



# Det går nok - et essay om dansk statskultur og eurokratiet

Tim Knudsen

[http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/po/po\\_0025-PDF/po\\_0025\\_93480.pdf](http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/po/po_0025-PDF/po_0025_93480.pdf)

pdf genereret den : 24-1-2006

Tim Knudsen

## Det går nok - et essay om dansk statskultur og eurokratiet

Den danske tilgang til EF-projektet har været forsigtig og uden gennemført positiv og folkelig opbakning bag de politiske perspektiver. Det er ikke uforståeligt set ud fra danske traditioner og dansk statskultur. Der har været en tendens til at bagatellisere de problemer, der knytter sig til vor deltagelse. Det gælder blandt andet analysen af problemerne vedrørende EF's institutionelle kultur, som er stærkt påvirket af Frankrig. Dansk politisk kultur og stats- og forvaltningstraditioner divergerer stærkere fra de franske end tilfældet er med de fleste EF-lande, Storbritannien undtaget. Uden en mere aktiv og analyserende dansk tilgang til dette problem vil der være risiko for en voksende kløft mellem på den ene side danske politikere og embedsmænd og på den anden side store dele af befolkningen.

### Danskerne og EF

Blandt vore nordiske naboer har vi danske ry for at være lidt vel præget af devisen om, at "det går nok". Hvor meget der er om den slags generaliseringer kan selvfølgelig diskuteres. Men Danmarks deltagelse i EF har ofte levet op til denne stereotypi af nationen. Indmeldelsen blev baseret på forventninger om, at det primært var et økonomisk samarbejde. De politiske perspektiver blev fortrængt. Senere har vi forsikret os om, at både det ene og det andet var standødt, mens vi nølende og fodslæbende fulgte med. De to folkeafstemninger i 1992 og 1993 blev et par gysere, som sent vil blive glemt. Der er ingen tegn på, at den danske befolkning fremover vil blive ramt af eurofeber.

Gennem alle årene har en række undersøgelser temmelig enslydende vist, at også blandt folk, der ved afstemningerne i 1972, 1986, 1992 og 1993 stemte "ja", var størstedelen imod politisk integration. En Vilstrup-undersøgelse i *Politiken* på afstemningsdagen d. 18. maj 1993 kunne fortælle, at 81 pct. af 764 telefon-respondenter var imod at overlade beslutninger til EF. 73 pct. mente, at den europæiske befolkning har for ringe indflydelse på vigtige beslutninger. Det blev et "ja". Men der er ikke megen tvivl om, at frygt for økonomien og anden frygt spillede den afgørende rolle. Euro-begejstringen var og er meget overskuelig.

Ved anden lejlighed har jeg argumenteret for den opfattelse, at det er en del af den danske historiske arv at have et tvetydigt forhold til myndigheder og embedsmænd (Knudsen, 1992). Påvirkningen fra de helt specielle danske agrare folkelige bevægelser og grundtvigianismens forhold til embedsmandsstaten er et hovedelement heri. Det har også betydning for vort forhold til EF. Dele af den argumentation vil også genfindes senere i nærværende artikel.

Et andet aspekt af den danske statskulturelle arv er en konsensuel, pragmatisk og gradvis beslutningsstil. Den har ofte vist sig hensigtsmæssig. Det er kun logisk, at der heraf udspringer en "det går nok" attitude til EF. Og forhåbentligt går det. Alligevel vil jeg i det følgende pege på mulige problemer. Måske

Tim Knudsen

## Det går nok - et essay om dansk statskultur og eurokratiet

Den danske tilgang til EF-projektet har været forsigtig og uden gennemført positiv og folkelig opbakning bag de politiske perspektiver. Det er ikke uforståeligt set ud fra danske traditioner og dansk statskultur. Der har været en tendens til at bagatellisere de problemer, der knytter sig til vor deltagelse. Det gælder blandt andet analysen af problemerne vedrørende EF's institutionelle kultur, som er stærkt påvirket af Frankrig. Dansk politisk kultur og stats- og forvaltningstraditioner divergerer stærkere fra de franske end tilfældet er med de fleste EF-lande, Storbritannien undtaget. Uden en mere aktiv og analyserende dansk tilgang til dette problem vil der være risiko for en voksende kløft mellem på den ene side danske politikere og embedsmænd og på den anden side store dele af befolkningen.

