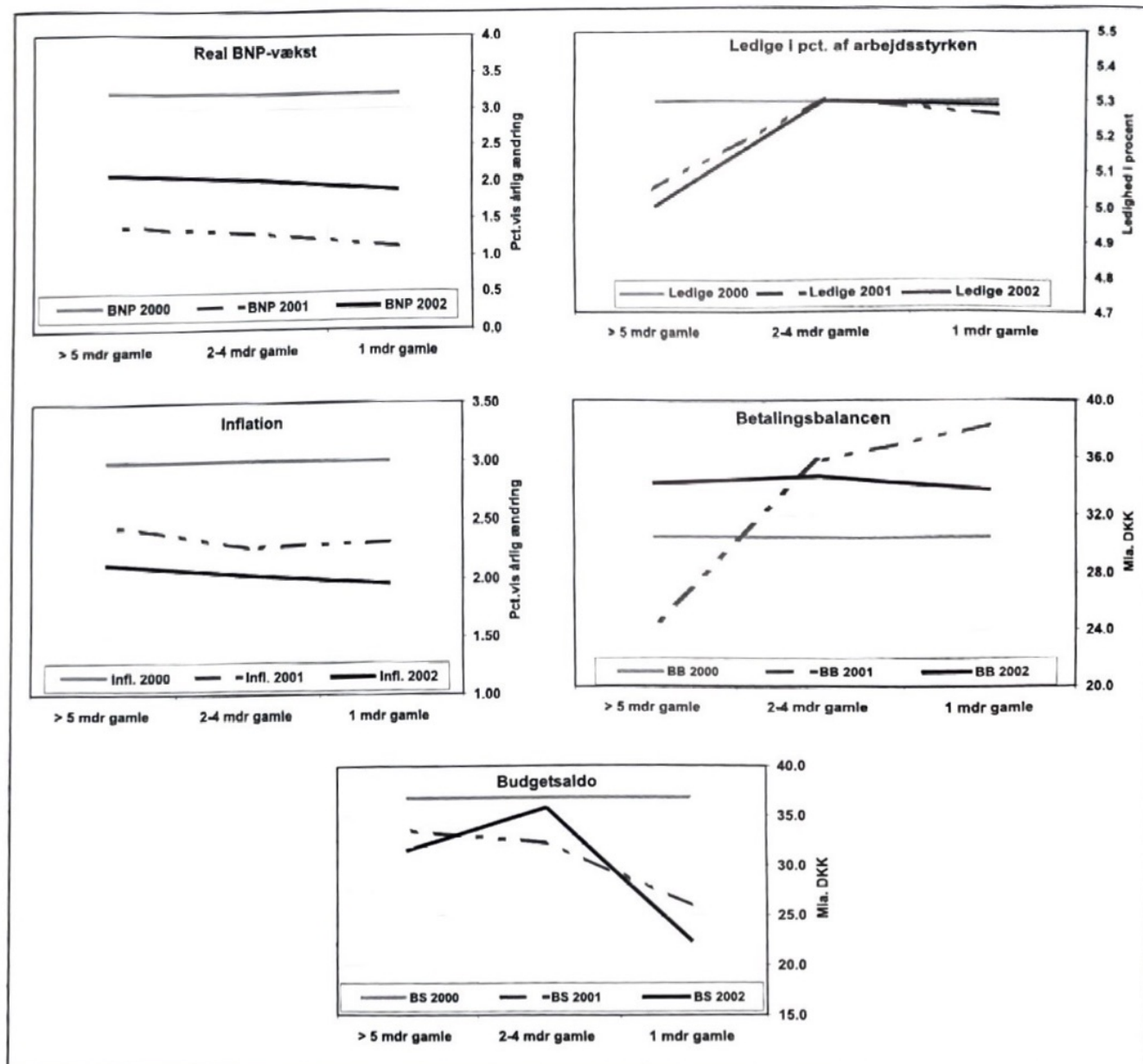
Stigningstakten i forbrugerpriserne er kommet betydeligt ned mod 2¼ pct. i august mod 3¼ pct. i midten af 2000. Inflationen normaliseres i takt med stabile eller faldende importpriser på olie samt stabiliseringen af værdien af kroner over for USD, se figur 10. Når inflationen ikke er endnu lavere i lavvækståret 2001, skyldes det at kogalskab samt mund- og klovssyge midlertidigt har øget fødevarerpriserne og at lønstigningstakten – mere vedvarende – ligger højt omkring 4 pct.



Figur 9. Handels- og betalingsbalancen i Danmark



Figur 10. Forbrugerpriser og importpriser på olie i Danmark



Anm: Reuters makroøkonomiske panel, som består af 33 danske og udenlandske prognosemagere, herunder regeringen, Det Økonomiske Råd, diverse interesseorganisationer og de store banker.

Forventningerne er grupperet i kronologiske intervaller – dvs. skøn over 5 måneder gamle, mellem 2-4 måneder gamle og op til 1 måned gamle skøn. Det giver mulighed for at vurdere udviklingen i prognoserne over tid.

Tallene for år 2000 er historiske tal ifølge Økonomiministeriets Økonomisk Oversigt fra august 2001.

Kilde: Reuters og Økonomiministeriet.

Figur 11. Reuters konsensus-skøn for dansk økonomi for 2000, 2001 og 2002

Forventningerne til hovedstørrelserne i den danske økonomi ses af figur 11. Figuren viser dels de gennemsnitlige forventninger til real BNP-vækst, ledighed, inflation, betalingsbalance og budgetsalden for 2001 og

2002 og dels de historiske tal for 2000. Forventningerne er grupperet efter, hvor gamle skønnene er, hvilket giver mulighed for at se udviklingen i prognoserne over tid. De nyeste skøn, som kun er op til 1 måned gamle –

dvs. nyere end den 11. september – findes længst til højre i graferne. Forventningerne stammer fra Reuters makroøkonomiske panel, som består af 32 danske og udenlandske prognosemagere, mens tal for 2000 er taget fra Økonomiministeriets seneste Økonomisk Oversigt.

Efter den meget stærke vækst i *BNP* i 2000, ventes væksten for 2001 at blive svag ca. 1 pct. for igen at stige en smule til 2 pct. i 2002. Der er foreløbig kun sket moderate nedjusteringer af skønnene efter terror-angrebet. Regeringen skønner umiddelbart, at væksten i Danmark kun modereres en smule – med ¼ pct.point i begge år – som følge af svagere international vækst. Men der er som nævnt ovenfor betydelig risiko omkring effekterne af terror-angrebet, og den danske vækst kunne sagtens blive hårdere ramt end regeringen lægger op til.

Forventningerne til *ledigheden* i 2001 og 2002 er ret stabil på et lavt niveau lige over 5 pct. Det betyder, at arbejdsmarkedet ventes at blive stramt også i de kommende år, hvorfor fokus i den økonomiske politik bør være på dels at styrke arbejdsudbuddet og undgå utilsigtede finanspolitiske lempelser, som vil presse løn og priser i vejret.

Inflationen ventes væsentligt afdæmpet til godt 2 pct. i 2001 og 2002 i forhold til 3 pct. i 2000. Der har været særlige forhold i 2000 og 2001, som bidrog til den forhøjede inflation herunder stigende oliepriser, svækket euro over for US-dollar og kogalskab samt mund- og klovssyge. Disse forhold er midlertidige af karakter og ventes ikke at få vedvarende effekt på inflationen.

Overskuddet på *betalingsbalancens løbende poster* ventes fortsat særdeles solidt i 2001 og 2002. Skønnet for 2001 er opjusteret markant som følge af overraskende gode eksporttal, mens importen er stagneret. Risikoen for lavere vækst i euro-området betyder, at der er overhængende fare for nedjusteringer af forventningerne til eksporten og dermed overskuddet på betalingsbalancen.

