

HVOR GIK STATENS REPRÆSENTANTER HEN, DA DE GIK UD? NYE ROLLEFORSTÅELSER HOS DIPLOMATER OG PARLAMENTARIKERE EFTER 1945

■ ANN-CHRISTINA L. KNUDSEN OG KAREN GRAM-SKJOLDAGER

INDLEDNING

”Det er dr. Sjøqvists opfattelse, at Munch’s politiske grundholdning tog form i 1902, og derpå i det store og hele holdt sig uændret resten af livet, at han led af en slags tidligt udviklet syndromforkalkning, om man vil”.¹ Citatet stammer fra Erling Bjøls anmeldelse af Viggo Sjøqvists biografi om den danske udenrigsminister P. Munch fra 1978, og det rummer uden tvivl en vis ironi. Men selvom P. Munch er kendt som en arketypisk statisk figur i dansk udenrigspolitik, rører Bjøl med sin konstatering ved en generel problemstilling, som sjældent adresseres i den klassiske politiske historieskrivning: at rammebetingelserne for udenrigspolitikken førelse løbende forandrer sig med mulige konsekvenser for de implicerede aktørers tanke- og handlemønstre – uden at den politiske historiker nødvendigvis registrerer dette. For med sit fokus på at forstå og forklare politiske begivenheder og beslutningsprocesser, har han eller hun sjældent blik for de gradvise forvandlinger i den politiske verdens sociale strukturer og handlingsmønstre, der i det stille påvirker aktørernes rolleforståelser. Disse stille forvandlinger må imidlertid være et væsentligt tema, der ikke mindst er relevant at udforske for tiden efter Anden Verdenskrig, hvor fremkomsten af nye multilaterale samarbejdsformer har betydet, at statens repræsentanter ofte har befundet sig i nye omgivelser og har skullet håndtere problemstillinger af en helt ny karakter. For at undgå, om man vil, ”syndromforkalkning” i forståelsen af disse politiske aktørgrupper, må den politiske historiker tage nye teoretiske tilgange og metodiske greb i brug.

¹ Bjøl, 1978, 312.

Formålet med denne artikel er at pege på nogle sådanne tilgange og at give eksempler på, hvordan denne problemstilling kan udforskes. Artiklen er baseret i to nye forskningsprojekter, der på forskellig vis undersøger, hvordan det voksende internationale samarbejde har forandret demokratiets institutioner.² Med udgangspunkt i nogle af de tilgange, forskningsprojekterne benytter sig af, præsenterer artiklen her en komparativ undersøgelse af, hvordan ændrede rammevilkår i form af internationale organisatoriske udviklinger har påvirket handlingsmønstre og rolleforståelser hos to grupper, der generelt ses som arketypiske statslige repræsentanter, nemlig diplomater og parlamentarikere. Vores interesse for disse to grupper stammer på et mere overordnet plan fra den weberianske tradition for at studere professionaliseringen af embeds- og politikerstanden, og der er flere grunde til, at det er interessant at sammenstille disse to grupper netop i forbindelse med fremkomsten af internationale organisationer. For det første var situationen for begge grupper, at vilkårene for deres virke forandrede sig gradvist i forbindelse med de nye internationale samarbejdsformer. At det er tilfældet, er f.eks. konklusionen i det bind af den omfangsrige *Magtudredning*, der så på "internationaliseringen" af den offentlige forvaltning. En af den ganske nutidige udrednings konklusioner var imidlertid også, at forståelsen af disse forandringer "mangler [...] i den grad historisk anlagte studier, og ikke mindst materialet fra det sidste århundrede er righoldigt og kan give os en afgørende forudsætning for at forstå de aktuelle udfordringer."³

For det andet er det væsentligt at pointere, at diplomatens og parlamentarikerens position i forhold til det internationale er principielt forskellig. De repræsenterer, hvad man kan kalde et 'spejlvendt' aktørpar, hvor diplomaten som udgangspunkt har været statens ansigt udadtil, mens parlamentarikeren har været både symbolsk og faktisk repræsentant for det nationale demokrati. Samtidig adskiller deres personlige, professionelle livsforløb sig grundlæggende, fordi diplomaten er ansat i et bureaukrati og dermed typisk befinder sig i den samme stilling hele sit professionelle liv, mens parlamentarikeren er folkevalgt til sit statslige hverv og derfor afhængig af lokale og interne partipolitiske forhold for at blive genvalgt. Deres holdning til og reaktioner på internationaliseringsprocesserne må derfor i udgangspunktet være forskellige.

Imidlertid er dette forhold, vi konkret ved meget lidt om. Inden for den udenrigspolitiske historieskrivning, der efterhånden er et ret klart markeret felt blandt danske politiske historikere, findes der godt nok en betydelig litteratur om ledende diplomater og statsmænd, men denne forskning har stort set ikke berørt spørgs-

² Yderligere oplysninger om de to forskningsprojekter, der er finansieret af Forskningsrådet for Kultur og Kommunikation, kan findes på <http://iho.au.dk/instituttet/andreaktiviteter/transnationalhistorie/>.

³ Marcussen og Ronit 2003, 245. For lignende historieløse og nationalt afgrænsede analyser af Folketinget, dets medlemmer og partigrupper se Jensen 2004 og Jensen 2002.

målene om handlingsmønstre og rolleforståelser blandt større grupperinger.⁴ Med intellektuel inspiration fra den politologiske realisme har denne type litteratur typisk fokuseret på politiske beslutningsprocesser og vendepunkter i Danmarks forhold til andre stater og internationale organisationer. Set fra dette perspektiv var diplomaten og parlamentarikerens hver på sin måde bærende og uforanderlige kræfter i den udenrigspolitiske beslutningsproces – diplomaten som en aktør uden selvstændig politisk kvalitet, der forhandlede alt fra smørpriser til sikkerhedspolitiske problemstillinger, og parlamentarikerens som den politiske overordnede, der kontrollerede, godkendte eller forkastede vigtige udenrigspolitiske beslutninger. Den udenrigspolitiske historiografi har i begget tilfælde haft en tendens til at lade historien blive ved den objektive position, som den historiske aktør udtrykte. I denne artikel vender vi problemstillingen på hovedet og undersøger, hvordan organisatoriske udviklinger har formet handlingsmønstre hos udvalgte grupperinger af diplomater og parlamentarikere. Ved på denne måde at studere grupper – frem for enkeltstående individer – opnår vi samtidig at række ind i de bredere lag af den danske politiske og embedsmæssige magtelite, der ikke nødvendigvis var på billederne, da der var *photo opportunities*.

I den såkaldte 'nye' politiske historieskrivning, der også har vundet frem i Danmark de seneste år, er de klassiske politiske aktører blevet endnu mere marginaliseret end i den ovennævnte litteratur. Med sit fokus på, hvordan sprog og kultur er blevet påvirket af internationale og nationale politiske begivenheder og strukturændringer som f.eks. ungdomsoprøret, den kolde krig og velfærdsstatens udvikling, har denne historieskrivning mere eller mindre ladet de klassiske statslige aktører glide ud af sin historiefortælling.⁵ Et ærinde med denne artikel er at argumentere for en politisk historieskrivning, der fortsat studerer de klassiske politiske aktører. Men det er også samtidig målet at udfordre den traditionelle politiske historieskrivnings tendens til at fokusere på politiske beslutningsprocesser og til at tildele 'vigtighed' med hensyn til, hvem og hvad der førte til politiske beslutninger, ud fra implicite, og – fornemmes det – ofte ad hoc-baserede forhåndsantagelser. Tilgangen, som vi i denne artikel argumenterer for, er ny i en dansk politisk historisk forskningskontekst. Internationalt skriver artiklen sig imidlertid ind i en spirende historisk forskning, der har rettet fokus mod nationalstatens repræsentanter og forsøgt at sociologisere deres møde med det internationale. Både i forskningen

⁴ For to nyere danske eksempler på den diplomatiske og politiske biografi, se Lidgaard 1996 og Tamm 2005. Denne type politiske historiskrivning er godt repræsenteret i det omfattende værk: Due-Nielsen, Feldbæk og Petersen, 2001-2006.

⁵ Warring 2008; forskningsprojektet "Amerikansk på dansk" (se projektets hjemmeside: http://www.sdu.dk/Om_SDU/Institutter_centre/lhks/Forskning/Forskningsprojekter/C_+Amerikansk_paa_dansk/Om+forskningsprojektet (besøgt 09.10.10)), jf. også workshoppen: Towards a New Political History, Syddansk Universitet, 23.-24. september 2010 (http://historie-forskerskole.au.dk/fileadmin/www.historie.forskerskole.au.dk/kurser/New_Political_History.pdf (besøgt 09.10.10)).

i Folkeforbundet og EF/EU findes der studier, der har sat de nationale politiske aktører under lup og givet tætte beskrivelser af, hvordan deres berøring med og engagement i internationalt politisk samarbejde har påvirket deres rolleopfattelse, interesseforståelse og handlemønstre.⁶ Artiklen her tager sit afsæt i denne litteratur, men introducerer samtidig flere nye teoretiske og metodiske greb fra andre discipliner, der kan bidrage til en mere konsekvent problematisering og systematisk afdækning af disse problemer.

ARTIKLENS TILGANGE

Teoretisk og metodisk trækker artiklen sine inspirationer fra tre kilder. For det første er den inspireret af den nyinstitutionalistiske litteratur inden for komparativ politologi, der har anlagt et sociologisk perspektiv på studiet af politiske organisationer. Den har bl.a. set på, hvordan nationale embedsmænds kontakt med og deltagelse i arbejdet med EU har omformet deres identiteter og loyaliteter. Rollebegrebet står centralt i denne litteratur. Ud fra en forståelse af politiske organisationer som systemer af formaliserede rollestrukturer,⁷ har den interesseret sig for, hvordan rollerne i organisationen – forstået som forventninger i form af normer og regler, der definerer aktørers ønskelige adfærd⁸ – har forandret sig i forbindelse med det øgede europæiske samarbejde.⁹ Det er de samme spørgsmål, vi er interesseret i her. Imidlertid anlægges vi ikke, som det er tilfælde i dele af den nævnte litteratur, et kognitivt perspektiv, der gennem skemaundersøgelser og interviews dokumenterer og analyserer aktørernes egen forståelse af deres roller. Det ville være metodisk problematisk, og i nogle tilfælde umuligt, i en historisk analyse. I stedet sigter vi på, gennem en kortlægning af aktørernes handlemønstre, at udrede nogle generelle træk ved deres rolleforståelser.

Vi benytter i den forbindelse et metodisk greb, som også findes anvendt i denne litteratur: At opstille idealtyper for aktørernes roller og adfærd – blandt andet med reference til Weber.¹⁰ Dette greb er relevant, fordi en rendyrkning af en historisk virkelighed kan fungere som et effektivt analytisk redskab til en mere kvalificeret forståelse af forandringer i handlingsmønstre og rolleforståelser.

Ved at trække på denne sociologisk-orienterede tilgang forventer vi at kunne generere væsentlige nye indsigter i forhold til den dominerende politologiske tilgang, der har været stærkt fokuseret på formelle tilpasningsprocesser i relation til internationalisering og europæisering. I studiet af den danske centraladministration har det især været bureaukratiske omorganiseringer og udviklingen af nye in-

⁶ Ikonomou 2010; Knudsen og Rasmussen 2008; Ludlow 2005; Ludlow 2009; Manigand 2004; Webster 2005.

⁷ Grønnegård Christensen, 1983, 284.

⁸ March og Olsen jf. Trondal 2004, 9.

⁹ Se f.eks. Egeberg 1999 og Trondal 2004.

¹⁰ Weber 1919; Weber 1922.

terdepartementale samarbejdsstrukturer, der har været i fokus.¹¹ Og i diskussionen om 'europæiseringen' af parlamenter, herunder Folketinget, ses de eksterne kilder til forandring typisk i de lovgivningsmæssige tiltag, der i stigende grad bliver taget af EF/EUs ministerråd, hvor Folketinget ofte har set sig hensat til en form for ekspeditionskontor.¹² Internt i Folketinget ses den primære kilde til 'europæisering' tilsvarende i den særstatus, som Europaudvalget har fået.¹³ Denne artikel åbner en ny dimension i denne sammenhæng, nemlig folketingsmedlemmernes egen interaktion med internationale organisationer.