### Danskerne og EF

Blandt vore nordiske naboer har vi danske ry for at være lidt vel præget af deisen om, at "det går nok". Hvor meget der er om den slags generaliseringer kan selvfølgelig diskuteres. Men Danmarks deltagelse i EF har ofte levet op til denne stereotypi af nationen. Indmeldelsen blev baseret på forventninger om, at det primært var et økonomisk samarbejde. De politiske perspektiver blev fortrængt. Senere har vi forsikret os om, at både det ene og det andet var standødt, mens vi nølende og fodslæbende fulgte med. De to folkeafstemninger i 1992 og 1993 blev et par gysere, som sent vil blive glemt. Der er ingen tegn på, at den danske befolkning fremover vil blive ramt af eurofeber.

Gennem alle årene har en række undersøgelser temmelig enslydende vist, at også blandt folk, der ved afstemningerne i 1972, 1986, 1992 og 1993 stemte "ja", var størstedelen imod politisk integration. En Vilstrup-undersøgelse i *Politiken* på afstemningsdagen d. 18. maj 1993 kunne fortælle, at 81 pct. af 764 telefon-respondenter var imod at overlade beslutninger til EF. 73 pct. mente, at den europæiske befolkning har for ringe indflydelse på vigtige beslutninger. Det blev et "ja". Men der er ikke megen tvivl om, at frygt for økonomien og anden frygt spillede den afgørende rolle. Euro-begejstringen var og er meget overskuelig.

Ved anden lejlighed har jeg argumenteret for den opfattelse, at det er en del af den danske historiske arv at have et tvetydigt forhold til myndigheder og embedsmænd (Knudsen, 1992). Påvirkningen fra de helt specielle danske agrare folkelige bevægelser og grundtvigianismens forhold til embedsmandsstaten er et hovedelement heri. Det har også betydning for vort forhold til EF. Dele af den argumentation vil også genfindes senere i nærværende artikel.

Et andet aspekt af den danske statskulturelle arv er en konsensuel, pragmatisk og gradvis beslutningsstil. Den har ofte vist sig hensigtsmæssig. Det er kun logisk, at der heraf udspringer en "det går nok" attitude til EF. Og forhåbentligt går det. Alligevel vil jeg i det følgende pege på mulige problemer. Måske

lidt som djævelens advokat og lidt ud fra devisen om, at overdrivelse fremmer forståelse. Den danske statselite - politikere og ledende embedsmænd - stilles overfor store udfordringer, hvis integrationen fortsætter. Måske udfordringer, som vil sætte den i et dilemma mellem behov for at ændre ret grundlæggende på den danske stil og det danske system og risikoen for at uddybe den allerede observerede divergens mellem den og befolkningen i EF-spørgsmålet. Hvis ikke disse udfordringer tages ordentlig op ved, at vi gennemser vore holdninger, vort verdensbillede og vor hele tilgang til EF, kan vi igen blive overrumplet.

### **Er der en EF-forvaltningskultur?**

I den danske debat har især modstanderne af unions-bestræbelserne brugt EF-bureaukratiet som skræmmebillede. Tilhængerne har afvist kritikken ved at henvise til, at der ikke er mere end ca. 25.000 mennesker tilknyttet EF-bureaukratiet. Men der har dog alligevel været en bred enighed om, at det var let at finde eksempler på detailregulering, som ud fra dansk tankegang så urimelig ud. Et langt stykke ad vejen har vi forresten mødt lignende opfattelser hos briterne. Også fra forbundskansler Kohl har vi fået udtalelser i samme retning.

Det er ikke en god indikator på EF's betydning at konstatere, at der kun er halvt så mange ansatte som i Københavns kommune. En stor del af implementeringen af EF's beslutninger foregår jo i nationale forvaltninger. EF er først og fremmest et juridisk maskineri, der producerer og fortolker regler af stor rækkevidde. Det er derfor interessant nok at diskutere, om der er en særlig EF forvaltningskultur, som støder sammen med danske traditioner.

EF har et antal bureaukratier. Af disse er Kommissionens det, der især tiltrækker opmærksomheden. Det er ikke bare det største, det har også en central rolle i den europæiske politikproces. Rom-traktaten gav kommissionen den rolle at tage initiativer til og formulere politikforslag, som formelt skulle godkendes af Rådet. Skønt Kommissionen ikke har kunnet monopolisere dette område, så er den dog dominerende i hele EF-beslutningsprocessen.