Overskuddet på *de offentlige finanser* i 2001 og 2002 ventes at blive solidt i størrelsesordenen omkring 25 mia. kr. eller knap 2 pct. af *BNP*. Det er noget mindre end i 2000, hvilket skyldes den lavere vækst og lavere end ventet indtægter fra beskatning af aktiegevinster.

Figur 11 understreger, at udsigterne for dansk økonomi på trods af international lavvækst er relativt gode. Især er balancerne solide. Der er dog risiko for yderligere nedjusteringer af væksten for 2001 og 2002.

Anmeldelser

Per Vejrup-Hansen:

Det fleksible arbejdsmarked.

Jobomsætning, mobilitet og ledighed.

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

2000. 239 sider. Pris 385,- kr.

I denne bog tager Per Vejrup-Hansen fat på en række problemstillinger i relation til arbejdsmarked og ledighed, som det er blevet muligt at belyse, fordi Danmarks Statistik (med forfatterens hjælp) har etableret IDA-databasen, Integreret Database for Arbejdsmarkedsforskning. Problemstillingerne udspringer af såvel den internationale arbejdsmarkedsteori som af den mere aktuelle, hjemlige arbejdsmarkedspolitiske debat. Hermed får bogen et arbejdsmarkedsteoretisk såvel som et mere aktuelt arbejdsmarkedspolitisk sigte, hvilket er forfriskende. Databasen gør det muligt for forfatteren at svare på en række spørgsmål, som man intuitivt tror, man kender svaret på, men hvor registeranalysen viser noget helt andet og kontraintuitivt, og hvor man derfor tvinges til at tænke bestemte problemstillinger helt forfra. Til de rejste spørgsmål hører:

Er lønmodtagere, der forlader jobs i virksomheder, der indskrænker eller bliver lukket, mere ledighedsruede end lønmodtagere der forlader stabile eller ekspanderende virksomheder?

Når der bliver relativt færre ikke-faglærte arbejdere og flere funktionærer blandt lønmodtagerne, skyldes det så brancheforskydninger eller skyldes det, at virksomhedernes personalesammensætning internt forskydes?

Lever vi i et »kompetencesamfund«, hvor formel kompetence belønnes, dvs. sker det i stadig mindre omfang, at lønmodtagere ansættes i stillinger, der repræsenterer et lavere kompetenceniveau end deres formelle uddannelse tilsiger?

Rekrutterer virksomhederne hellere direkte fra skole-

bænken (eller blandt nyuddannede dimittender) end fra ledighed?

Er lavt lønniveau en faktor der fremmer jobskift? Og: Fører jobskift til højere løn?

Generelt er der tale om analyser af faktorer bag mobilitet og ledighed, der er baseret på arbejdsmarkedets *efterspørgselsside*. I stedet for at se på *udbudssiden*, dvs. de beskæftigede og de ledige, deres kvalifikationer, reservationsløn osv., ser forfatteren her på ændringer i beskæftigelsesstrukturen ud fra virksomhedernes (realiserede) efterspørgsel efter arbejdskraft og ikke mindst ændringerne heri. Et centralt aspekt heraf er, i hvilket omfang virksomhedernes konstante personalemæssige ekspansion og kontraktion (samt virksomhedsetableringer og lukninger) påvirker dels mobiliteten, dels risikoen for ledighed, kortere som længerevarende.

Alle analyserne er som nævnt registeranalyser, hvilket har fordele såvel som ulemper. Til fordelene hører, at databasen indeholder *longitudinale data*, hvilket muliggør dynamiske analyser med et tidsperspektiv, der rækker betydeligt længere, end man typisk har mulighed for i tværsnitsundersøgelser. I denne undersøgelse omfatter databasen en tiårig periode fra 1980 til 1989. Denne periode, der som bekendt var kendetegnet af en betydelig ledighed, giver gode muligheder for at belyse arbejdskraftens mobilitet i en periode med høj ledighed, og det giver også mulighed for at se på, i hvilket omfang *konjunkturforskelle* inden for perioden påvirker mobilitet, ledighedsrisiko m.m. Til ulemperne hører til gengæld, at adgangen til variabler om de enkelte observationer (hvad enten disse nu er virksomheder eller personer), er stærkt begrænset, hvilket nemt kan føre til spekulationer om årsags-sammenhænge, der svæver lidt frit i luften, jf. nedenfor. Generelt er forfatteren dog helt opmærksom herpå, idet han gennemgående konkluderer ret forsigtigt på de fundne resultater.

Forfatteren tager udgangspunkt i en række af teorierne inden for *labour economics*, bl.a. teorierne om interne arbejdsmarkeder, om kerne-/periferi arbejdskraft, om *labour hoarding*, om arbejdskraftsubstitution m.m., og han giver med analyserne en række interessante bidrag til videreudviklingen af disse teorier. Nogle af resultaterne er måske knap så overraskende, eksempelvis det forhold, at arbejdere er mere eksponeret for jobnedlæggelser end funktionærer (fx s61). Dette er både forventeligt ud fra teorien og sådan set også velkendt fra debatten. Men forfatterens analyser præciserer forskellene mellem de forskellige gruppers grad af eksponering, og dette er nyttigt.

Til gengæld er et af de særdeles overraskende resultater fra bogen, at ledighedsrisikoen for personer, der forlader en virksomhed ikke øges, når virksomheden enten har indskrænket eller helt er lukket (og det derfor kan antages, at afgang i højere grad er ufrivillig). Som gennemsnit går 63% af alle, der forlader et job (frivilligt eller ufrivilligt, det kan registre ikke helt sige), direkte til et andet job, dvs. de berøres slet ikke af ledighed, mens 17% berøres af ledighed (de sidste 19% forlader arbejdsmarkedet). Man ville vel forvente, at personer fra virksomheder, der lukkes eller kontraherer, har en større ledighedsrisiko, men dette viser sig altså ikke at være tilfældet: Personer fra kontraherende virksomheder har gennemsnitlig ledighedsrisiko, mens personer fra nedlagte ligefrem har en klart mindre, kun 11% (s147)! Noget kunne derfor tyde på, at andre virksomheder ligefrem står på spring for at tage de bedste, når virksomheder lukkes eller kontraherer. Omvendt viser resultatet altså, at der er knap en femtedels risiko for ledighed ved jobskift, uanset hvilken type virksomhed, man kommer fra.

Hvordan er det så med *rekrutteringen til virksomhederne*, når de gælder de ledige? Her viser analyserne, at virksomhederne i 1989-90 i gennemsnit rekrutterede 13% af alle nyansatte fra ledighed (s154). Med en ledighedsgrad i 1990 groft sagt i samme størrelsesorden, kan dette måske virke rimeligt, men forfatteren gør dog opmærksom på, at rekrutteringsgraden fra den samlede gruppe af ledige er på 39%, imod 64% fra alle, der afgik fra en stilling. Dette resultat er måske knap så overraskende, men det er måske værd at bemærke, at virksomhederne rekrutterer hver femte nyansatte (dvs. 20%) direkte fra skolebænken (i bogen: »Fra uden for arbejdsstyrken«), og at virksomhederne derfor hellere rekrutterer personer uden

arbejdsmarkedserfaring end personer med ledigheds-erfaring.