Artiklen har for det andet hentet inspiration i den del af sociologiske studier, der har anvendt og udviklet Pierre Bourdieu's begrebsverden til studiet af gruppeadfærd i mødet med det europæiske og det transnationale. Frem for den fremmedgørelse af det europæiske, der oftest findes i klassiske udenrigspolitiske studier af det nationale *over for* det internationale, er en væsentlig indsigt fra denne sociologiske litteratur, at fremkomsten af europæiske og transnationale politiske, administrative og juridiske felter kan observeres gennem handlingsmønstre hos de grupper, der befolker dem. Feltet kan ses som en metafor for et rum, hvor grupper af aktører er i den politiske, juridiske og administrative verden positionerer sig og er forbundet. Det er en central pointe i disse studier, at der ikke findes en streng hierarkisering eller et klart skel mellem det nationale og det internationale, sådan som det ofte er tilfældet i den udenrigspolitiske forskning. Det transnationale felt er ikke nødvendigvis en definerbar rumlighed eller afgrænset af formelle organisatoriske eller statslige grænser (selvom det kan være det). Men det er en central antagelse i denne litteratur, at de transnationale felter i høj grad genereres i forbindelse med nye internationale organisationsdannelser. Det antages, at agenterne, for at være i det transnationale administrative eller politiske felt, må besidde visse kapitaler, der er relevante for det pågældende felt.¹⁴ Der skal altså i udgangspunktet oparbejdes forskellige kapitaler, for at en agent kan operere succesfuldt i henholdsvis de diplomatiske og parlamentariske felter. I forhold til denne artikels tematik er felt- og kapitalbegreberne relevante, fordi diplomater og politikere i stigende grad blev del af de transnationale og europæiske administrative og politiske felter, der blev tydeligere i den periode, vi studerer.

Et centralt metodisk greb i den politiske sociologi er den prosopografiske. Ved at kortlægge livsbanerne for en gruppe af aktører, der befinder sig i et felt, er det muligt at afdække, hvordan deres handlingsmønstre ændrer sig over tid, hvilket giver en god idé om deres rolleorienteringer. Prosopografien skaber en kollektiv relatio-

¹¹ For to nyere eksempler, se f.eks. Marcussen og Ronit 2003 og Pedersen, Jacobsson og Lægheid 2004.

¹² At dette er en relevant problematik for Folketinget, såvel som andre parlamenter i Europa, fremgår f.eks. i artikelsamlingen i *The Journal of Legislative Studies*, 11, 3, især Laursen 2009 og Auel 2009.

¹³ Jensen 2003.

¹⁴ Kauppi 2003; Rask Madsen 2006.

nel biografi inden for hver af de to grupper, 'der har til formål at skabe et grundlag for at analysere strukturelle transformationer i et felt i lyset af agenternes sociale profiler og praksisser. Det er imidlertid ved at sammenligne kortlægningen af flere gruppers handlingsmønstre, at nuancerne og forskellighederne kommer til udtryk. Diplomater og parlamentarikere forventes, som nævnt ovenfor, i udgangspunktet at have forskellige handle-mønstre og rolleorienteringer, men den sammenlignende prosopografiske analyse, som vi præsenterer her, viser et noget andet billede.

En tredje inspirationskilde kommer fra den nyere historiske litteratur om europæisk integration, der med historikeren Wolfram Kaiser i spidsen har fremhævet betydningen af uformelle transnationale netværk i EF/EU's politiske system.¹⁵ Påpegningen af de nye transnationale politiske mulighedsstrukturer i forbindelse med efterkrigstidens europæiske samarbejder deler Kaiser med den Bourdieu-inspirerede litteratur, og det udgør et interessant og væsentligt historisk funderet opgør med den nationalstatslige tilgang, der stadig dominerer europæisk integrationshistorie. I forsøget på at identificere netværk i forskellige afskygninger er Kaiser imidlertid meget fokuseret på politisk entreprenørvirksomhed og har en tendens til at reducere det transnationale til noget, der udelukkende har en politisk funktion. Denne artikel anlægger derfor et noget andet fokus. Samtidig med, at vi værdsætter Kaisers påpegning af de nye transnationale mulighedsstrukturer, insisterer vi på, at staten og dens repræsentanter udgør et afgørende og vedblivende element i efterkrigstidens internationale organisatoriske virkelighed. Samtidig ønsker vi at fjerne fokus fra det funktionelle til de underliggende sociale strukturer, der også udgjorde den europæiske integrationsproces.

Med afsæt i disse teoretiske og metodiske tilgange præsenterer artiklen et pilotstudium af en gruppe diplomater og en gruppe parlamentarikere, der begge i høj grad var eksponeret for og kom til at personliggøre de nye multilaterale rammevilkår. Det drejer sig dels om den gruppe af udenrigsøkonomiske diplomater, som så dagens lys efter Anden Verdenskrig, og som kom til at spille en central rolle i forbindelse med Danmarks indgang i EF. Dels gælder det de første danske folketingsmedlemmer, der kom til at sidde i EF's Europaparlament (EP). Analysen af de to grupper er fokuseret omkring perioden fra 1945 til 1979, men med bevidst forskellige kronologiske tyngdepunkter i portrætterne af de to aktørgrupper, der afspejler hvornår de hver især havde deres første møde med og blev aktivt inddraget i den europæiske integrationsproces – for diplomaternes vedkommende i 1950'erne og 1960'erne, og for folketingsmedlemmerne i tiden fra Danmarks indgang i EF i 1973 til udskrivningen af det første direkte valg til EP i juli 1979.

Artiklens analyse af de to aktørgrupper har ikke form som et fremadskridende narrativ og indeholder ikke noget politisk plot, sådan som det ofte forventes af den politiske historieskrivning. En sammenhængende fortælling træder imidlertid

¹⁵ Kaiser, Leucht og Gehler 2010.

frem i sammenligningen af de to grupper, idet det bliver tydeligt, at deres adfærd og rolleorienteringer indgår i en række nye, forbundne mønstre, ligesom de får mere til fælles over tid – noget der hverken indfanges af de statiske idealtyper eller den traditionelle udenrigspolitiske historieskrivning.

DIPLOMATEN

Ændrede rammevilkår for diplomaten

Efter Anden Verdenskrig ændrede rammevilkårene for danske diplomater sig grundlæggende. Oprettelsen af nye internationale organisationer, der i stigende grad beskæftigede sig med sager, som tidligere havde hørt under national politisk autoritet, omformede grundlæggende det hidtil bilateralt organiserede diplomatiske system.¹⁶ Det samme gjorde afkoloniseringen og den deraf følgende globalisering af diplomatiet som institution.¹⁷ Dertil kom for de danske diplomater, at de skulle håndtere skiftet fra mellemkrigstidens lavprofilerede neutralitetspolitik til en aktiv, multilateralt orienteret sikkerhedspolitik baseret på NATO's kollektive sikkerhedssystem.¹⁸

For at håndtere disse forandringer måtte der ske en markant forøgelse af dansk diplomati. Ved befrielsen i 1945 fandtes der 125 diplomater i de fem højeste lønklasser, som tilsammen udgjorde den diplomatiske 'karriere'.¹⁹ Dette antal var fordoblet seksten år senere, i 1961.²⁰ En sideløbende udvidelse af ministeriets kontorpersonale og ansættelsen af en række eksterne specialkonsulenter inden for industri- og handelsforhold betød, at ministeriet på dette tidspunkt havde fået i alt næsten 1000 ansatte – et tal der i 1970 var vokset til 1500.²¹

Samtidig skete der også en betydelig specialisering blandt diplomaterne. Den danske udenrigstjeneste var ved afslutningen af verdenskrigen en enhedstjeneste – dvs. at ministeriet, gesandtskaberne og konsulaterne fungerede som ét administrativt system, hvor de ansatte kunne forflyttes mellem alle de tre typer af poster.²² Selvom dette system blev opretholdt, skete der imidlertid en betydelig reel specialisering blandt diplomaterne. Der udviklede sig specialister inden for det multilaterale økonomiske samarbejde, inden for udviklingsbistanden, i FN- og NATO-spørgsmål og i folkeretlige problemstillinger. Samtidig skete der en sproglig specialisering og en specialisering på bestemte geografiske områder. Desuden fik ministeriet en voksende stab af pressemedarbejdere, der havde til opgave at fremme dansk industri og kultur i udlandet.²³

¹⁶ Badie og Devin 2007.

¹⁷ Der Derian 1987.

¹⁸ Se f.eks. Borrying Olesen og Villaume 2006.

¹⁹ Kjølsten m.fl. 1970, 248.

²⁰ N=246. Kjølsten m.fl., 340.

²¹ N=940 i 1960. Bjøl 1983, 89.

²² Kjølsten m.fl., 248.

²³ Kjølsten m. fl., 381-2, 394.

Denne nye differentiering af den diplomatiske profession betød, at de eksisterende, institutionelt indlejrede forestillinger om, hvad en diplomat var, på forskellige måder blev udfordret. I de første årtier efter Anden Verdenskrig var der imidlertid én gruppe diplomater, der særligt klart og synligt udfordrede og nyfortolkede den danske diplomatiske rolle, nemlig dem som fik ansvaret for Danmarks multilaterale økonomiske politik efter krigen. Deres fremskudte rolle i omformningen af diplomatrollen bundede i flere forhold.

For det første skyldtes det, at den stærkt regulerede og ufrie europæiske efterkrigsøkonomi og den konkurrence, som udvikledes sig mellem rivaliserende europæiske toldområder i årtierne efter krigen, placerede de udenrigsøkonomiske problemstillinger centralt i de internationale politiske relationer. Det gjaldt ikke mindst i en lille, åben økonomi som den danske.²⁴ For det andet grundede det sig i, at det udenrigsøkonomiske felt var et af de udenrigspolitiske områder, hvor grænsen mellem det nationale og det internationale tidligst eroderede. Mens de militære sikkerhedspolitiske problemstillinger, som havde domineret førkrigsårenes udenrigspolitik, baserede sig på antagelsen om den suveræne stat, betød bevægelsen af den udenrigspolitiske agenda i retning af økonomiske, sociale og teknologiske problemstillinger, at udenrigspolitiske beslutninger i stigende grad fik implikationer for og greb ind i den nationale politiske sfære.²⁵ Det skabte et behov for en ny type diplomater, som – bevidst eller ubevidst – brød med normerne for, hvad en diplomat var og nyfortolkede den diplomatiske rolle, idet de udførte deres arbejde.

Det er målet med denne del af artiklen at vise, hvordan den europæiske økonomiske integration, i dens forskellige multilaterale fremtrædelsesformer, stillede 1950'ernes og 1960'ernes diplomater over for nye krav og udfordringer. Den vil vise, hvordan de diplomater, der varetog denne funktion i udenrigspolitikken, positionerede sig anderledes ift. politikere og offentlighed end diplomater tidligere havde gjort, og hvordan de med tiden udfordrede og udvidede den rolle, som hidtil havde været diplomatens. For at kunne klarlægge disse udviklinger, er det imidlertid nødvendigt først kort at skitsere den traditionelle diplomatiske rolleforståelse, som prægede den danske udenrigstjeneste ved Anden Verdenskrigs afslutning.

Den klassiske diplomat

Som den nyinstitutionalistiske litteratur har påpeget, kan en organisation som den danske udenrigstjeneste betragtes som et system af formaliserede rollestrukturer. Den diplomatiske rolle, som knyttede sig til denne organisation ved Anden Verdenskrigs afslutning, var grundlæggende struktureret omkring to principielle skillelinjer: skellet mellem det nationale og det internationale på den ene side og mellem bureaukrati og politik på den anden. Som det er blevet påpeget i den politologiske litteratur, har den diplomatiske profession aldrig været kendetegnet ved at besid-

²⁴ Jørgensen 2002, 77.

²⁵ Grønnegård Christensen 1981, 191.

de nogen unik kompetence i forhold til andre embedsmænd.²⁶ Diplomater har aldrig haft monopol på deres vigtigste professionelle kompetencer såsom at indsamle og analysere information eller at mægle og forhandle politiske aftaler. Det, der har gjort diplomatens stilling enestående ift. andre embedsmænd, har været hans position i krydspunktet mellem det nationale og det internationale. Et centralt, definerende træk ved diplomaten har med andre ord været, at han har været en 'gate-keeper' for statens eksterne relationer med andre stater.²⁷ Det var også tilfældet for danske diplomater ved Anden Verdenskrigs afslutning; kun få andre instanser i centraladministrationen var i berøring med internationale problemstillinger, og ingen andre instanser end Udenrigsministeriet havde international forhandlingskompetence.²⁸

Samtidig var diplomatens rolle, med nogle enkelte undtagelser, baseret på et klart skel mellem bureaukrati og politik. Det havde været en bærende antagelse i mellemkrigstidens diplomatiske selvforståelse, der i Danmark var blevet konsolideret under P. Munchs håndfaste styring af udenrigspolitikken i perioden 1929-40, at det var muligt at trække et klart skel mellem definitionen af de udenrigspolitiske målsætninger – der var et anliggende for den politisk ansvarlige regering – og implementeringen af denne politik – der var diplomatiets opgave.²⁹ Bortset fra de anomalier, som verdenskrigen havde skabt,³⁰ var det danske diplomati ved verdenskrigens afslutning derfor meget tæt på at opfylde kriterierne for Webers idealtypiske bureaukrati. Den hierarkiske forvaltning, regelbundetheden, skellet mellem det saglige bureaukrati og den politiske ledelse, den juridiske skoling, og det forhold, at embedsmanden var embedsmand på fuld tid og på livstid var alt sammen fremtrædende kendetegn ved den danske udenrigstjeneste anno 1945.³¹

Opbruddet efter Anden Verdenskrig

Som antydte ovenfor ændrede dette sig efter Anden Verdenskrig. Allerede i 1950'erne var der i Udenrigsministeriet en forståelse for, at det nye multilaterale diplomati stillede andre og større krav til diplomaten end det traditionelle bilaterale diplomati havde gjort. I den udenrigskommission, der blev nedsat i 1957 for at udarbejde en ny lov om udenrigstjenesten, påpegede flere talere dette forhold. Det gjaldt bl.a. lederen af den danske OEEC-repræsentation, Eyvind Bartels, der hæv-

²⁶ Sharp 1999, 41f.