Samtidig er den afgørende rolle, som kommissions-forvaltningen spiller i lovgivningen, helt usædvanlig for international forvaltning. En af de vigtigste måder, hvorpå EF adskiller sig fra andre former for internationalt samarbejde, er via det veludbyggede traktatgrundlag. Kommissionen har en konstitutionel rolle, som er mere magtfuld end den rolle, som embedsmænd formelt set har nationalt.

Kommissionens forvaltning må i sin natur være sektoriseret. Her adskiller den sig ikke fra national forvaltning. Det kan måske formodes, at de nationale forskelle kan gøre det sværere at bygge bro mellem sektorerne i EF end i de fleste nationale forvaltninger. Lobbyisme spiller en betydelig rolle i EF-sammenhæng. Væsentlig større end i international forvaltning i almindelighed. Også sammenlignet med dansk national forvaltning er lobbyismen i EF iøjnefaldende.

I betragtning af EF's betydning er det forholdsvist lidt, der er lavet af undersøgelser af EF's forvaltning. Det er således ikke ganske givet, at man rimeligt

kan tale om en enkelt EF-forvaltningskultur. Der kunne også være tale om en disharmonisk brydning mellem de divergerende nationale forvaltningskulturer. Den synsmåde kan nok i nogle situationer give forståelse.

EF's forvaltning har dog nogle fælles formelle rammer, og man har søgt at opdyrke et sæt af traditionelle fælleseuropæiske værdier. De loyalitetskonflikter mellem den internationale organisations krav om upartiskhed og de ofte underforståede krav om særbehandling fra det lands side, hvorfra embedsmanden kommer, har man herved dæmpet.

### **Om fransk forvaltningskultur**

Det er ofte blevet påpeget, at EF-forvaltningen har nogle træk, der mere ligner kontinentaleuropæiske end nordiske eller anglosaxiske forvaltningstraditioner. Særlig fransk forvaltningstradition er her blevet fremhævet som den, der mere end nogen har påvirket.

Når det er Frankrig, der nævnes, er det nu ikke fordi Frankrig aktuelt er overrepræsenteret. I marts 1993 opgav kommissionens personaleblad, at der var 13.200 ansatte. Heraf var 11 pct. (1426) personer franske. Den franske befolkning udgjorde imidlertid 16.3 pct. af EF's befolkning (*Courrier du personnel*, nr. 8, 4. marts 1993).

Når fransk forvaltningstradition menes at have påvirket EF ganske meget skyldes det snarere, at Frankrig spillede hovedrollen i EF's tidlige historie, hvor spilleregler og traditioner skulle skabes. Det er velkendt fra organisations-teorien, at de strukturer og den kultur, der etableres ved organisationers grundlæggelse, får stor betydning i organisationens videre liv. Samtidig bygger EF's traktatgrundlag på kontinentaleuropæisk ret og her først og fremmest den franske retstradition.

Dertil kommer, at fransk forvaltningstradition og de værdier, den hylder, i ganske betydelig grad har påvirket andre mellem- og sydeuropæiske lande. Divergenserne i stats- og forvaltningskulturerne var relativt små mellem de oprindelige seks lande i EF. Det er først og fremmest de senere ankomne englændere og danskere, som føler sig udsat for andre krav og betingelser end de vante.

Den franske retstradition er opbygget på elastiske og vage lovbestemmelser. De franske domstole har derfor i vidt omfang kunnet strække bestemmelserne, men til gengæld tilpasset den i takt med ændrede samfundsforhold og ændret samfundsopfattelse. Med andre ord: Fransk ret har en dynamisk fortolkningsmetode. Dermed skabes der plads til en selvstændig retspraksis, og på visse områder opstilles endda regler, som ingen støtte har i lovbogen. Alligevel er den formelle respekt for den skrevne lov opretholdt blandt de franske domme-re. En fransk dom vil uanset påvirkning fra andre kilder være udformet, som var afgørelsen alene afledt af lovtekster. Denne måde at fungere på genfinder vi i EF-domstolen. Domstolen har valgt at følge en pro-integrationistisk linje. Det overrumplede i flere tilfælde danske myndigheder, mens det fortsat er et spørgsmål om EF-domstolens virkelighed er gået op for bredere kredse i befolkningen.

Mere generelt kan man om fransk statstradition sige, at den er prototypen på etatisme med en stærk statslig direction af det samfundsmæssige liv, ikke mindst det økonomiske. Staten betragtes som en politisk enhed hævet over hverdagens politiske kløfter og konflikter. Staten repræsenterer almeninteressen. Staten er ikke kun abstrakt, den er legemliggjort i statsbureaukratiet.