Der tales meget om Danmark som »kompetencesamfund«, og det påkalder sig derfor interesse, om personer med en uddannelse også kan finde et job, der modsvare deres kompetenceniveau, eller – sagt omvendt – i hvilket omfang faglærte må arbejde som ikke-faglærte. I arbejdsløshedstider kan faglærte blive »presset nedad« i kompetencehierarkiet og virke som »gøgeunger« (bogens terminologi), dvs. presse ikke-faglærte ud af jobs, de ellers ville kunne bestride. Dette ville være en ikke-intuitiv og uintenderet effekt af den generelle stigning i uddannelsesniveaet herhjemme, og noget som kunne rejse spørgsmål omkring, hvor målrettet vores uddannelsessystem egentlig fungerer. Forfatteren påviser, at både antallet af »gøgeunger« og deres andel af alle ikke-faglærte er stigende igennem 1980'erne, fra 14% i 1980 til 22% i 1989 (s104). Forfatteren anvender dette til at henlede opmærksomheden på, at de højere ledighedsgrader blandt ikke-faglærte således kan skyldes manglende efterspørgsel efter personer med fx faglært uddannelse til stillinger »højere« i kompetencehierarkiet. Her vil anmelderen dog tillade sig kritisk at bemærke, at vi kan have at gøre med, at visse stillingstyper, der kategoriseres som ikke-faglærte, faktisk reelt kan forudsætte faglært uddannelse, fx stillingen som redder eller som operatør i medicinalindustrien. Under alle omstændigheder er selve udtrykket »gøgeunger« efter denne anmelders mening unødigt normativt og fordømmende, og netop ikke rigtigt passende i et registerstudie, hvor man ikke altid helt ved, hvad man har med at gøre. Forfatteren ser bort fra, at beskæftigelse under sit formelle kompetenceniveau er en ret almindelig foreteelse i den private sektor (ligesom beskæftigelse over sit formelle uddannelsesniveau på tilsvarende måde er det), og at folk kan have deres gode grunde til ikke at ville arbejde inden for det fag, de oprindeligt er uddannet inden for.

Et spørgsmål, der givet er af stor interesse for mange, især i disse tider, hvor man taler om, at unge menneskers »grænseløse karriere« har gjort dem til »jobhoppers«, hvor de skifter job i et hidtil uset tempo og dermed også kan opnå lønstigninger i et tempo, deres forældre kun kunne drømme om, er spørgsmål om, hvorvidt lønmodtagere, der skifter job, stiger mere i løn end dem, der ikke gør. Nu er jobskift som nævnt også behæftet med en vis risiko for ledighed, som evt. også skal indgå i kalkulationen, men forfatteren har

sammenlignet lønniveau for personer beskæftiget begge årene 1989 og 1990 og har fundet, at dem, der skiftede job, gennemsnitligt fik en lønstigning på 7,7%, imod 6,7% til dem, der blev i firmaet, altså en forskel på en procentpoint. Ydermere er det sådan, at personer, som har en vis friktionsledighed (op til 20% af året) faktisk fik en lønstigning på mere end 10% (s215). Dette viser for det første, at højere løn kan være motivation for en del jobskift, og den sidste oplysning viser antagelig, at lønmodtagere, der er ledige en måneds tid eller to, anvender denne tid til at finde det job, der virkelig giver dem et lønhop eller sagt på en anden måde: Denne søgeaktivitet kan for mange lønmodtagere kun vanskeligt forenes med at udføre et job. Der er altså på den ene side som gennemsnit en belønning til dem, der skifter job, men på den anden side er denne belønning dog ikke større, end at den – om man så må sige – kan måles.

Bogen indeholder svar på mange spørgsmål udover det ovenfor omtalte. Interesserede i arbejdsmarkedsforhold og -teori bør absolut konsultere denne bog, da den indeholder oplysninger, der kan belyse en række af de centrale arbejdsmarkedsteoretiske og -politiske begreber. Man finder naturligvis ikke svar på alt, men man lægger helt klart bogen fra sig et par grader klogere, end man tog den op. Forfatteren kunne måske have gjort sig mere umage for at eksplicitere resultaterne, idet han har en vis tilbøjelighed til at blive hængende i forbehold og statistiske teknikaliteter, hvilket kan skræmme den ikke-teknisk mindedde læser bort. Bogens »skal« er noget hårdt at knække, men det er til gengæld så absolut umagen værd.

Steen Scheuer, professor, dr.merc.
Institut for Organisation og Arbejdssociologi
Handelshøjskolen i København

**Peter Munk Christiansen, Birgit Møller
og Lise Tøgeby:**
Den danske elite
Hans Reitzels Forlag, 2001, 288 sider. 225 kr.

I begyndelsen af maj 2001 udkom som et led i *Magtudredningen* bogen *Den danske elite*,¹ Bogen udløste en del anmeldelser, de fleste favorable med debatredaktør Per Michael Jespersen fra *Politiken*² som tydeligste undtagelse, samt en kort polemik, foranlediget af undertegnede i kraft af en kommentar bragt i *Politiken* den 19. maj 2001.³

Mit argument imod bogen var dengang og nu, at *Den danske elite* er en særdeles problematisk udgivelse af to årsager. Den ene vedrører projektets akademiske forståelse af elite-problematikken og den derfor valgte metode, mens den anden årsag vedrører den akademiske og samfundsmæssige sammenhæng, bogen og *Magtudredningen* indgår i. Samtidig er bogen ganske svær at kritisere, for det første fordi den er ganske helstøbt, og for det andet, fordi den er eksponent for et bestemt dominerende syn på politik og politologi – et syn, som både er logisk forsvarligt og historisk forklarligt, men ikke altid politisk uproblematisk.

Magtudredningen består af en række separate men tematisk forbundne forskningsprojekter: *Den danske elite* er et af dem. Projektbeskrivelsen tager udgangspunkt i »den meget udbredte forestilling om en begrænset og indspist magtelite«,⁴ og projektets resultat, bogen, »afviser forestillingen om det danske samfund som domineret af én sammenhængende elite. Tværtimod er der i 1999 tale om en række forholdsvis adskilte og forskellige elitegrupper med hvert sit funktionsområde og hver sit rekrutteringssystem.«⁵ Så vidt udgangspunktet og konklusionen – hver fra sin ende af processen, projektbeskrivelsen og pressemeddelelsen ved bogens publikation.

Bogen indeholder en god og redelig undersøgelse af *rekrutteringen* af den danske elite. Eliten er som udgangspunkt identificeret efter et »positionsprincip«, altså som hvem, der er medlemmer af hvilke elitegrupper i samfundet. Selve undersøgelsen er derefter foregået ved, at man har undersøgt offentligt tilgængelige oplysninger om hvert af disse medlemmer i årene 1999, 1963 og 1932. Bogen består af 12 kapitler og tre sæt bilag. I de to første kapitler introduceres emnet, herunder tidlige eliteteorier og den senere rekrutteringsforskning. Herefter følger otte kapitler om de forskellige elitegrupper (den politiske, den administrative, den dømmende magts, organisationernes, erhvervslivets, mediernes, den akademiske samt den kulturelle elite), ét kapitel, der sammenligner sociologiske kendetegn på tværs af eliterne samt en konklusion med overskriften »Én sammenhængende elite?«.

I indledningskapitlerne gennemgås som nævnt de tidlige eliteteorier, samt den senere rekrutteringsforskning. Her peges på en finsk eliteundersøgelse og især den officielle svenske eliteundersøgelse, der begge, ligesom den foreliggende danske, udvælger deres per-

soner efter formelle, officielle positioner.⁶ I modsætning til den danske undersøgelse gennemførte de to andre en *survey* om de udvalgte personers politiske holdninger. I *Den danske elite* noteres det, at i Sverige viste det sig, at der ikke er den store forskel på befolkningens og elitens »holdninger til politiske spørgsmål, mens der er store holdningsforskelle indenfor eliten«. Ligeledes konstateres det i *Den danske elite*, at det for den finske undersøgelse gælder, at den understreger de forskelle, der findes mellem elite og folk. Dette leder forfatterne til at slutte, at: »De meget forskellige konklusioner (...) demonstrerer, hvor vanskeligt det er at konkludere på det helt overordnede spørgsmål, om der findes én eller flere magteliter. (...) Måske er det rigtigt, at der i Finland findes en enkelt sammenhængende magtelite, mens der i Sverige findes to, men ingen af konklusionerne forekommer helt overbevisende. Det er noget af baggrunden for, at vi vælger at tage udgangspunkt i en rekrutteringsteoretisk ramme og ikke i en eliteteoretisk.«⁷

Forfatterens valg af en rekrutteringsteoretisk ramme opstår altså af akademisk *forsigtighed*: man fravælger *survey*-delen, der førte til de to forskellige resultater i de to forskellige lande. Rekrutterings-perspektivet alene står imidlertid med det problem, at positionsprincippet, med hvilket man betragter eliten som funktionelt adskilt i en række grupper, naturligt må lede til en konklusion om »en række forholdsvis adskilte og forskellige elitegrupper med hvert sit funktionsområde og hver sit rekrutteringssystem«. Det var jo selve udgangspunktet for undersøgelsen.