²⁷ Hocking 2002.

²⁸ Jf. f.eks. Sjøqvist 1966.

²⁹ Se f.eks. Satow 1917; Nicolson 1939. Vedr. P. Munch se f.eks. Sjøqvist 1966.

³⁰ Væsentligst departementschef-styret i København, Henrik Kauffmann's selvstændige udenrigspolitiske aktivitet i Washington og Gustav Rasmussens placering på udenrigsministerposten i de første fem efterkrigsår.

³¹ Weber 1922. At den danske centraladministrations embedsmænd i perioden 1901-1945 var tæt på at opfylde kriterierne for den klassiske Weberske bureaukrat er et forhold, der i en mere generel formulering er gjort gældende af Bundgaard-Nielsen m.f, s.13-17 i netdokument.

dede, at der nu var opstået en situation, hvor det var arbejdet i de multilaterale organisationer, der udstak rammerne om det bilaterale diplomati. Samtidig pointerede han, at:

OEEC-delegationens arbejde, der går ud på at søge rammerne for det internationale økonomiske samarbejde fastlagt på en sådan måde, at danske interesser bliver tilgodeset bedst muligt, stiller store krav til de enkelte delegationsmedlemmer. De må således foruden den nødvendige faglige dygtighed være i besiddelse af evnen til at omgås og hævde sig blandt udlændinge med tilpas lethed.³²

Når den danske udenrigstjeneste fik en gruppe multilaterale økonomiske diplomater, der i vidt omfang viste sig at kunne honorere disse krav, skyldtes det det generationsskifte og de ændrede rekrutteringspraksisser, som i samme periode kendetegnede tjenesten. Den vækst og specialisering, der fandt sted efter krigen, skete igennem en konsekvent rekruttering på de laveste karrieretrin, og den fremtvang derfor en markant foryngelsesproces i Udenrigsministeriet. I 1946 var gennemsnitsalderen for en diplomat i ministeriet 47 år, i 1956 var den faldet til 36 år. Og mens en gennemsnitlig diplomat i 1946 havde 21 års erfaring i tjenesten, var det samme tal i 1956 12. Ved krigens afslutning var den dominerende generation de diplomater, der var født i tiåret 1888-1897 (sandsynligvis en afspejling af den store udvidelse af udenrigstjenesten, der havde fundet sted i begyndelsen af 1920'erne).³³ Ti år senere havde de fleste fra denne generation trukket sig tilbage, og ministeriet var nu helt overvejende domineret af den generation, der var født under og umiddelbart efter Første Verdenskrig.³⁴ Særligt udtalt var foryngelsen i ministeriets politisk-økonomiske afdeling, der voksede kraftigt i de første efterkrigsår,³⁵ og hvor der som noget nyt blev ansat et stort antal cand. polit.'er. Her faldt gennemsnitsalderen i de første ti år efter verdenskrigen fra 49 til 35 år og den udenrigstjenstlige erfaring fra 22 til 9 år. I det nyoprettede kontor for multilaterale økonomiske anliggender (ØP IV) var generationsskiftet fuldstændigt: her var den gennemsnitlige alder ti år efter krigen blot 32 år, og der var ingen ansatte, der havde arbejdet i ministeriet før og under krigen – faktisk var den gennemsnitlige udenrigstjenstlige arbejds erfaring beskedne 6 år. Samtidig var det også her, der fandtes den største koncentration af cand.polit.'er – ti år efter krigen havde kontoret dobbelt så mange politologer som jurister ansat (ti politologer mod fem jurister).³⁶

³² Referat af 1. og 2. møde i udenrigskommissionen 27. og 28.1.1958 (citatet stammer fra mødet 27.1.1958), jf. også udtalelser af ambassadør M.A. Wassard og J. Gren, Danske Bankers Fællesrepræsentation, på møderne (UM 3.E.191.E/1 pk.I).

³³ De udgjorde 43 % af de ansatte i 1946 (jf. *Udenrigsministeriets Kalender* 1946).

³⁴ Således udgjorde diplomater født i tiåret 1918-27 52 % af de ansatte (jf. *Udenrigsministeriets Kalender* 1946).

³⁵ Nemlig fra 14 til 97 ansatte (jf. *Udenrigsministeriets Kalender* 1946 og 1956).

³⁶ Alle tal i dette afsnit jf. *Udenrigsministeriets Kalender* 1946 og 1956.

Samlet set skete der altså et skifte i rekrutteringen til og den sociale basis for det danske diplomati i 1950'erne, og den nye gruppe multilaterale økonomiske diplomater, der symboliserede dette skifte, begyndte at opvise et handlemønster, der afveg væsentligt fra det handlemønster, som traditionelt havde karakteriseret den danske diplomats adfærd.

Markedsdiplomaternes nye roller

Diplomaten som 'boundary spanner': Det måske væsentligste nye træk ved markedsdiplomaternes adfærd var, at der udvikledes tætte samarbejdsrelationer med embedsmænd fra andre grene af centraladministrationen og med repræsentanter for interesseorganisationerne. Fordi markedsspørgsmålet var et af de første udenrigspolitiske spørgsmål, hvor skellet mellem den nationale og den internationale politiske sfære eroderede og indenrigs- og udenrigspolitiske dispositioner og prioriteringer var nært forbundne, udviklede der sig allerede i forbindelse med det danske OEEC-medlemskab i slutningen af 1940'erne³⁷ en praksis, hvor "... enhver væsentlig udenrigsøkonomisk sag blev drøftet på møder med de interesserede ministerier og erhvervsorganisationer inden det danske standpunkt blev lagt endeligt fast."³⁸ Det betød med andre ord, at instanser som Økonomi- og Handelsministeriet, Det Økonomiske Sekretariat og Direktoratet for Vareforsyningen samt de overvejende cand.polit.-uddannede embedsmænd, der arbejdede her, blev inddraget i den udenrigspolitiske beslutningsproces.³⁹ Dette samarbejde og inddragelsen af interesseorganisationerne blev formaliseret og systematiseret i forbindelse forhandlingerne om Danmarks optagelse i EF i 1961, og i 1966 fik markedspolitikens særlige status i udenrigspolitikken et formelt udtryk, da der blev oprettet et selvstændigt markedssekretariat i ministeriet. Markedssekretariatet havde ansvaret for Danmarks forhold til EFTA, fællesmarkedet samt de bilaterale økonomiske forbindelser til landene i de to blokke, og selvom det fortsat administrativt hørte under Udenrigsministeriet, blev det politisk ledet af Handelsministeren.⁴⁰ Samtidig udviklede den danske EF-repræsentation i Bruxelles sig i løbet af 1960'erne til en mini-udgave af den danske centraladministration med repræsentanter for forskellige ressortministerier akkrediteret missionen.⁴¹

Samtidig mistede Udenrigsministeriet sit internationale forhandlingsmonopol. I OEEC blev der holdt møder mellem handels- og finansministrene, i ILO kunne Danmark repræsenteres ved arbejds- og socialministerierne, og Nationalbanken havde sine egne direkte kontakter med andre landes centralbanker.⁴² Den systema-

³⁷ Bjøl 1983, 107f.

³⁸ Referat af 1. og 2. møde i udenrigskommissionen 27. og 28.1.1958 ((citater er en udtalelse af H.C. Hansen på mødet 28.1.1958) UM 3.E.191.E/1 pk.I).

³⁹ Laursen 1994.

⁴⁰ Grønnegård Christensen 2003, 66.

⁴¹ Bjøl 1983, 108.

⁴² *Ibid.*, 104; Borring Olesen og Villaume 2006, 460.

tiske inddragelse af andre administrative enheder og interesseorganisationer i den udenrigspolitiske beslutningsproces og 'diplomatiseringen' af den danske central-administration, hvor andre instanser end Udenrigsministeriet fik international for-handlingskompetence, ændrede diplomatens rolle og funktion. Sammen med den hurtige vækst i antallet af institutionelle aktører på den internationale scene betød det, at de danske økonomiske diplomater ikke længere kunne opretholde deres gatekeeper-rolle. I stedet bevægede de sig, med et begrebsligt lån fra den britiske politolog Brian Hocking, i retning af en ny rolle, der blev endnu mere udtalt efter det danske EF-medlemskab: de blev *boundary-spanners*, der ikke bare definerede og kommunikerede den nationale interesse, men også administrerede og mæglede imellem et voksende antal bureaukratiske aktører og interesseorganisationer i et stadigt mere komplekst og integreret politikmiljø.⁴³

Meget taler for, at den danske udenrigstjeneste ikke lå i spidsen for denne udvikling. I nogle europæiske lande havde den diplomatiske pluralisering af den nationale administration allerede taget sin begyndelse i relation til Folkeforbundet. Og de europæiske stater, der havde været med til at grundlægge Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og senere EF havde gennemgående decentraliseret deres internationale forhandlingsaktiviteter mere end tilfældet var i Danmark.⁴⁴ Danmarks placering uden for EF og det danske koordinationssystem, der var relativt hierarkisk og monistisk med Udenrigsministeriet i en central rolle betød, at det diplomatiske kontroltab i Danmark var af et relativt mindre begrænset omfang end i mange andre lande – også efter at Danmark blev medlem af EF.⁴⁵

Den diplomatiske helt: De danske markedsdiplomater skulle ikke bare som nogle af de første diplomater håndtere et nyt, porøst skel mellem det nationale og det internationale. Med deres aktiviteter udfordrede de også den anden centrale skillelinje i den traditionelle diplomatiske rolleforståelse: skellet mellem den bureaukratiske og den politiske sfære. Således ser det ud til, at der blandt de diplomater, der befattede sig med de europæiske markedsspørgsmål var en overrepræsentation af det, den norske politolog og antropolog, Iver B. Neumann, har kaldt 'den diplomatiske helt'. I en undersøgelse af det norske Utenriksdepartementet har Neumann påpeget, at der findes et rolleperertoire på tre roller, som diplomaten kan spille, nemlig rollen som mægler, som bureaukrat og som helt. Helterollen har igen, iflg. Neumann, to fremtrædelsesformer. Den ene er 'ude'-diplomaten, der manøvrerer i marken og skaber resultater under særligt svære og problematiske forhold. Det kan f.eks. ske ved at overvinde svære sikkerhedsmæssige problemer eller ved at skabe afgørende resultater i komplicerede forhandlingssituationer. Den anden er rådgiveren, der sidder hjemme i Udenrigsministeriet:

⁴³ Hocking 2002.

⁴⁴ Badel, Jeannesson og Ludlow 2005.

⁴⁵ Jørgensen 2002.

... the robust, prudent, and seemingly indefatigable analytical force who can muster a wide-ranging and high-powered network that guarantees access to as many sources of information and as high-placed decision makers as possible. [...] Advisers aim to be as close to the action as possible, which means that they thrive in secretariats and tend to complement their strictly diplomatic work with political work that may extend their interface with politicians. Indeed, the full-grown face of a diplomatic adviser is the face of a politician.⁴⁶

Dette er en ganske præcis karakteristik af de roller, som de centrale ansatte i de multilaterale økonomiske delegationer, den politisk-økonomiske afdeling, og ikke mindst det multilaterale kontor (senere Markedssekretariatet) spillede.⁴⁷ Personer som Erling Kristiansen, Jens Christensen, Finn Gundelach og Niels Ersbøll havde alle stejle karriereforløb⁴⁸ og blev nøgleaktører i udformningen af Danmarks udenrigsøkonomiske politik, enten fordi de blev tildelt store selvstændige forhandlingsansvar, eller fordi de kom til at udfylde strategiske rådgiverroller i ministeriet (eller i nogle tilfælde begge dele i løbet af et karriereforløb).⁴⁹ Et illustrativt eksempel på det sidste er den rolle, som Markedssekretariatet, og især Jens Christensen, spillede som idégenerator på planerne om at etablere et nordisk økonomisk samarbejde (Nordek) i 1968, da forhandlingerne om Danmarks optagelse i EF var gået i stå.⁵⁰ Finn Gundelachs store betydning for forhandlingerne om Danmarks optagelse i EF som EF-ambassadør kan tilsvarende tjene som et eksempel på helten i marken.⁵¹ Et nyt studium af den rolle, som Europæksperterne i det norske udenrigsministerium spillede i forhandlingerne om Norges optagelse i EF fra 1960 til 1963 har tegnet et tilsvarende billede.⁵²

Nogle gange var skellet mellem bureaukrati og politik ikke bare sløret og skrøbeligt for den multilaterale økonomiske diplomat; det var også en grænse, der kunne krydses. Det så man et eksempel på, da Krag i forbindelse med oprettelsen af Markedssekretariatet i 1966 udnævnte EF-ambassadøren Tyge Dahlgaard til Handelsminister. Det gav Dahlgaard ansvaret for det nyoprettede Markedssekretariat

⁴⁶ Neumann 2005, 73f.