Den franske stat tilhører den gruppe af stater i det katolske Europa, der har reageret mod den katolske kirkes forsøg på at få indflydelse. Stat og kirke er blevet skarpt adskilt i Frankrig. Frankrig var indtil den store franske revolution et rigtigt stændersamfund støttet af den katolske kirke. Borgerligt liberale bevægelser, der gik ind i opgøret med den franske absolutisme og det stive stændersamfund måtte også være anti-klerikale. For at kunne hævde sig overfor den katolske kirke har bærerne af den franske stat understreget et billede af en stærk stat, som stod over og uden for samfundet med dets mange særinteresser og krav. Den franske stat gjorde sig selv utilgængelig og dominerende. Naturligvis fandt arbejderbevægelsen det svært at påvirke staten. Derfor blev den da også politisk stærkt kritisk og oppositionel. Men det forstærkede på den anden side den eksisterende tendens i statsapparatet, fordi arbejderbevægelsen fremstod som ikke særlig attraktiv som "samfundspartner". En proces af gensidigt forstærkende modvilje blev således sat igang (Crouch, 1993: 302ff). Heller ikke de franske socialisters valgsejr i 1981 og deres besiddelse af præsidentposten i mere end et årti har givet fagforeningerne større politisk indflydelse (Torstendahl, 1991: 153).

Med dette udgangspunkt er det logisk, at den franske stat var sen til at udvikle velfærdsambitioner overfor arbejderklassen og andre mindre velstående dele af befolkningen. Det er lige så logisk, at den franske stat fandt det meget naturligt at være stærkt styrende overfor erhvervslivet. Eliten i den franske stat har altid betonet sit *statslige* tilhørsforhold. En styrkelse af den franske stats stilling har man først og fremmest villet opnå ved dyrkelsen af staten selv.

I Frankrig har de ledende embedsmænd dannet en selvbevidst elite, som også træder ind i politiske roller. Normen om partipolitisk neutralitet er langt svagere i Frankrig end i Storbritannien og Danmark. Embedsmændenes politiske indflydelse aflæses af, at siden etableringen af den 5. republik er ca. 2/5 af alle ministre og statssekretærer (juniorministre) rekrutteret fra embedsmandskorpset. Hver minister omgiver sig med et kabinet af fra 10 til 80 personlige rådgivere valgt ud fra politiske kriterier, men ofte samtidig embedsmænd lånt fra andre ministerier. Frankrig har haft forudsætningerne for at udvikle en stærk identitets- og selvfølelse i statsapparatet, hvor det har været naturligt at bureaukratisere de politiske roller og politisere bureaukratiet (jf. Torstendahl, 1991).

Det franske administrative system er stærkt centraliseret og hierarkiseret. Og kommunerne spiller en langt mindre rolle end i det nordlige Europa. Den franske nation er ikke noget selvgroet, men er "produceret" fra Paris gennem det centralistiske styre. Den franske statselite vælger ovenfra og nedefter sine partnere. Den omgiver sig ikke så meget med pressionsgrupper. Mere med pressede grupper. Den franske statselite har en tæt relation til og delvis en

udveksling af ledere med det private erhvervsliv (Suleiman, 1978). Men selv de udvalgte samskolepartnere bliver aldrig helt ligeværdige parter.

Den franske administrative elite uddannes på en særlig institution dannet i 1945, *École Nationale d'Administration*. Eleverne her udvælges meget strengt og rekrutteres fra et snævert velhavende lag i det franske samfund, hovedsageligt fra Paris. Denne elite er helt afgørende for ledelsen af det franske samfund. Den har sat et betydeligt præg på EF's institutioner.

Den franske administration bygger på en ideen om, at en veluddannet elite skal styre samfundet. I Frankrig antager man i højere grad end i Danmark, at hvert spørgsmål har et bestemt svar, som selvfølgelig skal kendes (jf. Jørgensen, 1985).

EF-forvaltningen ligner den franske blandt andet ved ansættelsesformen. Man sorterer ansøgerne med en prøve - *concours* - som bestemmer en nøje rækkefølge, som følges, når ansøgerne skal tilbydes stillinger. Kommissionens forvaltning er strengt hierarkisk opbygget med 6 - 8 forskellige stillingskategorier, der hver for sig har 4 - 6 løntrin (Hay, 1989: 53f).