Selvom bogen også beskriver »netværksrelationer« mellem de enkelte grupper (fx medlemskab af VL-grupperne), udfordrer det ikke det grundlæggende gruppeopdelte perspektiv. Havde man ønsket at gennemføre dette perspektiv ville det have tjent *Den danske elite* at bygge på de noget mere avancerede eksempler på en sådan undersøgelse i Pierre Bourdieus *Homo Academicus* og *La noblesse d'État* (1984, 1989).⁸ Samtidig er Bourdieus undersøgelser ydermere interessante ved det, at deres fremgangsmåde faktisk næppe kan overføres direkte til dansk sammenhæng. I Danmark findes for det første slet ikke så mange »ben« (udvalg, kommissioner, distinktioner, titler, etc.) som i Frankrig, og man vil næppe få et tilsvarende detaljeret billede ved at måle på disse. Men for det andet så behøver man ikke dokumentere institutionelle positionssammenfald, når de berørte indgår

i et sammentømret meningsfællesskab – og det er der, i hvert fald på EU-spørgsmålet, oplagt tale om i Danmark.⁹

Dermed er vi fremme ved min anden indvending mod bogen: at den ikke i tager sit nominelle udgangspunkt om forestillingen om magtelitens sammen-spisthed alvorligt og dermed ved hornene. Dette er skuffende al den stund, at denne forestilling netop nævnes som bogens motivering.

Kan man fra et videnskabeligt synspunkt berettiget kritisere et videnskabeligt værk for noget det ikke gør sig til? Næppe: indenfor academia betyder forskningsfriheden og transparensprincippet, at værker skal bedømmes på udførelsen af den opgave de selv definerer. Samtidig findes der alligevel, udenfor det akademiske, i det politiske rum, muligheden for undladelses-synder. Alle værker under *Magtudredningen* indgår på samme tid i disse to rum. Projektet har en officiel status, en politisk funktion: det er Academia, der rapporterer til Folketinget. Dette perspektiv medfører en ganske særlig fordring om videnskabelig integritet i forhold til det politiske.

Men *Den danske elite* gør sig til noget den ikke er: den handler om *rekrutteringen* af den danske elite. Dermed handler bogen ikke om, hvad elitens medlemmer foretager sig, og om de således udgør én elite, men primært om, hvordan de havnede i deres positioner. Dette er tilsyneladende en detalje – en betydningsforskydning i titlen, fra den korrekte *Rekrutteringen af den danske elite* til den valgte *Den danske elite*. Men forskydningen udspiller sig på baggrund af, at man har fravalgt muligheden af at give et dynamisk portræt af, hvad eliten foretager sig, og i stedet har tilvalgt en vinkel, der fra udgangspunktet giver et opdelt og statisk billede af eliten (fordi det handler om rekrutteringen indenfor forskellige grupper). Med titlen gør bogen krav på et felt, den ikke dækker – og værre: dermed unødvendiggør den formelt yderligere undersøgelse af dette større felt indenfor *Magtudredningen*. Står man ude i det politiske rum og betragter *Den danske elite* bliver det terminologiske *faux pas* således ganske alvorligt.

Magtudredningen opstod tydeligt i kølvandet på den udbredte fornemmelse af skisma mellem folk og elite, der fulgte Maastricht- og Amsterdam-afstemningerne i begyndelsen af 1990'erne. Som symbol på den manglende tillid valgte Jakob Haugaard i denne

periode til *Folketinget* på et løsgængermandat. Med denne historiske kontekst i hu skærpes de videnskabelige fordringer yderligere en tak – måske endda mere end de allerede er for ethvert offentligt bestilt udredningsarbejde.

Netop fordi *Folketinget* så tydeligt er en del af konteksten er det særligt nødvendigt – af hensyn til både *Folketing* og folk – at medtænke denne historiske kontekst, når man udfærdiger dén undersøgelse i *Magtudredningen* som det mistillidsramte folk vil finde vigtigst, den om den danske elite. Som det er nu berøres mistilliden kun i første linie af projektbeskrivelsen, for derefter at blive kørt ud på et sidespor i de metodologiske overvejelser og for endelig at dukke op i en konklusion, der altså netop ikke bygger på en behandling af dette emne.

Jeg foreskrev i min omtale i *Politiken*, at man kunne have løst dette problem – have behandlet mistilliden – ved at undersøge elitens dynamik. Man kunne have blotlagt eliten midt i den funktion, som de, der er langt fra magten, finder uforståelig, truende og forkert. En sådan undersøgelse af eliternes funktion i det praktiske Europapolitiske lovgivningsarbejde ville selvsagt heller ikke have været den endelige bog om den danske elite. Men den ville have svaret langt bedre på det, som må være *Magtudredningens* forpligtelse, nemlig at afdække, forklare og måske endda at hele og afhjælpe det dybe sår, som Europapolitikens gnidninger har skabt i de seneste tiår mellem befolkning og elite.¹⁰

Men den videnskabelige forsigtighed i forhold til elitespørgsmålet hænger nøje sammen med visse dynamikker i politologiens udvikling de seneste 20 år, og er her således ikke specifik for *Den danske elite*. Professionaliseringen af politologien har også indimellem været en tæmning: formaliseringen af undersøgelsesformerne har øget feltets legitimitet og derved frigjort det yderligere fra offentligheden – man gør sig nyttig og ikke utilbens, og så kan man forske i relativ ro. Samtidig har der spredt sig en forståelse af magt som noget processuelt, ikke-lokaliserbart. Og det politiske er i høj grad gået fra at være en kampplads, mellem visioner for samfundet, til at være et sted for styring og administration.¹¹ Elitespørgsmålet har således været oplevet som tiltagende uproblematisk de sidste 20 år: administrativiseringen af det politiske er netop ikke et problem i dette faglige og alligevel særdeles politiske perspektiv. Disse udviklinger

på det politologiske område frister til overdreven faglig forsigtighed – hvilket netop synes at være det problematiske i *Den danske elites* udgangspunkt, et udgangspunkt bogen altså ikke er alene om at repræsentere.¹²

En konstituerende forskel på elitesynet i det folkelige perspektiv og det faglige er, at i den folkelige version er synsvinklen oppebåret af en permanent mistænksomhed. I dette perspektiv må eliteniveauet nødvendigvis hænge sammen og have ansvar, både helt generelt og i konkrete tilfælde. Derfor er den populære forestillingsverdens analyser – især på de ideologiske yderfløje – tæt på og indimellem sammenfaldende med de forskellige former for konspirationsteori.¹³ Men vigtigst er den naive eller uvidenskabelige forventning om sammenhæng i en overordnet forstand. Her forstår man samfundet som enhed: man forventer, at de, der er på toppen, har evner og vilje til lederskab i forhold til resten – og derfor tilskriver man dem ansvar for det.