⁴⁷ Denne forandring harmonerer for øvrigt med den udvikling, som påpeges i Bundgaard-Nielsen m.fl., når de fremhæver 1960'erne som en periode, hvor embedsmændenes ministerrådgivning øgedes i bl.a. Statsministeriet og de økonomiske ministerier samtidig med, at denne rådgivning bevægede sig længere i retning af en politisk-taktisk (modsat en snæver faglig, sagkyndig) rådgivning, end det før havde været tilfældet (Bundgaard-Nielsen m.fl., s. 66 i netdokument).

⁴⁸ Jf. *Udenrigsministeriets Kalender* div. årgange.

⁴⁹ Vedr. denne gruppes generelle betydning og rolle, se Laursen 1994, 134f.

⁵⁰ Borring Olesen og Villaume 2006, 536f.

⁵¹ Niels Nørlund: "Den første dansker i Europa", *Berlingske Tidende*, 14. oktober 1981; Bjøl 1983, 95; Rasmussen 2004, 199-201.

⁵² Ikonou 2010.

– et ansvar, der blev overdraget til den socialdemokratiske Ivar Nørgaard, der overtog ministerposten året efter; vi vender tilbage til Nørgaard nedenfor.⁵³

Den nye tunge og politisk tonede diplomatrolle havde også en udadvendt, offentlig, dimension. Således var markedsdiplomaterne blandt de første diplomater til at bryde den anonymitet, som tidligere havde været et af diplomatens definerende kendetegn. Inden Anden Verdenskrig var det et stort set ukendt fænomen, at diplomater udtalte sig til offentligheden om de sagsforhold, de arbejdede med – det var en opgave, der blev varetaget af udenrigsministeren.⁵⁴ I forbindelse med forhandlingerne om det danske EF-medlemskab trådte flere af de danske markedsdiplomater imidlertid ud af anonymiteten og deltog aktivt i den offentlige debat med oplysende foredrag og artikler.⁵⁵ Når de optrådte her, var det netop i egen-skaben af eksperter og institutionelle repræsentanter – ikke som privatpersoner. Denne proces, hvor diplomatiet blev givet et personligt ansigt og diplomaten antog en offentlig personlighed, afspejlede på ét plan markedsdiplomaternes fremskudte rolle i dansk udenrigspolitik. Men på et mere basalt niveau afspejlede den også en bredere og mere grundlæggende forandring i det diplomatiske miljø efter Anden Verdenskrig. Den stigende politisering af udenrigspolitikken, og ikke mindst EF-politikken, hvor græsrodsbevægelser, interesseorganisationer og politiske partier i stigende grad interesserede sig for og diskuterede diplomatiets dispositioner og prioriteringer kaldte på en offentlig optræden fra diplomaterne.

I et teoretisk perspektiv er de økonomiske diplomaters politiske toning og prominente position interessant. Det viser nemlig, at den danske reaktion på de nye multilaterale samarbejdsformer ikke kun var defensiv og præget af stiafhængighed og 'search for familiarity', sådan som ny-institutionalistiske politologiske teorier fremhæver, at institutioner typisk reagerer på eksterne forandringer. De diplomatiske heltes fremmarch var også en illustration af, hvordan disse eksterne pres nogle gange kunne resultere i forskydninger i eksisterende institutionelle magtbalancer, ofte i relation til bredere moderniseringsdiskurser.⁵⁶ Markedsdiplomaternes hurtige opstigning i det udenrigsministerielle apparat afspejlede således ikke blot, at de besad en efterspurgt professionel kompetence, men også bredere ændringer i det politiske og udenrigsministerielle miljø. Således indtog de deres roller i den udenrigspolitiske beslutningsproces samtidig med, at de socialdemokratiske cand.polit.'er Viggo Kampmann og Krag rykkede ind på stats- og udenrigsministerkontorerne.⁵⁷ Og deres indtog skete parallelt med et generationsskifte i den udenrigsministerielle ledelse. Samarbejdsvanskeligheder mellem Krag og Udenrigsministeriets direktør, Niels Svenningsen (1894-1985) fik Krag til at overdrage

⁵³ Christensen 1995, 36f.

⁵⁴ Som det f.eks. var tilfældet med P. Munchs pressemøder i 1930'erne (Sjøqvist 1966, 42).

⁵⁵ Se f.eks. Kristiansen 1961; Niels Ersbøll: "EEC og landbruget", *Information*, 6. oktober 1971.

⁵⁶ March og Olsen 1989, 34, 53-67 jf. Harmsen 1999, 85-6.

⁵⁷ Borring Olesen og Villaume 2006, 522. Kampmann var statsminister fra 1960 til 1962, Krag var udenrigsminister fra 1958 til 1962 og statsminister 1962-68 og 1971-72.

direktørposten til Paul Fischer i 1961. Under Fischer blev der introduceret en ny fleksibel ledelsesstil i ministeriet, der opblødte det interne hierarki og overlod et større ansvar til de enkelte afdelings- og kontorchefer i takt med, at de fik større administrative enheder under sig.⁵⁸

Diplomaten der ikke var diplomat længere: Det sidste betydningsfulde rollebrud, som flere af markedsdiplomaterne foretog, lå i deres karriereforløb. Nogle af de markedspolitiske *high-flyers*, som er omtalt ovenfor, forblev nemlig ikke – som forudsat af Weber – i rollen som nationale embedsmænd på livstid. Det var tydeligt, at den opbygning af internationale netværk og multilateral erfaring, der fandt sted i forbindelse med det nationale markedsdiplomatisk arbejde, var en kapital, der var efterspurgt og kunne omveksles i de nye internationale, og især europæiske, multilaterale arenaer. Det skabte en mulighed for disse diplomater til at skifte mellem nationale og internationale ansættelser. Et godt eksempel på denne omvekslelighed er Finn Gundelach (1923-81) og hans karriere.⁵⁹ Gundelach var uddannet cand.oecon. og arbejdede fra 1955 til 1959 som Danmarks repræsentant ved FN's europæiske hovedkvarter i Genève. Herefter afbrød han sin nationale karriere for at blive ansat i GATT, hvor han spillede en central rolle i Kennedy-runden og blev vicedirektør for organisationens handelspolitiske afdeling. I 1967 vendte han tilbage til den danske udenrigstjeneste, nu på en af de helt tunge diplomatiske poster, da han blev Danmarks ambassadør ved EF. Da Danmark var blevet EF-medlem, kunne han i 1973 veksle sin ambassadørpost til en stilling som kommissær i EF-kommission. I sin anden kommissærperiode bevægede han sig et skridt op af EF's karrierestige og blev landbrugskommissær – den kommissærpost, der var ansvarlig for den allerstørste del af EF's budget⁶⁰ – og næstformand for kommissionen.⁶¹ I denne periode var han en del af en lille, indflydelsesrig inderkreds i kommissionen omkring formanden Roy Jenkins,⁶² og umiddelbart inden han døde i 1981 – angiveligt slidt op af det europæiske bureaukratiske maskineri⁶³ – var han på tale som en seriøs kandidat til den politiske toppost som formand for kommissionen.⁶⁴ I sin karriere havde Gundelach således ikke blot overskredet skellet mellem og kombineret

⁵⁸ Bjøl 1983, 85f.

⁵⁹ Andre eksempler på danske EF-diplomater, der har fortsat deres karriere på den europæiske scene, er Niels Ersbøll, Jørgen Ørstrøm-Møller og Poul Skytte Christoffersen. Udenrigsministeriets folkeretsrådgiver, Max Sørensen, foretog samme bevægelse, da han først blev medlem af den europæiske menneskeretskommission (1955-1972) og siden dommer ved EF-domstolen (1972-79).

⁶⁰ På det tidspunkt gik omkring 3/4 af EF's samlede budget til den fælles landbrugspolitik. For et overblik: Knudsen 2009, 266-303.

⁶¹ Kai Mieritz: "Den stærke dansker i Bruxelles", *Weekendavisen*, 28. december 1974; Niels Nør-lund: "Den første dansker i Europa", *Berlingske Tidende*, 14. oktober 1981.

⁶² Cini 1996, 61.

⁶³ Børge Visby: "Han sled sig ihjel på EF", *Politiken*, 14. januar 1981.

⁶⁴ Birgitte Ersbøll: "Et dansk bud på en præsident", *Berlingske Tidende* 27. april 1980.

nationale og internationale diplomatiske karrierer, men også opblødt skellet mellem bureaukrati og politik. At det forholdt sig sådan var allerede blevet antydnet, da han første gang blev udnævnt til kommissær. Her var hans nærmeste konkurrent til kommissærposten ikke en anden diplomat, men socialdemokraten Per Hækkerup.⁶⁵ For det EF-skeptiske socialdemokrati var der imidlertid god ræson i at vælge en toptrænet økonom og diplomat frem for at udpege en politiker fra egne rækker til Danmarks første kommissærpost.

Det var imidlertid ikke kun for diplomatiske *high-fliers* som Gundelach, at de tættere internationale samarbejdsformer skabte nye mulighedsstrukturer. Med de internationale organisationsdannelser efter 1945 åbnede sig nye internationale, og især europæiske, bureaukratiske felter, som både nationale diplomater og embedsmænd kunne bevæge sig ind og ud af. Det gjaldt i særdeleshed EF's voksende udvalgssystem under kommissionen og ministerrådet, hvor nationalt ansatte embedsmænd kom til at varetage national og sektoral politik og mødes med kolleger med lignende ansvarsområder i andre medlemsstater.⁶⁶ Denne horisontale integration udhulede yderligere diplomatens gatekeeper-rolle, men den betød også, at både diplomater og embedsmænd fik en form for dobbeltmandat som både nationale og europæiske repræsentanter. I strukturelt perspektiv havde denne bureaukratiske dobbeltpositionering klare ligheder med udviklingerne i den parlamentariske sfære, hvor dobbeltmandatet blev den dominerende form for repræsentation i de nye internationale organisationer.

PARLAMENTARIKEREN

Ændrede rammevilkår for parlamentarikerens

Det internationalistiske fredsarbejde, som Venstre-manden og fredsidealisten Fredrik Bajer var med til at etablere med grundlæggelsen af den Interparlamentariske Union i 1889 antog i årene efter Anden Verdenskrig en ny, mellemstatslig karakter.⁶⁷ Mange af de internationale organisationer, der blev oprettet på dette tidspunkt, var nemlig ikke rent mellemstatlige samarbejder i form af regerings-samarbejder, sådan som de ofte portrætteres, men også forsynet med parlamentariske forsamlinger.⁶⁸ Det gælder bl.a. Europarådet og NATO, der blev grundlagt i 1949 med Danmark som en af de grundlæggende medlemsstater. Og det gælder

⁶⁵ Lidegaard 2004, 650.

⁶⁶ Knudsen og Rasmussen 2008.

⁶⁷ Om Bajers arbejde, se Gram-Skjoldager (under udgivelse).

⁶⁸ En 'parlamentarisk forsamling' betegner her og i det følgende en international parlamentarisk forsamling med tilknytning til en international organisation.