Centralisme efter fransk mønster egner sig godt til multinationale forvaltninger, fordi den modvirker den naturlige tendens til divergens i forvaltninger, hvor mange nationer er repræsenterede. Træk af den franske tradition genfindes i EF, men dog ikke i nogen simpel kalkering. Men den franske stats- og forvaltningskultur divergerer imidlertid betydeligt fra den danske.

### Dansk politisk kultur

Det danske folkestyre er skabt i et opgør med en elitær embedsmandsstat. Grundtvig optog fra Tyskland begrebet "folk", men det fik i den grundtvigianske aftapning en særlig farvning af at være vendt mod embedsmænd (jf. Andersen, 1940).

I Danmark har det haft stor betydning, at intet enkelt parti siden 1909 har kunnet mønstre absolut flertal. Det har fremmet en dyrkelse af samarbejdskultur og kompromisvillighed og modvirket stejlhed. En dansk regering har fordele ved udformningen og timingen af den politiske dagsorden. Den udøver ikke et egentlig lederskab. Dertil væves parlament og regering for meget ind i hinanden.

Danmark er udpræget, hvad der af politik-forskere betegnes som et skandinavisk "konsensuelt demokrati" (Elder, Thomas og Arter, 1987, vedrørende danske vælgerholdninger til kompromisvilje, se Nielsen, 1992). Begrebet "majorisere" bruges meget i Danmark. Det har her en odiøs betydning. Det udtrykker en ifølge dansk politisk kultur forkert adfærd, hvor et flertal "misbruger" sit flertal til ikke at forsøge at komme til en forståelse med et mindretal. Den slags "flertalsdiktatur" kan i andre politiske systemer være noget ganske naturligt og acceptabelt.

Den skandinaviske politiske kultur er forsøgt karakteriseret som en kompromisberedt realistisk pragmatisme, der er immun overfor ideologiernes skadelige fanatisme (Henningsen 1980).

Danmark har i det 20. århundrede tilhørt en lille gruppe af verdens mest gennemorganiserede lande. Organiseringen af samfundet lå i forlængelse af

laugstraditioner og andre former for organisation i det ældre Danmark. Tærsklen for statsanerkendelse af organisationer er lav i Danmark. Forhandlingsrelationer supplerer i vidt omfang de bureaukratiske myndigheds-borgerrelationer.

### *Danske embedsmænd*

Folkestyrets politiske partier i første halvdel af dette århundrede var nok i stand til at udvikle dygtige politikere, men det var karakteristisk, at især Venstre og Socialdemokratiet ikke var i stand til at appellere til embedsmændene. Ej heller var man i stand til blandt sine tilhængere i større omfang at uddanne folk til embedsmandsrollen. Det var internationalt set en helt unik situation, som man skal tage i betragtning, når man ser på den offentlighedssky embedsmandsrolle, der dannedes. Politiker- og embedsmandskredsen var i denne periode i usædvanlig grad adskilt. Embedsmændene var en akademisk uddannet gruppe, der under de herskende politiske forhold understregede partipolitisk neutralitet og loyalitet overfor den til enhver tid siddende regering.

Selv om embedsmandsrollen efterhånden har ændret sig, så er der næppe tvivl om, at det historiske billede af embedsmandsrollen har helt afgørende betydning for den danske offentligheds forventninger til en embedsmand. Det er derfor forståeligt, at EF-kommissærerne med danske øjne tager sig ud som en både mærkelig og ubehagelig blanding af embedsmand og politiker. Mange danskeres utvivlsomt stærke instinktive modvilje mod kommissærerne og Kommissionen må vel næres af det fremmedartede ved selve kommissærrollen. Ordet kommissær har vel heller ikke den skønneste klang på dansk. Og så hjælper det ikke, at man måske kan hævde, at Kommissionen i langt og meget nok kan siges at have virket til fordel for danske interesser. Omvendt kan man i den danske offentlighed opleve en vis tillid til Domstolen, uanset at den virker på en ganske anden måde end danske domstole og konkret ofte er kommet svært på tværs af danske interesser. Formentlig skyldes det, at mange danskere uden finere sans for nuancer overfører tillid til danske domstole til EF-domstolen.