Paradoksalt er den intuitive folkelige forståelse af og forventning til sammenhæng, enhed og ansvar netop forbundet med det politiske legitimitetsproblem, der ledte til *Magtudredningen* i første omgang. Legitimitetsbegrebet synes normalt anvendt i to hovedbetydninger, enten som et spørgsmål om repræsentation ved fuldmagt eller som et spørgsmål om identifikation med et bestemt politisk rum. De to supplerer hinanden, idet de begge tilsyneladende er nødvendige for, at et moderne demokrati kan fungere. De modsiges først hinanden i det øjeblik, at repræsentativiteten rækker (for langt) udover det gensidigt konstituerede politiske rum. Netop dét sker i EU-spørgsmålet for dem, der ikke vil eller kan identificere sig med den Europæiske Union som politisk rum (for dem, der tværtimod gør det, kan begge de to principper sagtens fungere simultant).

På denne vis er der altså en strukturel lighed mellem denne akademisk fejlagtige, men udbredte forventning til elitens nødvendige kausale ansvar og en ligeså udbredt – og som sådan gyldig – forståelse af politisk legitimitet. Derfor kan man sige, at en nødvendig betingelse for at have noget at drive politik i og om, netop er denne folkelige forestilling om ansvar.

Men den folkelige forståelse af og vilje til sammenhæng går galt i byen, når vi taler om, hvordan tingene faktisk fungerer. Kontingens og inkompetence er

helt centrale elementer i det samfundsfaglige perspektiv: i dette læner man sig op ad politikernes, embedsmændenes og historiefagets erfaringer. Man ved, at systemet ikke kan personificeres, at processerne og resultaterne yderst sjældent kan tilskrives én persons strategiske plan – og man ved således, at ansvaret og indflydelsen aldrig er absolut. Dette er derfor en essentiel del af, hvad en stud.scient.pol. eller lignende får under huden i sine første tre år på Universitetet. Dermed udgør det også en vigtig forskel mellem dem, på den ene side, der har det folkelige perspektiv, og dem, på den anden side, der er blevet begavet med den akademiske pragmatisme.

Akademikere har svært ved at tage det folkelige perspektiv og dets logik alvorligt, fordi det netop er, hvad det akademiske udsyn er vokset fra. Men ved ikke at tage det alvorligt risikerer man blot at bekræfte den folkelige mistillid: man kan altså ikke sætte sig uden for denne dynamik. Det er derfor en oplagt udfordring for samfundsforskere bevidst at kunne kombinere de to udsyn.

Det mest centrale problem i dansk politik er EU-spørgsmålet, både som indikator på og katalysator for tillidsforholdet mellem elite og folk. *Magtudredningen* blev igangsat, ikke mindst på grund af dette faktum. Før Danmark kan indskrives meningsfuldt i det globale, det vestlige, det europæiske, er det en forudsætning at beskrive det danske, politiske fællesskab i en positiv vision, holdbart formuleret – til almindelig anerkendelse og bred accept. Dette er politikernes opgave.

Men skal visionen have kraft og effekt er det sandsynligt, at den danske politiske luft skal renses for overdreven mistænksomhed først. *Den danske elite* havde, i kraft af sit valgte emneområde, muligheden for at klare luften for den mistænksomhed, som ligger til grund for dette politiske meningstab. Man kan håbe, at det er en proces og debat, der bliver sat i gang, når *Magtudredningens* hovedrapport kommer på gaden.

Henrik Ø. Breitenbauch, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Noter

1. Munk Christiansen, Peter et. al. (2001). *Den danske elite*. Udgivet under *Magtudredningen*. København: Hans Reitzels forlag.
2. Per Michael Jespersen: »Uambitiøs rapport«, *Politiken*, den 3. maj 2001.
3. Mit indlæg efterfulgtes af forfatterens respons den 27. maj og mit gensvar den 30. maj.
4. Projektbeskrivelsen findes på *Magtudredningens* hjemmeside: www.ps.au.dk/magtudredningen
5. Se omtalen af bogen på hjemmesiden samt presmeddelelsen af 24. april 2001.
6. Den officielle svenske: *Demokrati och makt i Sverige* (1990). Maktutredningens huvudrapport, SOU. Og den finske: Ruostetsaari, Ilkka (1993). »The Anatomy of the Finnish Power Elite«, in: *Scandinavian Political Studies*, 16.
7. Munk Christiansen et. al. 2001, 22.
8. Bourdieu, Pierre (1984): *Homo Academicus*. Paris: Les éditions de minuit. Idem (1988). *La noblesse d'État. Grandes Ecoles et esprit de corps*. Paris: Les éditions de minuit.
9. Man kan selvsagt indvende, at Dansk Folkeparti og Enhedslisten qua deres repræsentation i Folketinget tilhører eliten og at denne derfor er repræsentativ. Men den politisk relaterede elite – politikere, embedsapparat, organisationerne samt medierne – er helt overvejende pro EU (med små og typiske undtagelser som Ekstra Bladet). SF's store indflydelse på *Det nationale kompromis* var jo netop et udtryk for, at SF i ja-partiernes øjne under forhandlingerne repræsenterede de ellers ikke-tilstedeværende nej-sigere.
10. Som det fremgik af forfatterens svar til min oprindelige kommentar er de uenige i ovenstående argument og henviser til *Folketingets* kommissorium for *Magtudredningen* som ultimativ ramme for dens udformning. Vi argumenterer altså på to forskellige niveauer, jf. min distinktion mellem de akademiske og politiske rums mulighed for undladelsessynder.
11. Politologiens potentielt uhellige og særdeles interessante dobbelte rolle som leverandør af både embedsmænd til og udenforstående analyser af feltet har givet været en vigtig brik i dette spil.
12. Mere dristige eksempler kan findes i følgende fire bøger, der alle omhandler den danske elite i bred forstand (omvendt kan man sige, at *Den danske elite* kun omhandler denne i ganske snæver forstand), og som netop fordi de ikke er forsigtigt videnskabelige bliver langt mere interessante, tankevækkende og – i sidste instans – intellektuelt oplysende end *Den danske elite*. Det er: Hans Edvard Teglers' *Magtspillet i Danmark* (1969), Jørgen S. Dicks *Den herskende klasse*

(1973), Jussi Merklins *Demokratiet undergraves oppefra* (1980) og Henning Fonsmarks *Historien om den danske utopi* (1990).

13. Jf. i øvrigt ovennævnte Merklin 1980.

Indsigt og udsyn

**Jens Rostrup-Nielsen: »3. række midtfor«.
Forskningspolitiske erindringer.**

Odense: Odense Universitetsforlag, 2001, 192 sider, 175,00 kr.

Forskeren, forskningslederen, virksomhedslederen, forskningsforvalteren, forskningspolitikeren, kemikeren og mennesket Jens Rostrup-Nielsen har skrevet en indsigtsfuld bog om forskning og forskningspolitik. Bogens fortælling begynder i barndomshjemmet i Nykøbing Falster. Forældrene var bange for at sønnen ville være kunstmaler. Omgivelserne troede, at han ville være jurist som sin far. Men valget faldt på kemiingeniør blandt andet på baggrund af inspiration fra Michael Redgrave, der i en filmatisering af en bog af Guy Gibson spillede en professor »Jeff«, som med stort engagement omsatte sine ideer om at udvikle en særlig type bombe til forskning og afprøvning.

Efter studietiden på DTU og efterfølgende værnepligt kom Jens Rostrup-Nielsen til Haldor Topsøe. Katalyseforskning blev hans felt. Haldor Topsøe selv blev en vigtig inspirator og læremester i relation til forskningspolitik og forskningsledelse. Katalyseforskningen og arbejdet med at sælge virksomhedens teknologiske produkter bragte Jens Rostrup-Nielsen langt omkring i akademiske og industrielle kredse i næsten alle dele af verden.