De Europæiske Fællesskaber (EF), som landet tilsluttede sig i 1973.⁶⁹ Nordisk Råd fra 1952 var ligeledes oprettet som et regionalt samarbejdsforum for parlamentarikere fra de fem medlemslande, mens de nationale delegationer i FN's generalforsamling typisk har bestået af en blanding af diplomater, parlamentarikere og ministre.⁷⁰

Omfanget af parlamentariske pionærer, der valgte at orientere sig mod de internationale parlamentariske forsamlinger før overgangen til direkte valg til Europaparlamentet (EP) i 1979 var faktisk ganske betydeligt, omend denne funktion ofte ikke er registreret systematisk i personens C.V. eller i f.eks. *Folketingets Årbog*. Overordnet set havde der i tiden fra EP's oprettelse med Kul- og Stålnationen i 1952 til juni 1979 siddet knap 750 parlamentarikere fra de seks, og senere ni, medlemslande. Heraf kom 31 fra Folketinget fra januar 1973 til juni 1979: 3 kvinder og 28 mænd.⁷¹ I NATO's parlamentariske forsamling sad der i perioden fra 1955 til 1980 ialt godt 1300 parlamentarikere fra de 15 medlemslande, heraf 43 danskere: en enkel kvinde og 42 mænd.⁷² I Europarådets parlamentariske forsamling har der, siden rådets parlamentariske forsamling blev grundlagt, siddet 146 danske folkevalgte, hvoraf 30 var kvinder og 116 mænd.⁷³

Fælles for efterkrigstidens parlamentariske forsamlinger var, at de blev skabt ud fra en normativ idé om, at de ville forankre de internationale organisationer i den frie demokratiske verdensorden. De havde ingen af de bindende lovgivende beføjelser, der typisk kendetegner parlamenter, og det er nok en af grundene til, at den klassiske politiske historieskrivning endnu ikke har vist nogen synderlig stor interesse for disse parlamentariske forsamlinger. Kun EP havde ifølge Romtraktaten fra 1957 en vis myndighed til at kontrollere Kommissionen, og fra 1970 fik det beføjelser i forhold til vedtagelsen af EF's budget, men den helt store og symbolske begivenhed blev indførelsen af direkte valg til EP i juli 1979. Det væsentlige i nærværende sammenhæng er imidlertid ikke, om de parlamentarikere, der sad i disse forsamlinger, var 'rigtige' parlamentarikere set fra et lovgivningsmæssigt perspektiv, men at de parlamentariske forsamlinger faktisk var befolket af 'rigtige' parlamentarikere fra medlemsstaterne. Selv om der en lå normativ grundidé bag opret-

⁶⁹ Fra 1952 til 1957 hed den parlamentariske forsamling Assemblée Commune. Fra 1958 var det officielle navn Assemblée Parlementaire Européenne, men fra 1962 benyttedes mere systematisk betegnelsen Parlement Européen (EP). I denne tekst benyttes betegnelsen EP gennemgående. NATO's parlamentariske forsamling blev først formelt dannet i 1955, og hed frem til 1999 North Atlantic Assembly, hvorefter den hed NATO's Parliamentary Assembly; Charman og Williams 1981.

⁷⁰ Se især Götz og Haggrén 2009.

⁷¹ Liste des délégués (avant 17 juillet 1979), Centre archivistique et documentaire (CARDOC), Luxembourg.

⁷² Charman og Williams 1981, 195-212. Bruttotallet er så stort, fordi der var meget hyppige udskiftning blandt visse delegationer.

⁷³ Council of Europe Parliamentary Assembly, Members since 1949, Denmark: http://assembly.coe.int/ASP/AssemblyList/AL_MPCountryE.asp?CountryID=12.

telsen af de nye parlamentariske forsamlinger, så skabte de nye rammebetingelser for social ageren.

Princippet for repræsentation i de parlamentariske forsamlinger var i udgangspunktet det såkaldte dobbeltmandat. Medlemmerne var valgt i hjemlandet, og delegeret ud til de parlamentariske forsamlinger. Med et begrebsligt lån fra sociologen Pierre Bourdieu kan man sige, at parlamentarikerne tilførte de parlamentariske forsamlinger symbolsk kapital, og det var igennem agenterne, at disse organisationer antog en parlamentarisk karakter.⁷⁴ Der var en yderligere dobbelthed i dobbeltmandatet, idet et sæde i sådan en parlamentarisk forsamling kunne ses som en hybrid mellem det at være national repræsentant og det at være delegeret til at udføre et specifikt udvalgsjob.

Dobbeltmandatet blev en institution i demokratisk repræsentation uden for statens grænser i efterkrigstiden, og altså længe før indførelsen af det direkte valg til EP i 1979, som oftest ses som det kritiske nybrud. Dette skete, idet dobbeltmandatet allerede fra begyndelsen blev legitimeret af alle de store politiske partier i medlemsstaterne. Danske politiske partier var her ingen undtagelse. På europæisk plan kan man dog notere et par begyndervanskeligheder. De kommunistiske partier, der i efterkrigstidens Frankrig og Italien var blandt de største politiske partier, blev således først repræsenteret i EP i slutningen af 1960'erne. Grunden til det var dels disse partiers principielle modstand mod de internationale organisationer. Dels blev de simpelthen holdt ude af de andre store partier i hjemlandet.⁷⁵ I Storbritannien var deltagelsen i de parlamentariske forsamlinger i Europarådet og NATO samt FN's generalforsamling fra starten blevet set som et udtryk for demokratisk deltagelse uden for landets grænser, men det britiske Labour's generelle opposition mod medlemskabet af EF gav sig udslag i, at partiets top nægtede at sende delegerede specifikt til EP de første halvandet år af det britiske medlemskab.⁷⁶ Det var først i forbindelse med den britiske afstemning om medlemskabet i juni 1975, hvor hele 67 % af vælgerne stemte for, at denne blokade blev opløst.⁷⁷ Den stærke EF-skepsis hos danske venstrefløjspartier resulterede ikke i lignende aktioner imod repræsentation i EP. Men i et generelt perspektiv er det væsentligt at notere sig, at de ændrede rammebetingelser for parlamentarikerne også havde en umiddelbar afsmittende virkning på de politiske partier, deres organisering og de roller, de var villige til at give til deres medlemmer og parlamentariske repræsentanter.⁷⁸ Parlamenter kan – som Udenrigsministeriet ovenfor – anskues som organisationer hvori der eksisterer en række formaliserede og hierarkiserede roller, som relaterer

⁷⁴ Dette må være en følge af den teoretiserende tilgang i Kauppi 2003. Se også Cohen 2006.

⁷⁵ Der er ikke endnu ikke forsket meget i det, men se især van Oudenhove 1965 og Leich 1970.

⁷⁶ Iøvrigt diskussionen gengivet i "Report of a Special Conference of the Labour Party, Central Hall Westminster, 17 July 1971", Labour History Archive and Study Centre (LHASC), Manchester.

⁷⁷ Butler og Kitzinger 1976.

⁷⁸ Se f.eks. Mittag og Steuwer 2010, især 51-64 og 221-252.

sig til de politiske partier, parlamentariske udvalg og parlamentets ledelse. De parlamentariske forsamlinger blev organiseret på lignende måder. Men mens nationale parlamenter i princippet kunne vælge at diskutere alt, hvad der på et givet tidspunkt blev anset for at være politisk relevant, var de parlamentariske forsamlinger begrænset til politikområder, som kunne siges at være relevante for den pågældende internationale organisation. Det gjaldt f.eks. forsvars- og sikkerhedsspørgsmål i NATO og kultur- og menneskerettighedsspørgsmål i Europarådet, men EF – og dermed EP – bredte sig over flere typer af spørgsmål som landbrug, økonomi, handel og visse sociale- og arbejdsmarkedsspørgsmål. Det var netop i udvalgene, at en stor del af medlemmernes arbejde blev lagt, og det krævede ofte en vis ekspertise at følge med arbejdet i f.eks. EP's landbrugs- eller retsudvalg.

Udvalgsstrukturen gjorde altså, at de parlamentariske forsamlinger gav mulighed for, at også folketingsmedlemmerne kunne orientere sig mod roller som 'eksperter' i et bestemt politisk område eller 'partisoldater', og det resulterede derfor på mange måder i en udvidelse af det parlamentariske felt, som parlamentarikerne fra de forskellige medlemslande kunne positionere sig i. I udgangspunktet tilbød de parlamentariske forsamlinger med andre ord rammebetingelser, der betød, at folketingsmedlemmet også her kunne udfylde rollen som *Berufspolitiker* – hvis vi altså antager, at Weber's idealtipe fandtes – omend i en nyere kosmopolitisk og transnational kontekst.

Målet med denne del af artiklen er at se på, hvad der karakteriserede de første danske folketingsmedlemmer, der orienterede sig mod EP, hvilke funktioner de varetog i forhold til EP, og hvordan de positionerede sig i forhold til partier, udvalg og ledende parlamentariske poster på tværs af det transnationale parlamentariske rum. Undersøgelsen viser, hvordan de politiske kapitaler, som folketingsmedlemmer havde eller fik i forbindelse med dobbeltmandaterne, hurtigt blev en integreret del af deres handlingsmønstre. I perioden fra Danmark blev medlem af EF i januar 1973, til EP blev opløst i juni 1979 umiddelbart inden det første direkte valg, som undersøges i det følgende, var der ingen faste valgperioder. Hvor længe parlamentarikerne sad, var helt afhængigt af det enkelte politiske parti og de hyppige folketingsvalg og regeringsrokader, som var en del af det "uregerlige Danmark" i 1970'erne.⁷⁹

Indledningsvist vil afsnittet imidlertid se nærmere på rollen som parlamentariker og på de traditionelle rolleorienteringer, der ligger i den. I den følgende analyse vil der blive givet konkrete eksempler på forskellige rollerforståelser blandt den udvalgte gruppe af parlamentarikere; i en del tilfælde vil der være personer, der reelt kunne passes ind i flere kategorier.

⁷⁹ *Det uregerlige Danmark* var i øvrigt titlen på den bog, som tidligere udenrigsminister og medlem af EP, Ove Guldberg udgav i 1979.

Rollen som parlamentariker

"A man in an office which may lead somewhere is more likely to have office ambitions than a man in an office which leads nowhere."⁸⁰ Dette er den grundlæggende påstand hos den amerikanske politolog, Joseph A. Schlesinger, i hans bog om politiske karrieremønstre, og denne opfattelse af politikere som rationelle og magtstræberiske har været grundlæggende for de fleste forståelser af, hvordan de agerer på det politiske jobmarked: at de går efter reelle og symbolske magtpositioner, som hører til forskellige stillinger som ministre, udvalgsformænd, og i partiorganisationer. Modsat den idealtypiske embedsmand som var fastansat på livstid, var arbejdsbetingelserne for den professionelle folkevalgte politiker – som Weber karakteriserede som *Berufspolitiker*⁸¹ – i udgangspunktet en korttidshorisont, der ikke rakte længere end til næste valg. En måde at generere politisk kapital på var ved at gå efter bestemte typer af poster i det politiske system, der symboliserede magt, status og ambitioner.

Kigger vi på perioden med dobbeltmandater til EP – og de andre parlamentariske forsamlinger – melder et spørgsmål sig derfor umiddelbart: hvorfor gad danske folketingsmedlemmer overhovedet at orientere sig mod de parlamentariske forsamlinger, som ingen direkte magt havde, og som rummede en stor sandsynlighed for, at vælgerne ikke kunne se, hvad parlamentarikerne brugte tiden på, hvis de ikke var overbevist om, at det ledte nogen steder hen? Det er ikke noget, der kan bringes konkret historisk lys over ud fra denne analyses historisk-empiriske grundlag, men det er muligt at finde et sigende nutidigt udsagn herom, nemlig fra et videoklip fra hjemmesiden for NATO's parlamentariske forsamling (NATO-PA), hvor socialdemokraten John Dyrby Paulsen giver følgende forklaring på engelsk:

No I have to be realistic, I don't think my voters say 'Hey, he's a NATO-PA guy, let's vote for him.' The reason I participate is to get information, obviously, but the second and maybe most important thing is that it gives us, the parliamentarians, a chance to network, and that is long-lasting networks, and that is perhaps the most important thing about NATO-PA.⁸²

Det er i denne sammenhæng interessant at bemærke, at siden sin indtræden i Folketinget i 2005 er Dyrby Paulsen også blevet forsvarsordfører for sit parti.⁸³ Han overtog pladsen i NATO's parlamentariske forsamling efter Jeppe Kofod, der siden

⁸⁰ Schlesinger 1966, 8.

⁸¹ Weber 1919.

⁸² <http://www.nato-pa.int/default.asp?COM=1688&ID=14&CAT0=1688&CAT1=0&CAT2=0> (besøgt 2. september 2010). Citatet er ikke dateret, men med stor sandsynlighed fra 2008 idet han refererer til en begivenhed det følgende år, som var 2009.

⁸³ <http://s-dialog.dk/A-John+Dyrby-Mit-liv-%c3%a5r-for-%c3%a5r-default.aspx?site=johndyrby&func=article.view&menuAction=selectClose&menuID=256796&id=256794> (besøgt 2. september 2010).

blev udenrigspolitisk ordfører og næstformand for både Folketingets udenrigspolitiske nævn og den parlamentariske forsamling for Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa.⁸⁴ Disse to nutidige eksempler på relationelle biografier og praksisser blandt folketingsmedlemmer, der begge har dobbeltmandater i parlamentariske forsamlinger, tyder altså på, at der i dag er en klar forståelse blandt folkevalgte socialdemokrater af, at for den professionelle og ambitiøse politiker kan sådanne poster faktisk lede til noget i den politiske verden. Om denne forståelse også fandtes hos de første danske Europa-parlamentarikere er ikke umiddelbart til at vide, men ved at undersøge, hvordan denne gruppes handlingsmønstre i det transnationale parlamentariske rum formede sig, er det i første omgang muligt at sandsynliggøre, hvilken status de parlamentariske forsamlinger havde blandt danske politikere.

Folketingets medlemmer er i udgangspunktet en broget masse med en stor spredning hvad angår uddannelse, alder og andre sociale karakteristika.⁸⁵ Det er derfor ikke umiddelbart forventeligt, at den udvalgte gruppe af folketingsmedlemmer udviser samme ensartede kendetegn som diplomaterne i artiklens første analyseafsnit. Men der var dog to relevante og gennemgående fællestræk ved folketingsmedlemmerne i EP i perioden 1973 til 1979. For det første var det karakteristisk, at de alle som minimum havde det, der i dag ville blive karakteriseret som en mellemlang videregående uddannelse, og at 55 % havde en lang videregående uddannelse. Den overvejende del af disse havde en samfundsfaglig uddannelse, enkelte en humanistisk uddannelse. De var altså generelt højere uddannede end Folketingets øvrige medlemmer, som i forvejen i efterkrigstiden var blevet højere uddannede end befolkningen generelt.⁸⁶ Det andet gennemgående træk var, at langt de fleste allerede tidligere havde taget personlige valg, der involverede et engagement med udlandet – enten gennem internationale forenings- eller organisationssam-

⁸⁴ <http://www.socialdemokraterne.dk/default.aspx?func=article.view&id=701280&menuID=701324&menuAction=select&topmenuID=688048> (besøgt 2. september 2010). OSCE's parlamentariske forsamling blev oprettet i 1992.

⁸⁵ I de følgende afsnit vil blive præsenteret data fra en prosopografisk database over folketingsmedlemmer i EP fra januar 1973 til juni 1979. Det er væsentligt at påpege, at ikke alle kilder er lige pålidelige, når det kommer til at registrere disse politiske hverv i parlamentariske forsamlinger, og derfor er databasen skabt på basis af en række forskellige og komplementære kildesæt: "De grå lister", som er de lister, som EP selv trykte forud for alle plenarforsamlinger og som viste, hvem der var tilmeldte til at deltage i mødet, hvilke partigrupper de tilhørte, hvem der sad i partigruppeledelsen, hvordan udvalgsposterne var fordelt, og hvem der stod for ledelsen i EP; Liste des délégués (avant 17 juillet 1979) (CARDIOC), som er genereret på baggrund af EP's eget arkivs database over medlemmerne); personopslag i Folketingets Håndbog (diverse årgange); personopslag i Dansk Biografisk Leksikon (diverse årgange); Charman og Williams 1981, 195-212; Council of Europe Parliamentary Assembly Members since 1949 http://assembly.coe.int/ASP/AssemblyList/AL_MPSearchAlphaArchivesE.asp.

⁸⁶ Så sent som i 1995 havde 43% af folketingsmedlemmerne en videregående uddannelse, hvilket er blevet set som et højdepunkt, men samtidig også som et demokratisk-demografisk problem, idet de ikke længere afspejlede befolkningens generelle sammensætning (Jensen 2004).

menhænge, på længere eller kortere studieophold i udlandet, eller hos en arbejdsgiver med en international profil. Det ser altså ud til, at den idelle danske *Europa-politiker* – med tysk accent og reference til Weber – var højt uddannet og havde haft vilkår der gjorde, at vedkommende tidligere havde haft mulighed for at komme ud at rejse.

Dobbeltagenterne: Det er interessant at notere sig, at der i efterkrigstiden udviklede sig en specialisering hos parlamentarikere med dobbeltmandater. Af de 31 danske medlemmer af EP fra 1973 til 1979 var der 11 – altså godt en trediedel – som enten havde siddet i eller kom til at sidde i Europarådets parlamentariske forsamling. Og der var fem, der tilmed også på et tidspunkt kunne skrive NATO's parlamentariske forsamling på visitkortet. Tallet ville blive højere, hvis analysen også inkluderede de folketingsmedlemmer, der havde været delegerede til Nordisk Råd og FN's generalforsamling. Disse tal kan på den ene side ses som udtryk for, at der blandt Folketingets medlemmer udviklede sig en lille gruppe, der specialiserede sig i internationalt parlamentarisk arbejde. På den anden side var mange af de folketingsmedlemmer, der faktisk involverede sig i internationalt parlamentarisk arbejde, en slags generalister, der dækkede forskellige typer af internationale parlamentariske forsamlinger. Det er en tendens, der også findes i de andre lande, der tilsluttede sig EF på samme tid som Danmark. Antallet af britiske medlemmer af EP i perioden 1973 til 1979, der også havde været, eller blev, medlemmer af Europarådets parlamentariske forsamling, var faktisk endnu højere, nemlig 51 %. Hos irerne var overlappet på 40 %.⁸⁷ Også for disse lande gælder det, at tallene uværgeligt bliver højere, hvis vi inkluderer parlamentarikere, der også havde erfaring fra andre parlamentariske forsamlinger. Det er i øvrigt også en tendens, der kan spores i det nutidige eksempel givet ovenfor, idet Jeppe Kofod også har siddet i flere parlamentariske forsamlinger (NATO og OSCE).

Ministertyper: Næsten halvdelen – helt præcist 15 ud af 31 – af de danske medlemmer af EP (herefter MEP), der er undersøgt her, havde også været eller blev ministre i danske regeringer.⁸⁸ Der kan skelnes mellem tre typer af minister-Europaparlamentarikere: i) de der sad i EP som sidste skridt på en politisk karrierevej, der havde involveret en eller flere ministerposter, ii) de der senere blev ministre, og iii) de som havde en politisk pendul-karriere, hvor medlemskabet af EP var flettet med en national ministerkarriere i 1970'erne.

Den første gruppe var til stede allerede blandt den allerførste gruppe danske Europaparlamentarikere. Ud af de ti danske medlemmer af parlamentet var der

⁸⁷ For Storbritannien er N=65, og for Irland er N=20.

⁸⁸ Poul Nyboe Andersen, Poul Dalsager, Erling Dinesen, Ole Espersen, Per Federspiel, Ove Guldberg, Ove Henry Hansen, Carl Erik Holst, Erhard Jakobsen, Niels Anker Kofod, Ivar Nørgaard, Kristen Helveg Petersen, Ib Stetter og Knud Thomsen.

faktisk fire tidligere ministre, der efterfølgende trådte ud af politik – en fra hvert af de store partier. Per Federspiel fra Venstre havde været minister for særlige anliggender lige efter Anden Verdenskrig og havde også siddet i Europarådets parlamentariske forsamling i mere end 20 år samt en kort periode i NATO's parlamentariske forsamling. Kristen Helveg Petersen fra det Radikale Venstre havde i flere omgange været minister for undervisning, for kulturelle anliggender samt for teknisk samarbejde med udviklingslandene og nedrustningsspørgsmål. Han havde også lavet en hel del internationalt organisationsarbejde. Socialdemokraten Ove Henry Petersen havde været handelsminister og minister for nordiske anliggende fra 1967 til 1968 og derefter suppleant i Europarådets parlamentariske forsamling, før han kom til EP. Den konservative Knud Thomsen, der havde været handelsminister fra 1968 til 1971, blev næstformand i den konservative EP gruppe og valgte bl.a. at sidde i EP's udenrigshandelsudvalg. Partierne valgte altså at sende personer, der allerede havde anseelig politisk kapital i national politik til EP, og man aner en vis specialisering omkring udvalgs- og partistillinger. Det vil blive diskuteret nærmere nedenfor.

En anden ministertype, som fik sæde til EP i denne periode, er den gruppe parlamentarikere, for hvem EP blev et skridt på vejen til en senere national ministerpost. Socialdemokraten Carl Erik Holst, der sad i både EP og Europarådets parlamentariske forsamling i sidste halvdel af 1970'erne, er et eksempel. I 1978 blev han medlem af EP's energi- og forskningsudvalg, og kort tid efter, da oliekrisen toppede, blev han formand for Folketingets energipolitiske udvalg. I 1981 blev han udnævnt til miljøminister i Anker Jørgensens sidste regering. Den konservative Ib Stetter var et andet eksempel. Stetter havde været medlem af EP og bl.a. næstformand for den konservative partigruppe. I 1986 blev han rekrutteret af Schlüter til at være industriminister. Det tyder altså på, at en rolleorientering mod EP kunne give politisk kapital, der kunne omveksles direkte på det nationale politiske arbejdsmarked.

Den tredje ministertype var de personer, der i en periode havde en pendul-karriere mellem EP og ministerposter. Dette handlingsmønster er især slående hos socialdemokraten Ivar Nørgaard og venstremanden Ove Guldberg, der begge havde ministererfaring allerede fra slutningen af 1960'erne. Nørgaard var minister for udenrigsøkonomi og markedsanliggender, da Danmark blev medlem af EF i 1973, mens Guldberg kom til EP som en af de første danske Europaparlamentarikere. Da regeringen skiftede efter jordskredsvalget i december 1973, fik Guldberg lov at sætte sig i udenrigsministerstolen i Poul Hartlings regering, mens Nørgaard kom til EP. Nørgaard kom med det samme i bestyrelsen af EP-partigruppen, og i 1975 blev han forfremmet til næstformand for EP. Kort efter regeringsskiftet i marts 1975 vendte Guldberg tilbage til EP og blev straks næstformand i EP, mens Nørgaard blev minister for udenrigsøkonomi og nordiske anliggender. Det er altså værd at notere, hvordan det at orientere sig mod EP var direkte anvendeligt i forhold til hjemlige politiske karrierer. Med lån fra den Bourdieu'ske terminologi, så kunne den symboliske og politiske kapital veksles på tværs af det transnationale parlamentariske felt.

Eksperten: Dyrby Paulsen nævnte i ovenstående videoklip, at "information" var en god grund til at sidde i en parlamentarisk forsamling, og interessant nok tyder det på, at både han og kollegaen Kofod blev tildelt poster inden for partiet, der afpejlede den ekspertviden, de havde adgang til i de parlamentariske forsamlinger. Der er mange eksempler på lignende specialiserede rolleorienteringer på tværs af det transnationale parlamentariske rum i perioden fra 1973 til 1979. Socialdemokraten Ole Espersen havde f.eks. en parallel civil karriere som jurist og professor med speciale i folke- og statsforfatningsret. Espersen var fra 1965 til 1971 medlem af Europarådets ekspertkomité for menneskerettigheder. I slutningen af 1974 blev han medlem af EP, hvor han især engagerede sig i EP's retsudvalg, som han i starten af 1977 blev næstformand for. På samme tid overtog han næstformandsposten for EP efter Guldberg. I Danmark havde Espersen en årrække været medlem af Folketingets retsudvalg, og da han i foråret 1977 blev formand for dette hjemlige udvalg, valgte han at stoppe i EP. Det skete på et tidspunkt, hvor han både var en del af lederskabet af EP, af sin EP-partigruppe og af EP's retsudvalg. Espersen blev en kort periode justitsminister i 1981, men fortsatte det internationale retsarbejde i regi af FN og OSCE og var desuden medlem af Europarådets parlamentariske forsamling fra 1991 til 1998.

EP blev også en del af de politiske karrierer, som Danmarks førende landbrugs-politiske eksperter, Niels Anker Kofoed og Poul Dalsager, havde i den periode. Venstremanden Niels Anker Kofoed kom fra en gårdmandsfamilie på Bornholm og blev selv landmand. På den nationale politiske scene blev han landbrugs- og fiskeriminister i Hartling-regeringen fra 1973 til 1975, og ved regeringens afgang blev han udnævnt til EP – det skete samtidig med, at Guldberg indledte sin anden periode i EP. I EP orienterede Kofoed sig nærmest udelukkende mod landbrugsudvalget og en kortere periode mod budgetudvalget. Kofoed blev formand for EP's landbrugsudvalg i starten af 1978, men vendte tilbage til landbrugsministerposten senere på året. Han blev landbrugsminister igen i 1982 i Schlüter-regeringen. Få år efter besluttede Kofoed at vende tilbage til EP, denne gang valgt ved de direkte EP-valg i 1989 og 1994, og sad der dermed i endnu ti år.