Kimmen til det mangeårige engagement i diverse forskningspolitiske organer blev lagt i Ingeniørforeningen. Engagementet i kemiingeniørgruppens bestyrelse blev senere afløst af tilsvarende i blandt andet Akademiet for de Tekniske Videnskaber, Industripolitisk Kontaktudvalg, Teknologirådet, Planlægningsrådet for Forskningen, Forskningspolitisk Råd, Forskerakademiet, Danmarks Tekniske Universitets konsistorium samt bestyrelsen for Risø. Fra disse placeringer blev Jens Rostrup-Nielsen en central »spiller« i blandt andet OECD's evalueringer af det danske forskningssystem, evalueringen af miljøforskningen og tilblivelsen af det strategiske miljøforskningsprogram, reformprocesserne relateret til forskningsråds-systemet, tilblivelsen af universitetsloven samt ska-

belsen af Grundforskningsfonden. Bogen beskriver disse procesforløb tæt og inkluderer derved også vurderinger af en række forvaltningsorganer, embedsmænd, folketingspolitikere og ikke mindst centrale ministre, herunder Bertel Haarder, Svend Bergstein, Jytte Hilden og Frank Jensen.

Bogen kan læses med flere sæt af »briller«. For det første er det, som det er fremgået, en erindringsbog. Det er en personlig beretning om en med forfatterens egne ord ikke kedelig karriere. Fremstillingen er faktuel og på det personlige plan klædeligt beskeden. Når man har fulgt udviklingen i dansk forskningspolitik i den beskrevne periode og oplevet Jens Rostrup-Nielsen i aktion, er man imidlertid ikke et øjeblik i tvivl om, at her dokumenteres et billede af et mangefacetteret menneske: en anerkendt forsker, en engagerende leder samt en visionær (ikke-partipolitisk) forskningspolitiker, der bedre end de fleste forstår at begå sig i spændingsfeltet mellem forskere, embedsmænd, ministre og folketingspolitikere. Der er tale om et menneske, der kan spille på flere strenge; et menneske der skaber resultater ved hjælp af en cocktail af indsigtsfulde ideer, velforberedt argumentation, opbygning af netværk, vedholdenhed, mediebevidthed, menneskelig og samfundsmæssig forståelse og ikke mindst humor.

For det andet er bogen et bidrag til den forskningspolitiske debat. Den diskuterer klassiske og aktuelle forskningspolitiske grundsyn blandt andet udviklingen væk fra »den lineære models« forestilling om klar, organisatorisk arbejdsdeling fra grundforskning til produktudvikling hen i mod forestillingen om et langt mere komplekst, netværksbaseret syn på vidensproduktion og -anvendelse. Den klargør kerneproblemstillingerne knyttet til det at udøve forskningspolitik i et lille land, herunder blandt andet betydningen af at have et fagligt bredt profileret beredskab, der som antenner kan opfange vigtige internationale forskningsmæssige udviklingstendenser. Den advarer mod kortsynethed og politisk topstyring, som der har været tendenser til i dansk forskningspolitik, og anbefaler i stedet mobilitet, dialog, samarbejde og åbenhed. Den giver ris og ros til EU's forskningspolitik og giver anbefalinger til, hvordan den danske proces ind i EU's policyproces bedst organiseres.

For det tredje er bogen et bidrag til et kapitel af nyere dansk forvaltningshistorie. Den er en guldgrube til

indsigt i det forskningspolitiske systems arbejdsbetin-
gelser og hverdagsliv. Den understreger, hvordan
konflikterende hensyn og værdier, herunder sektoriel
og organisatorisk repræsentation, faglig dækning,
kontinuitet versus fornyelse og f.eks. køn, stedse må
afvejes og vægtes. Den giver eksempler på, hvordan
ministerielle hierarkier og konflikter mellem forvalt-
ningsorganer til tider kan blokere for opnåelse af
gode løsninger. Den viser, hvordan tilfældigheder
pludselig kan blokere for beslutninger, som alle par-
ter ellers troede, der var opnået konsensus om. Den il-
lustrerer, hvordan en gang dagsordenssatte problemer
og løsninger gang på gang repeteres – også selvom de
substantielt set ikke synes specielt vigtige. Endelig
viser den hvordan dansk forskningspolitik gennem en
årrække på godt og ondt var (og vel fortsat i betyde-
ligt omfang er) stærkt influeret af en ganske lille
kreds af personer, der roterer mellem centrale poster.
Bogen anvender selv betegnelsen »tordenskjolds sol-
dater«. Så længe der er en konstruktiv dialog blandt tor-
denskjolds soldater, kan der også formuleres en dy-
namisk forskningspolitik. Men det meget »tætte« sy-
stem har også indbygget en risiko for, at situationen
kan gå i baglås og policyprocessen tilsande i person-
ligt fnidder og ukonstruktiv konflikt.

Rent sprogligt er bogens fremstilling forfriskende.
Malende begreber tages i anvendelse. Som bare et ek-
sempel kan nævnes lanceringen af begrebet »køre-
plansforskning«. Køreplansforskning er den form for
ikke-kreativ, uddynamisk forskning, der bliver resulta-
tet, hvis forskningsledelse reduceres til bureaukratisk
overvågning af om planlagte resultater leveres til af-
talt tid.

Boganmeldelser bør som princip indeholde både ros
og ris. I relation til denne bog har det imidlertid været
svært at finde skyggesider. Bogen kan varmt anbefal-
es til alle med interesse for forskning og forsknings-
politik.

Afslutningsvis en opfordring: Tænk hvor megen ind-
sigt, der kunne samles, hvis også andre centralt pla-
cerede forskere og forskningspolitikere skrev deres
erindringer.

Hanne Foss Hansen, lektor
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet.

Derek Beach:

**Between Law and Politics – the Relationship be-
tween the European Court of Justice and the EU
Member States**

Paperback, DJØF Publishing, Copenhagen, 2001.

230 sider inkl. Doms-, kilde- og stikordsregister.

Pris. 232,00 ekskl. moms. ISBN-no: 87-574-0493-3.

Det første umiddelbare indtryk der slår én, når man
kaster et blik i Derek Beach's bog »Between Law and
Politics« er, at det for én gangs skyld er lykkedes
DJØF's forlag at udgive en velskrevet bog på engelsk
om et ellers yderst kompliceret emne. At bogen er
sprogligt velbearbejdet skal dog næppe tilskrives for-
laget. DJØF har traditionelt aldrig gjort meget ud af at
pynte på sine forfatters skoleengelsk eller fagjargon,
hvilket ofte har gjort det præsenterede stof nærmest
utilgængeligt for uindviede. At Derek Beach kommer
heldigt fra start skyldes sandsynligvis, at han qua sin
engelske oprindelse(?) har nogle yderst gode forud-
sætninger. Det betyder dog ikke på nogen måde, at
bogen er nogen letlæst pixibog. Tværtimod. Den vil
sandsynligvis forekomme svært tilgængelig for de,
der ikke i forvejen har et forholdsvis indgående kend-
skab til EF-domstolen og den debat denne institution
i snart årtier har været omgæret af. Noget af det, der
desværre ikke højner det kunstneriske indtryk, er bo-
gens opbygning, der lader skinne igennem, at vi har
at gøre med et omarbejdet universitetsspeciale, hvor
studenten har arbejdet efter en meget klar skabelon
med forskningsdesign, hypoteser samt efterfølgende
test af hypoteserne på udvalgte cases.

I kapitel 1-3 lanceres analysens forskningsdesign, en
overordnet introduktion til EF-domstolen samt en in-
troduktion til de politologiske teorier om domstolen,
som forfatteren ønsker at teste. Kapitel 4 og 5 er en hi-
storisk gennemgang af domstolens praksis i 1980'erne
og 1990'erne. Kapitlerne 6-8 gennemgår 3 udvalgte
cases, som så diskuteres op imod de politologiske teo-
rier, som tidligere er blevet gennemgået. Kapitel 9-11
består dels af diverse resumeer af, hvad der allerede er
blevet sagt, dels en kort introduktion til forfatterens
eget forsøg på at skabe en teoretisk syntese mellem ra-
tionalistiske og mere konstruktivistiske forståelser af
forholdet mellem EF-domstolen og medlemsstaterne.

Bogens overordnede tema er velkendt i litteraturen –
ikke bare den om EF-domstolen, men om EU som så-
dan. Den angår det helt overordnede spørgsmål om
medlemsstaterne, når det kommer til stykket, er i

stand til at kontrollere de europæiske institutioner, som de selv oprettede ved Rom traktatens vedtagelse i 1958? Hvis ikke, har institutionerne så selv taget styringen og kørt deres eget løb uafhængigt af medlemsstaternes ønsker? Spørgsmålet er naturligvis interessant ud fra en almen politologisk (og vel også juridisk) synsvinkel. De fleste regeringsledere giver jo stadig overfor deres befolkninger indtryk af, at det er dem der sidder i førersædet og dirigerer retningen på den europæiske integrationsproces. Som Derek Beach gør opmærksom på i indledningen til sin bog, så er det imidlertid meget svært at opretholde forestillingen om, at det er medlemsstaterne, der bestemmer tempoet og målet, når det drejer om EU's retsudvikling. EF-domstolen er uden sammenligning EU's mest magtfulde, men vel også – af politologer i hvert fald – mest oversete EU institution. EF-domstolen har således i en dom egenhændigt fastslået, at EF-retten har forrang frem for national ret, og at den har direkte virkning overfor almindelige borgere i Unionen. Dette lyder måske meget teknisk, men har den gennemgribende konsekvens, at medlemslandene ikke – som i traditionel folkeret – kan ophæve virkningen af EU-retlige bestemmelser overfor borgerne ved at lave en national modlov i parlamentet. Det man i århundreder har talt om som »parlamentets suverænitet« eller i dansk sammenhæng – »ingen over eller ved siden af Folketinget« gælder ganske enkelt ikke længere, når vi taler EU og reglerne for det indre marked. Man savner lidt disse videre konsekvenser og problematiseringer i Derek Beach bog. Selvom Beach sikkert vil sige, at det ikke har været formålet at diskutere EF-domstolens konsekvenser for demokratiet eller suverænitetsproblematikken, så vil denne mangel på »kontekst« (samt den parallelle iver for at teste teorier), nok betyde, at hans budskab kun når en forholdsvis lille og specialiseret målgruppe af læsere.

Der er dog meget at rose forfatteren for. Det mest imponerende er den måde, hvorpå Beach ubesværet og uden at have en juridisk embedseksamen i bagagen slår om sig med ofte indviklede domstolssager. Han gør det efter min mening på en måde og med en sikkerhed, der lader mange juridiske fremstillinger meget tilbage at ønske. Det skyldes primært, at Beach – i modsætning til mange jurister, der har et retsdogmatisk udgangspunkt – evner at perspektivere de enkelte sager og få læseren til at forstå de politiske følger af de ofte ret lavmælte og tekniske domme. De absolut bedste (og mest overskuelige) kapitler i bogen hører således til dem, hvor Beach majsommeligt gen-

nemgår enten cases eller historiske udviklingsforløb. Jeg er også enig i langt de fleste af de konklusioner Beach når frem til. F.eks. når han gang på gang påviser, at medlemsstaterne ikke har været i stand til at kontrollere Domstolen. Man kan også kun tilslutte sig Beach kritik af den ellers sejlivede myte om, at Domstolen i 1990'erne har været mere tilbageholdende i sin domspraksis og har prøvet at tilpasse sig medlemsstaternes ønsker. Beach »beviser« og argumenter for EF-domstolens fortsatte autonomi og styrke er skarp og overbevisende.

Hvad der ikke falder helt så overbevisende ud, er Beach utallige teori-tests samt afsluttende synteseforsøg. For det første løber Beach efter min opfattelse åbne døre ind ved at vælge »tests« af 4 fortærskede teorier – hvor tre eller i hvert fald to, af dem i deres rationalistiske udgangspunkt er alt for overlappende til, at det bliver virkelig interessant. Beach udreder ganske vist sine hypoteser med omhu og forfølger sine »videnskabelige tests« nogenlunde konsekvent. Men da forfatteren hele tiden når frem til, at de gængse politologiske teorier ikke kan forklare det, de egentlig har ambitioner om og dermed ikke er meget bevendt, sidder man på side 183 tilbage med ét træt og opgivende spørgsmål: »so what?« Var det virkelig nødvendigt at gå så mange gruelige ting igennem for at nå til den noget indlysende konklusion, at EF-domstolen har en væsentlig grad af autonomi, og at dens adfærd ikke kan reduceres til hverken snævre strategiske overvejelser eller frygt for medlemsstaternes reaktioner?

Problemet for Beach er imidlertid, at han trods sin kritik af de rationalistiske tilgange ganske enkelt ikke kan forlade det positivistiske videnskabs ideal, hvor virkeligheden helst skal kunne sættes på formel og generaliseres. At Beach aldrig helt bliver tilfreds før dette kan lade sig gøre, skinner igennem i hans eget synteseforsøg til sidst i bogen. Selvom han indrømmer, at konstruktivisterne kan indfange fænomener, som rationalisterne ikke selv formår, skal hans nye fusionerede teori med vold og magt kunne verificeres/falsificeres og naturligvis kunne underkastes diverse hypotese tests (p. 188). Der er naturligvis ikke i sig selv noget galt i at ville teste teorier – ud fra et rationalistisk ståsted vel at mærke. Men det har ingen som helst berøring med, hvad en konstruktivist ville gå efter i forsøget på at indfange normer og ideers betydning for samfundsudviklingen. Konstruktivister opererer ikke kun med en anden rationalitetsantagel-

se end rationalister, men også med en helt anden epistemologi. Det er det sidste Beach ikke er opmærksom på. Problemet med inddragelse af normers rolle kommer også frem på side 194, hvor Beach selv konstaterer, at fordi dommerne ved EF domstolen jo kan opfatte en henstilling fra medlemsstaterne helt forskelligt fra, hvad medlemsstaterne havde forventet, så rejser netop dette »significant methodological problems....it becomes more difficult to verify/falsify hypotheses«. Ja, desværre er virkeligheden knap så enkel, som man nogen gange godt kunne ønske sig.

Desuden er de hypoteser, Beach så endelig når frem til i sin egen teori så selvindlysende, at det er meget svært at se, om de nogensinde vil kunne afkræftes. F.eks: »jo mindre opbakning der er fra de nationale domstole, jo mindre autonomi vil EF-domstolen have i en konkret sag«. Ja, det siger vel sig selv, skulle man mene. Desværre fortæller Beach's eget bud på domstolens fortsatte autonomi os ingenting om det paradoks ingen hidtil har kunnet afklare. Nemlig hvorfor nationale domstole, der i den almindelige folkeret stort set altid dømmer, som deres regering gerne vil have det, i EF-retten er langt mere tilbøjelige til at føje EF-domstolen og dermed gå imod deres egne regeringer (Benvenisti 1993).

Alt i alt er der dog på ingen måde grund til at ende denne anmeldelse med en negativ grundtone. Det fortjener Beach på ingen måde. Hvad angår empirisk grundighed og analytisk skarpsindighed, er denne bog meget overbevisende. Det kan faktisk godt ærgre en og anden, at Beach har valgt at lægge EF-domstolen på hylden for i stedet i sit PhD projekt at koncentrere sig om en anden side af EU integrationen. Det bliver spændende at se, om dette resultat bliver lige så vellykket som det foreliggende.

Lektor Marlene Wind
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Per H. Hansen:

Da sparekasserne mistede deres uskyld. En historie om sparekasser og samfund i opbrud 1965-90
Odense: Odense Universitetsforlag, 341 pp., 250,- kr.