En lidt anden udgave af det, man kunne kalde den landbrugspolitiske ekspert, var socialdemokraten Poul Dalsager. Dalsager kom oprindeligt fra et gårdmandshjem, men valgte at få en bankuddannelse. Han var formand for Folketingets markedsudvalg fra 1971 til 1973 og medlem af Europarådets parlamentariske forsamling 1971 til 1975. Han var også at finde blandt den første gruppe af danske Europaparlamentarikere i 1973, og han blev den første danske næstformand for EP. I EP var han bl.a. medlem af landbrugsudvalget, indtil han i anden halvdel af 1970'erne blev hentet tilbage til den danske arena for at blive landbrugs- og fiskeriminister i flere forskellige regeringer. Dalsager blev endelig i 1981 tilbudt posten som landbrugskommissær efter Gundelachs død, som blev nævnt ovenfor. Efter cirka 15 turbulente år med meget rejseri besluttede Dalsager imidlertid at vende

tilbage til lokalpolitik i Nordjylland, hvor han oprindeligt var startet, og blev borgmester i fødebyen Hirtshals.⁸⁹

Partisoldaten: "Partisoldaten" er en velkendt figur i national politik, der orienterer sig mod poster i det politiske parti. De politiske partier kom også til at spille en væsentlig rolle i de parlamentariske forsamlinger, hvor parlamentarikerne grupperede sig i transnationale politiske partigrupper. Det var sket allerede i EP i 1953, og partigrupperne blev specielt vigtige i forhold til at distribuere udvalgsposter og ledende stillinger.⁹⁰ De danske partier i EP afspejlede i stort omfang den hjemlige politiske repræsentation i Folketinget, og de danske medlemmer af EP blev med det samme indlemmet i forskellige transnationale EP-partigrupper. Det gjaldt også efter jordskredsvalget, hvor yderligere partier kom ind i Folketinget. De ovenstående afsnit har allerede nævnt flere eksempler på danskere (f.eks. Espersen, Nørgaard og Thomsen), der samtidig var ledende i deres partigrupper i EP og hjemme.

Den kommunistiske gruppe i EP er i en dansk sammenhæng interessant, fordi det lykkedes forskellige danske repræsentanter at få kassererposten, som må ses som en af kernefunktionerne i et partis eller en partigruppes ledelse. Per Dich, der repræsenterede Socialistisk Folkeparti frem til valget i december 1973 – men gled ud af Folketinget efter jordskredsvalget – blev i de første måneder løsgænger i EP, idet der ikke fandtes en partigruppering, som han kunne identificere sig med. Med udvidelsen af EF blev gruppen af venstrefløjsrepræsentanter i EP stor nok til, at der kunne dannes en formel partigruppe, og Dich blev kasserer da 'gruppen af kommunister og beslægtede' blev oprettet i EP i efteråret 1973.⁹¹ Partikollegaen Jens Maigaard overtog posten i 1974, og efter ham Gert Petersen i 1978. Det er især Petersen, der må betegnes som 'partisoldat'. Han var nemlig på det tidspunkt også formand for Socialistisk Folkeparti i Danmark og havde været en ledende figur i partiet siden kort efter bruddet med Danmarks Kommunistiske Parti i 1958. For Petersen blev medlemskabet af EP altså et eksempel på, hvordan en stærk partipolitisk rolleorientering fik en yderligere transnational dimension.

Europaberufspolitiker: En gruppe af de første danske Europaparlamentarikere valgte at orientere en noget større del af deres politiske karrierer mod "Europa" og blev, hvad man kunne kalde *Europaberufspolitiker*. Dalsager og Kofoed er to eksempler nævnt ovenfor, men det er endnu tydeligere hos socialdemokraten og senere centrumdemokraten Erhard Jakobsen. Jakobsen sad i EP fra 1973 til 1994 kun afbrudt af en kort periode, da han var minister for økonomisk samordning fra 1987 til 1988. Han stillede altså op til direkte valg til EP tre gange – i 1979, 1984 og 1989.

⁸⁹ Information, 'En vendelbo på udebane', 4. maj 2001. <http://www.information.dk/54088> (besøgt 5.10.2010).

⁹⁰ For en oversigt, se Mény 2009, 53; en bredere indføring i Oudenhove 1965.

⁹¹ Den grå liste, 18-9-1973 (CARD0C).

Allerede inden Jakobsen blev medlem af EP, var den transnationale deltagelse og "Europa" et deltidsliv for ham. Inden han blev medlem af EP, var han bl.a. formand for den danske Europabevægelse fra 1964 til 1973 og medlem af Europarådets parlamentariske forsamling fra 1964 til 1971. Og gennem disse år havde han samtidig en markant lokalpolitisk forankring, idet han var borgmester i Gladsaxe fra 1958 til 1973, hvor han forsøgte at udvikle en ideel model for, hvordan kommuner kunne ledes.

Andre medlemmer af EP i perioden 1973 til 1979 valgte også "Europa" som levebrød, men forblev langt mindre markante på den nationale politiske scene end Jakobsen. Venstre's Jørgen Brøndlund Nielsen havde siden 1960'erne deltaget i forskellige internationale tiltag i og uden for partiet, blandt andet som formand for Foreningen Nordens Ungdomsrepræsentantskab fra 1965 til 1968. Han blev valgt ind i Folketinget i 1971, og allerede i slutningen af 1973 blev han medlem af EP, hvor han sad næsten uafbrudt frem til juni 1979. Brøndlund Nielsen stillede op til EP-valgene i 1979 og 1984 og fik dermed yderligere ti år som europæisk parlamentsmedlem. En lignende politisk karriere havde Ib Christensen fra Retsforbundet. Han var oprindeligt medlem af EP i to korte perioder i 1978 og 1979 og medlem af Europarådets forsamling fra 1979 til 1986. I 1984 besluttede Christensen at stille op til EP-valget for Folkebevægelsen mod EF og blev valgt i to perioder. Da Folkebevægelsen mod EF ikke er repræsenteret i Folketinget, var han blandt de første genuine *Europaberufspolitiker* i landet, der faktisk var gået helt ud af det nationale parlament. Og dermed blev det EF-skeptikerne, der som de første gik ud af den traditionelle rolleorientering for en dansk folkevalgt og foretog det tidligste klare brud med den institutionelle betegnelse, som traditionelt gives demokratiets repræsentanter i Danmark, nemlig folketingsmedlem.

DIPLOMATEN, PARLAMENTARIKEREN OG DERES ÆNDREDE ROLLEORIENTERINGER

Baseret på en prosopografisk analyse har de to foregående empiriske afsnit kortlagt, hvordan en gruppe danske diplomater og en gruppe folketingsmedlemmer agerede i mødet med internationale organisationer efter Anden Verdenskrig. I forhold til de klassiske weberianske forståelser af diplomatens og parlamentarikerens rolle – der hyppigt findes i den politiske historieskrivning – er det muligt at se klare tegn på opbrud og nyfortolkninger. I det følgende vil vi sammenfatte disse forandringer og diskutere dem i et komparativt perspektiv.

Undersøgelsen af de udenrigsøkonomiske diplomater har vist, hvordan de nye europæiske økonomiske samarbejdsstrukturer var med til at skabe vigtige principielle brud med den klassiske diplomatrolle. De diplomater, som fik ansvaret for det nye multilaterale udenrigsøkonomiske politikområde, var i modsætning til de fleste andre danske diplomater overvejende økonomer, og de tilhørte en ny generation i Udenrigsministeriet. De nyfortolkede diplomatens rolle i to centrale henseender. For det første kom de til at udfordre det skel mellem national og internatio-

nal politik, som traditionelt havde struktureret diplomatens rolle som gatekeeper mellem de to sfærer. På baggrund af den nye, tættere integration af internationale og nationale politiske prioriteringer og strategier, som fandt sted på det udenrigsøkonomiske område, bevægede de sig i retning af en ny rolle som *boundary-spanners* – dvs. som administratorer og mæglere imellem et voksende antal bureaukratiske aktører og interesseorganisationer. For det andet kom de til at opbløde det traditionelle skel mellem bureaukrati og politik. De danske udenrigsøkonomiske diplomater var 'heltediplomater', der ikke bare implementerede udenrigspolitikken, men også spillede en selvstændig politikudviklende og strategiformulerende rolle. Den diplomatiske helterolle havde også en offentlig side, idet markedsdiplomaterne som de første danske diplomater involverede sig i den offentlige udenrigspolitiske debat. Endelig brød flere af dem med den traditionelle rolleforventning om, at en karriere som national diplomat var en livstidskarriere. De skiftede i stedet mellem poster i den nationale administration og internationale organisationer. Dermed begyndte de at fungere som selvstændige agenter i det nye transnationale europæiske administrative felt, som var under hastig udvikling, og som de havde opsparet relevant politisk kapital til at agere i qua deres aktiviteter som nationale udenrigsøkonomiske diplomater.

Set i et overordnet perspektiv fremstår markedsdiplomaternes nyudvikling af diplomatrollen som et i høj grad tidsbundet fænomen. Grunden til at det var nødvendigt at rekruttere en ny generation af overvejende økonomisk uddannede diplomater, og årsagen til, at det var muligt for dem at gøre lynkarriere og udvikle sig til markante udenrigspolitiske profiler, var den tyngde, som de udenrigsøkonomiske spørgsmål havde i 1950'erne og 1960'erne europæiske politik.

De ændrede internationale rammeforhold udkrystalliserede sig i et helt anderledes mønster hos folketingsmedlemmerne. Her var der ingen 'helte', der manøvrerede svære og komplicerede forhandlingsmæssige eller bureaukratiske forhindringer. Faktisk er rollerne i de parlamentariske forsamlinger indtil nu blevet set som så politisk ubetydelige, at de sjældent er nævnt i udenrigspolitisk-historiske sammenhænge, og vist kun i en enkelt politisk biografi.⁹² Men den prosopografiske analyse lægger op til en revidering af disse opfattelser. En kortlægning af dobbeltmandaterne, selv i den relativt korte periode fra 1973 til 1979, viser, hvordan den danske deltagelse i internationale organisationer med parlamentariske forsamlinger – herunder EP – faktisk skabte en vedvarende og ekspanderende mulighedsstruktur, og at folketingsmedlemmer i stigende grad orienterede sig imod et nyt lag af ledende poster i transnationale udvalg og partigrupper. At det forholdt sig sådan, ses især for de grupper, der ovenfor er benævnt som *ministertyper*, *eksperterne* og *partisoldaterne*. Denne transnationale udvidelse af det parlamentariske felt vidner om, at et dobbeltmandat faktisk godt kunne være en del af en ambition om en po-

⁹² Tamm 2005.

litisk karriere, der tidligt fik status og anerkendelse i danske politiske partier. Selv om det ikke var direkte udtrykt i politikernes taler, erindringer eller gennem andre officielle kanaler i Folketinget, så viser kortlægningen af deres handlingsmønstre ikke desto mindre, at de nye parlamentariske forsamlinger var et led i nye rolleorienteringer. De politiske kapitaler, som disse parlamentarikere opbyggede på tværs af det transnationale parlamentariske felt qua dobbeltmandaterne, var øjensynligt fuldt omvekslelige på den indenrigspolitiske scene allerede i denne tidlige periode. Et sæde i EP blev f.eks. et led i ministerkarrierer, ikke blot for EF-tilhængere men også for skeptikerne. Endelig er det væsentligt at pointere, at erfaringen fra EP kunne lede til et brud med den rolle som *folketings*medlem, der var udgangspunktet for dobbeltmandatet, og som i visse tilfælde førte til en ny fuldtidskarriere som europæisk parlamentariker og dansk politisk repræsentant, der efter 1979 ikke længe sad i Folketinget, den såkaldte *Europaberufspolitiker*.

Samlet set har de to empiriske studier peget på flere væsentlige fællestræk ved de undersøgte diplomater og parlamentarikere. Dels har de vist, hvordan begge grupperinger qua deres nye dobbelt-positioneringer kom til at fungere som kilder til 'europæisering' inden for dansk politik og administration. Dette er noget, der hidtil kun har været antydnet i andre studier af det danske diplomati, og noget som slet ikke figurerer i fremstillinger om Folketinget og demokratiets repræsentanter. Indtil videre har ingen historikere eller samfundsforskere færdiggjort systematiske undersøgelser af denne type uformaliserede, gruppebårne 'europæisering' i det danske statsapparat.⁹³ Dels har studierne vist, hvordan de nye internationale samarbejdsstrukturer for både diplomater og parlamentarikere på ganske markant vis har medført en ny bevægelighed udi de transnationale politiske-administrative felter, der udviklede sig i relation til de nye organisationer. Og endelig er det blevet tydeligt, at samtidig med, at den grundlæggende sociale struktur, der organiserede disse nye bevægelser, udgjordes af en elite, rekrutteret i den danske politiske og administrative kontekst, så bidrog de ændrede rammebetingelser også til en omformning af denne elite, dens handlemønstre og rolleforståelse som repræsentanter for den danske stat.