Vi er fattige på brede samfundsvidenskabelige bøger om den finansielle sektor. Portrætter af enkelte banker, sparekasser, forsikringsselskaber og realkreditinstitut-

ter findes da, ligesom store værker om større eller mindre udsnit af den økonomiske politik er publiceret. Værker med fokus på brancherne er dog fåtallige. Det er derfor en berigelse, at vi nu har fået en fremstilling om sparekasserne som samlet gruppe. Den er baseret på arkivmateriale fra henholdsvis Danmarks Sparekasseforening og Den Danske Bankforening, men selv om bankernes opfattelser og strategier også refereres, tager bogen dog primært udgangspunkt i forholdene i sparekasseverdenen. Det er vel at mærke en afgørende periode i sparekassernes liv, som Per Hansen beskæftiger sig med, nemlig deres afviklingsperiode. Det er også en stor fortjeneste, at sparekasserne virke ikke behandles i et lukket rum, hvor politiske faktorer er uden betydning, men tværtimod inddrages markant. Dette er indlysende, da bankernes og sparekassernes virksomhed netop har været styret af lovgivning, der undervejs har været nødvendig at ændre.

Der foretages visse tilbageblik i tiden, hvor træk af lovgivningen på området gennemgås, men bogen koncentrerer sig om perioden fra slutningen af 1960'erne, hvor et offentligt udvalg nedsattes med henblik på at revidere sparekasseloven, frem til året 1989, hvor sparekasserne kunne vælge at organisere sig som aktieselskaber på linje med bankerne i henhold til den nye aktieselskabslov. Dette førte umiddelbart efter til de store fusioner mellem en række pengeinstitutter på tværs af banker og sparekasser, der i dag kommer til udtryk ved de to giganter Danske Bank og Nordea, og som på foreningssiden betød, at Finansrådet blev dannet gennem en fusion mellem sparekassernes og bankernes hovedorganisationer.

Ved begge disse lejligheder ophævedes restriktioner for sparekasserne, og hele spillet i primært Sparekasseforeningen og sekundært Bankforeningen forfølges indgående, ligesom de skiftende embedsmænds og politikeres rolle analyseres. Det er her værd at understrege, at meningerne i de to foreninger internt var delte. Liberaliseringer ville give sparekasserne muligheder for at udvide deres virksomhedsområde, men det ville også fjerne sparekasserne fra deres traditioner, der lå andre steder og hvilede på andre principper end de aktieselskabsbaserede banker. For bankerne kunne en ændring i lovgivningen godt nok betyde øget konkurrence fra sparekasserne, men det kunne også lette et eventuelt samarbejde og på visse punkter sikre en mere ligelig konkurrencesituation, og herunder ændre på beskatningen af de to grupper af pengeinstitutter.

Disse overvejelser tumlede man med i hele pengeinstituttsektoren gennem flere årtier. Grundlæggende vandt det synspunkt frem blandt sparekasserne og deres forenings ledelse, at en liberalisering var nødvendig, og selv om dette også satte sit præg på lovgivningen, skete det ikke altid så hurtigt og effektivt, som man fra denne kant måtte ønske. Her delte vane-ene sig bl.a. mellem de store og små sparekasser, men også mellem sparekasser med et mere traditionsbundet syn, der så sparekasserne som andet og mere end et forretningsforetagende, men opfattede sparekasserne som et alternativ til bankerne og som havende ganske andre kulturelle rødder. Det politisk-administrative system var desuden ikke overbevist om det hensigtsmæssige i reformer, og en betydelig konflikt stod derfor mellem Sparekasseforeningen og de relevante ministerier og styrelser. Her fandtes nemlig også fortalere for ændringer og talsmænd for status quo i Tilsynet med Banker og Sparekasser, Handelsministeriet og Nationalbanken. Navnlig i tilfælde, hvor de to grupper af pengeinstitutter kunne blive enige, og de berørte interesser blev altid taget med på råd, var det nødvendigt og muligt at præge udvalgsarbejde og forme indstillinger. Ellers blev bolden spillet over i embedsmændenes og politikernes lejr. Disse problemer måtte håndteres både vedrørende ændringerne i 1970'erne og i 1980'erne, men situationen var alligevel på mange måder forskellig. De interne uoverensstemmelser var færre i 1980'erne, og Bankforeningen var mere inaktiv, hvorfor banen i højere grad var fri for Sparekassernes bestræbelser. Tilbage i starten af 1970'erne var spillet mere kompliceret, og det politisk-administrative system af mere afgørende betydning for udfaldet.

Ved studiet af de forskellige perioder får vi et udmærket indblik i mange andre spørgsmål omkring økonomisk politik, som berørte banker og sparekasser. Dette gælder de generelle vilkår og betydningen af de økonomiske og politiske konjunkturer for sparekassernes behov for at udvide deres virkefelt, men også konkrete konflikter, som f.eks. spørgsmålet om Fællesbanken, tages op til behandling. Nogle spørgsmål diskuteres på den anden side stedmoderligt. Det gælder f.eks. den omfattende internationale deregulering, men det må retfærdigvis siges, at der et eller andet sted skal trækkes en grænse, og det i denne sammenhæng fornuftigt at koncentrere sig om danske forhold.

Bogens finale udgøres af forarbejdet til og vedtagelsen af den nye bank- og sparekasselov tilbage i 1988, der muliggjorde sparekassernes omdannelse til aktieselskaber. Det var som anført resultatet af en indsats fra Sparekasseforeningens side, der var igangsat flere år forinden. Også her gennemgås situationen i interesseorganisationerne samt embedsmændenes og politikernes opfattelser og dispositioner, men processen behandles dog knap så grundigt som i det første tilfælde. Forfatteren har ganske ret i, vi med de sidste ændringer ikke blot oplevede en reform i den finansielle sektor. Der var samtidig tale om et brud med vigtige traditioner i dansk erhvervsliv, hvor sparekasserne med det mere demokratiske image måtte vige. Det begrædes ikke, men konstateres blot, at sådan gik udviklingen. Dermed forsvandt endnu en bid af gamle Danmark.

Lektor, Ph.D.
Karsten Ronit,
Institut for statskundskab
Københavns Universitet.

Organiseringen af Den europæiske Union

af Peter Nedergaard

»Organiseringen af den europæiske Union« henvender sig til alle med interesse i EU forvaltningens arbejde. Bogen giver en værdifuld indsigt set i et dansk perspektiv og er aktuel i forbindelse med det kommende danske EU-formandskab.

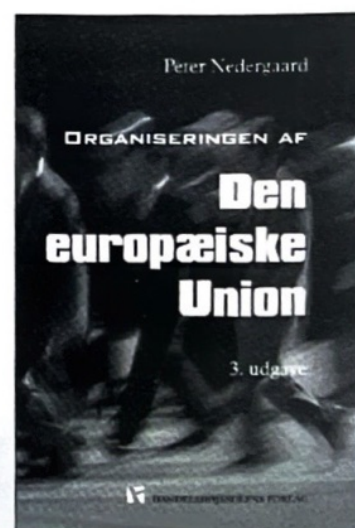
Denne 3. udgave er en ny og ajourført præsentation af EU's beslutningsproces og dens aktører efter Nicetraktaten.

Bogen beskriver EU's forvaltning og dens betydning og relationer til dansk forvaltning, og præsenterer de særlige problemstillinger, som en småstat som Danmark står overfor.

Forfatteren gennemgår EU forvaltningen ud fra de tre perspektiver: struktur, proces og kultur, og viser hvordan disse elementer indvirker på forvaltningens effektivitet og legitimitet. Nøglepersonen i analysen er den enkelte embedsmand.

Herudover præsenteres på baggrund af de senere års reformbestrebelse en uddybende analyse og gennemgang af Kommissionen og Ministerrådet

Bogen runder af med behandling af den danske EU-beslutningsprocedure.



3. udgave 2001
343 sider, hæftet
Pris kr. 398,00
Medlemspris kr. 318,40



Handelshøjskolens Forlag

Lyngbyvej 17 · Postboks 2702 · 2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00 · Fax 39 13 55 55 · e-mail fl@djoef.dk