KONKLUSION

Formålet med artiklen har været at pege på behovet for at videreudvikle de teoretiske og metodiske dimensioner af den politiske historieskrivning også når det gælder klassiske statslige aktører som diplomater og parlamentarikere. Ved at trække tværfaglige inspirationer fra bl.a. sociologien og gennem et prosopografisk pilot-

⁹³ Et Ph.D.-projekt udføres fra februar 2010 til januar 2013 af Morten Johannes Winstrup Hansen inden for rammerne af det overordnede forskningsprojekt om "Demokratiets institutioner i forvandling" finansieret af Forskningsrådet for Kultur og Kommunikation på Institut for Historie og Områdestudier på Aarhus Universitet. Projektet bærer arbejdstitlen: "Danes in Europe's Transnational Parliamentary Spaces". Se <http://iho.au.dk/instituttet/andreaktiviteter/transnationalhistorie/>.

studium har vi kortlagt og analyseret handlingsmønstre hos en gruppe diplomater og en gruppe folketingsmedlemmer i efterkrigstidens Danmark. Dermed, mener vi, har vi demonstreret, hvorledes sådan en tilgang kan åbne for nye spørgsmål og indsigter og fungere som både et supplement til og en udfordring af den dominerende, neo-realistisk inspirerede udenrigspolitiske historieskrivning. Den tilgang, vi har præsenteret her, danner grundlag for at identificere ændrede sociale strukturer, og med den viden, som det har genereret, om de historiske aktører og de sammenhænge, de indgik i, er der god grund til at gå tilbage til de kvalitative arkivstudier for at uddybe nogle af de beslægtede spørgsmål som historikerne også interesserer sig for. Det gælder f.eks de transnationale netværk, disse aktører indgik i, og spørgsmålet om, hvordan informationer og idéer overførtes og reproduceredes blandt dem – temaer som både socialdemokraten John Dyrby Paulsen og historikeren Wolfram Kaiser på hver deres måde har fremhævet vigtigheden af. Men konklusionen på pilotstudiet er grundlæggende, at det første skridt på vejen må være en systematisk kortlægning af relevante grupperes adfærd. Uden den risikerer den politiske historiker at lave ad hoc-slutninger, at have vedvarende blinde vinkler på udviklinger i den politiske verden, eller, om man vil, syndromforkalkning i omgangen med sit emne.

Litteraturliste

- Auel, Katrin 2009, "Introduction: The Europeanisation of parliamentary democracy", *The Journal of Legislative Studies*, 11, 3, 303-18.
- Badel, Laurence, Stanislas Jeannesson og N. Piers Ludlow (red.) 2005, *Les administrations nationales et la construction européenne. Une approche historique (1919-1975)*. Bruxelles: Euroclio.
- Badie, Bertrand og Guillaume Devin 2007, *Le multilatéralisme, nouvelles formes de l'action internationale*. Paris: La Découverte.
- Bjøl, Erling 1978, anmeldelse af Viggo Sjøqvist: Peter Munch, Manden, Politikeren, Historikeren. København: Gyldendal, 1976, *Historisk Tidsskrift*, 1978, 311-15
- Bjøl, Erling 1983, *Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Borring Olesen, Thorsten og Poul Villaume 2006: "I blokopdelingens tegn", *Dansk Udenrigspolitik Historie*, bd.4. København: Gyldendal Leksikon.
- Bundgaard-Nielsen, Mogens m.fl. 1998, *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. København: Finansministeriet (også publiceret som: <http://www.fm.dk/Publikationer/1998/Betaenkning%20nr%201354.aspx?mode=full> (besøgt 29.09.10), som der henvises til her)
- Butler, David og Uwe Kitzinger 1976, *The 1975-Referendum*. New York: St. Martin's.
- Charman, Sarah and Keith Williams 1981, *The Parliamentarians' Role in the Alliance. The North Atlantic Assembly 1955-1980*. Bruxelles: NAA.
- Christensen, Jens 1995, "Før og efter 1970. markedsproblemer – udviklingslande – eksportfremme", i: Udenrigsministeriet (udg.), *Nye grænser. Den danske udenrigstjeneste 1970-95*. København: Gyldendal.
- Cini, Michelle 1996, *The European Commission: Leadership. Organisation and Culture in the EU Administration*. Manchester: Manchester University Press, 1996
- Cohen, Antonin 2006, "De congrès en assemblée. La structuration de l'espace politique transnational européen au lendemain de la guerre", *Politique européenne*, 18, 1, 105-25.
- Dansk Biografisk Leksikon*. København: Gyldendal (1979-1984)

- Der Derian, James 1987, *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford: Blackwell.
- Due-Nielsen, Carsten, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen (red.) 2001-2006, *Dansk Udenrigspolitik Historie*. København: Gyldendal Leksikon, bd.1-6.
- Egeberg, Morten 1999, "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making", *Journal of European Public Policy*, 6, 3, 456-74.
- Folketingets Håndbog*, udgivet af Folketingets Præsidium. København: Schultz Grafisk, div. år.
- Gram-Skjoldager, Karen 2011, *Fred og Folkeret. Internationalismens status og rolle i dansk udenrigspolitik 1899-1939*, Museum Tusulanum (under udgivelse).
- Grønnegård Christensen, Jørgen 1981, "Blurring the International-Domestic Politics Distinction: Danish Representation at the EC Negotiations", *Scandinavian Political Studies*, 4, 3, 191-208.
- Grønnegård Christensen, Jørgensen 1983, "Mandariner og ministre", *Politica*, 15, 3, 284-304.
- Grønnegård Christensen, Jørgen 2003, "Den fleksible og robuste forvaltning", i Marcussen og Ronit 2003, 57-94.
- Guldberg, Ove 1979, *Det uregerlige Danmark*. København: Gyldendal.
- Götz, Norbert og Heidi Haggren (red.) 2009, *Regional Cooperation and International Organizations. The Nordic Model in Transnational Alignment*. New York: Routledge.
- Harmsen, Robert 1999, "The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands", *Governance*, 12, 1, 81-113.
- Hocking, Brian 2002, "Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union", i: Hocking og Spence 2002, 1-17.
- Hocking Brian og David Spence (red.) 2002, *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Ikonomou, Haakon Andreas 2010, *Den indre kjerne. Europaekspertene i Utenriksdepartementet i perioden 1960-1963*, specialeafhandling, Universitetet i Oslo.
- Jensen, Henrik 2003, *Europaudvalget. Et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Henrik 2002, *Partigrupperne i Folketinget*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Torben K. 2004, *De folkevalgte. En analyse af folketingsmedlemmernes sociale baggrund og repræsentationsadfærd*. Århus. Aarhus Universitetsforlag
- Jørgensen, Knud Erik 2002, "Denmark", i: Hocking og Spence 2002.
- Kauppi, Niilo 2003, "Bourdieu's Political Sociology and the Politics of European Integration", *Theory and Society*, 32, 5/6, 775-89.
- Kaiser, Wolfram, Brigitte Leucht og Michael Gehler (red.) 2010, *Transnational networks in regional integration. Governing Europe 1945-83*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kjølsen, Klaus m.fl. 1970, *Den danske udenrigstjeneste 1770-1970*, bd. 2. København: J. H. Schultz.
- Knudsen, Ann-Christina L. 2009, *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Knudsen, Ann-Christina og Morten Rasmussen 2008, "A European Political System in the Making 1958-1970. The Relevance of Emerging Committee Structures", *Journal of European Integration History*, 14, 1, 51-68
- Kristiansen, Erling 1961, "Romtraktaten - dens indhold og baggrund", i [ingen udgiver:] *Danmark og de Seks*, København: Forlaget Aktuelle Bøger.
- Laursen, Finn 2009, "The role of national parliamentary committees in European scrutiny: Reflections based on the Danish case", *The Journal of Legislative Studies*, 11, 3, 412-27.
- Laursen, Johnny 1994, "De nye mandariner i dansk markedsdiplomati. Jens Otto Krag og embedsmændene 1953-1962", *Vandkunsten* 9/10, 132-44.
- Leich, John Foster 1970, "The Italian Communist Party and the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 9, 4, 271-281
- Lidegaard, Bo 1996, *I kongens navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-1958*. København: Samleren.
- Lidegaard, Bo 2004, *Jens Otto Krag 1962-1978*, 2. udgave. København: Gyldendal.
- Ludlow, N. Piers 2005, "Mieux que six ambassadeurs. L'émergence du COREPER durant les premières années de la CEE", i: Badel, Jeannesson og Ludlow 2005, 337-56

- Ludlow, N. Piers 2009, "The European Commission and the Rise of Coreper: A Controlled Experiment", i: Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht og Morten Rasmussen (red.): *The History of the European Union. Origins of a Trans- and Supranational Polity 1950-72*. New York/London: Routledge.
- Manigand, Christine 2004: *Les Français au service de la Société des Nations*. Bern: PIE-Peter Lang.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit (red.) 2003, *Internationalisering af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- March, J.G. og J.P. Olsen 1989, *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Mény, Yves (red.) 2009, *Building Parliament. 50 Years of European Parliament History, 1958-2008*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Mittag, Jürgen og Janosch Steuwer 2010, *Politische Parteien in der EU*. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG.
- Neumann, Iver B. 2005, "To Be a Diplomat", *International Studies Perspectives*, 6, 1, 72-93.
- Nicolson, Harold 1939, *Diplomacy: a Basic Guide to the Conduct of Contemporary Foreign Affairs*; London: Thornton Butterworth.
- Oudenhove, Guy van 1965, *The Political Parties in the European Parliament. The First Ten Years (September 1952 to September 1962)*. Leyden: A.W.Sijthoff.
- Pedersen, Ove K., Bengt Jacobsson og Per Lægred 2004, *Europeanization and Transnational States. Comparing Central Nordic Governments*. London: Routledge Press.
- Rask Madsen, Mikael 2006, "Transnational Fields: Elements of a Reflexive Sociology of International Law", *Retfærd*, 29, 3/114, 23-41.
- Rasmussen, Morten 2004, *Joining the European Communities. Denmark's Road to EC-membership, 1961-1973*, ph.d.-afhandling, European University Institute.
- Satow, Ernest 1917, *A Guide to Diplomatic Practice*, London & New York: Longmans, Green & Co.
- Schlesinger, Joseph A. 1966, *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company.
- Sharp, Paul 1999, "For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations", *International Studies Review*, 1, 1, 33-47.
- Sjøqvist, Viggo 1966, *Danmarks udenrigspolitik 1933-1940*. København: Gyldendal.
- Tamm, Ditlev 2005, *Federspiel: en dansk europæer*. København: Gyldendal.
- Trondal, Jarle 2004, "Re-Socializing Civil Servants: The Transformative Powers of EU Institutions", *Acta Politica*, 39, 4-30.
- Udenrigsministeriets Kalender*. København: F.E. Bording A/S/Christtreus bogtrykkeri, div. år.
- Warring, Anette 2008, "Around 1968 – Danish Historiography", *Scandinavian Journal of History*, 33, 4, 353-65.
- Weber, Max 1922, "Bureaucracy", i: Aradhana Sharma og Akhil Gupta, *The Anthropology of the State. A Reader*. Malden/Oxford/Victoria: Blackwell Publishing, 2006, 49-70.
- Weber, Max 1919, "Politics as a Vocation", i: H.H. Gerth og C. Wright Mills (red.) *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge 1948, 77-128.
- Webster, Andrew 2005, "The Transnational Dream: Politicians, Diplomats and Soldiers in the League of Nations' Pursuit of International Disarmament, 1920-1938", *Contemporary European History*, 14, 4, 493-518.

ANN-CHRISTINA L. KNUDSEN
ER LEKTOR, PH.D. VED INSTITUT FOR HISTORIE OG OMRÅDESTUDIER,
AARHUS UNIVERSITET.

KAREN GRAM-SKJOLDAGER
ER POST.DOC, PH.D. VED INSTITUT FOR HISTORIE OG OMRÅDESTUDIER,
AARHUS UNIVERSITET.

ABSTRACT

Artiklen undersøger, hvordan internationale organisatoriske udviklinger har påvirket arketyperne statslige repræsentanter som diplomater og parlamentarikeres roller og handlemønstre. Artiklen præsenterer et pilotstudium af en gruppe diplomater og en gruppe parlamentarikere, der begge var eksponeret for og kom til at personliggøre de nye multilaterale rammevilkår; som de europæiske statsrepræsentanter kom til at agere indenfor: den gruppe af udenrigsøkonomiske diplomater, som kom til at spille en central rolle i forbindelse med Danmarks indgang i EF, og de første folketingsmedlemmer med sæde i Europaparlamentet.

Teoretisk og metodisk har artiklen tre inspirationskilder: 1) den nyinstitutionalistiske litteratur inden for komparativ politologi, der har anlagt et sociologisk perspektiv på studiet af politiske organisationer; 2) sociologiske studier, der har udviklet Pierre Bourdieu's begrebsverden vedrørende gruppeadfærd i mødet med det europæiske og det transnationale; 3) transnational historie.

Ved at anvende disse tilgange har studiet peget på, at for både diplomater og parlamentarikere har de nye internationale samarbejdsstrukturer medført en markant ny bevægelighed udi de fremvoksende transnationale administrative og politiske felter. Den grundlæggende sociale struktur, der organiserede disse bevægelser, udgjordes af en elite rekrutteret i den danske politiske og administrative kontekst, men samtidig bidrog de ændrede rammebetingelser også til en omformning af denne elite, dens handlemønstre og rolleforståelse.