Det er et dansk særtræk, at ministrene er de eneste i centraladministrationen, der er udpeget primært ud fra politiske kriterier (når vi ser bort fra, at enkelte ministre i de seneste år har haft tilknyttet politiske hjælpere). De kabinetter af hjælpere omkring ministeren, som vi kender fra Frankrig, og som - om end under andre former - også kendes fra EF-kommissærernes miljø, er os fremmedartede. Og udnævnelser af embedsmænd i Danmark er i meget høj grad præget af saglighed.

Ingen regering i nyere tid har betvivlet loyaliteten hos embedsmændene og af den grund indladt sig på systematiske overvejelser vedrørende nye rekrutteringsformer til ledelsen af centraladministrationen. Embedsmændene har haft tradition for ikke at vise sig offentligt - en tradition som dog er blegnet betydeligt i de senere årtier, blandt andet for de embedsmænd, der har haft en rolle at spille i forhold til EF.

Embedsmandsrollen er i løbet af det 20. århundredes anden halvdel blevet mere kompliceret. Embedsmændene har for at undgå embedsmænd udpeget primært efter politiske kriterier måttet gå ind i en mere aktiv og udadvendt rolle, der også indbefatter at være politisk sparringspartner for ministrene.

Danske embedsmænd er uddannede ved højere læreanstalter. Med helt isolerede undtagelser har akademikerne bevaret et fast tag om besættelsen af embeder. Men Danmark har ingen særlige eliteuniversiteter eller specielle skoler for en administrativ elite, som den franske *École Nationale d'Administration*.

### *Offentlighed og forvaltning*

Der synes i den danske offentlighed at være en stærk formodning om, at dansk forvaltningstradition i højere grad er præget af åbenhed end EF. Det er imidlertid et billede, som kun delvis bekræftes ved en nærmere betragtning. Ganske vist er den danske tradition for umiddelbar adgang til ministre, borgmestre med flere usædvanlig. Disse er ikke pakket ind i politiske hjælpere, pressesekretærer og body-guards. Men med adgangen til skriftlige dokumenter er forholdet noget anderledes. Vi har ikke som den åbne svenske forvaltning en lang tradition for en omfattende udredningsvirksomhed, som giver enhver mulighed for at sætte sig grundigt ind i de analyser og overvejelser, der ligger bag politikernes beslutninger.

Den danske enevældes tillukkede og selvtilstrækkelige forvaltning forekommer at høre en fjern fortid til. Men den moderne forvaltning kan godt i nogle træk ligne sit ophav. Kontorchef hos ombudsmanden, Lars Busck, taler således om en fortsat bestående "hemmelighedstradition" (Busck, 1988: 16). Busck mener også, at embedsmændenes tavshed overfor offentligheden går langt videre, end hvad loyalitets- og tavshedspligten kræver (Busck, 1988: 21).

Oppositionen i Folketinget har ikke samme mulighed som sine svenske kolleger for at bruge adgang til forvaltningens dokumenter som løftestang for politisk kontrol. Information går gennem ministeren. Borgeren, der begærer aktindsigt, må kunne angive den sag, der ønskes indsigt i. Undtaget fra indsigt er de interne indstillinger, der ofte rummer den egentlige belysning af en sag. Den nylige revision af den helt forældede danske arkivlov har på dette område kun bragt Danmark på omgangshøjde med de tungere dele af Europa.

For forvaltningens legitimation er det måske ikke så vigtigt, at det danske system er præget af en hemmelighedstradition, så længe befolkningen har en illusion om det modsatte. Samtidig med at befolkningen - ikke med urette - anser EF for "lukket". Men det er ganske svært at se, hvordan man fra danske politikeres og embedsmænd side skulle kunne skabe større offentlighed i EF. Navnlig ikke hvis man i virkeligheden ikke har så mange gode eksempler at henvise til eller har særlig megen åbenhed på rygmarven.

### *Dansk kulturs farvning af forvaltningskulturen*

Den danske forvaltningstradition ligger formelt set tæt på den klassiske kontinentale bureaukrati-tradition. Der knytter sig en række rolleforventninger til en bureaukrat: Legalistisk tænkemåde, vægt på autoritet, kommandovej, tjene-

stedisciplin, upartiskhed og upersonlighed. Bureaukraten forventes at udføre sit arbejde med en professionel distance - uden særlige personlige lidenskaber og engagementer.

Imidlertid udfyldes bureaukratollen ikke af robotter, men mennesker fra en bestemt kulturel baggrund, der giver bestemte billeder af virkeligheden, tabuer, værdier og normer. To bureaukrater er derfor aldrig bare to bureaukrater. De møder også hinanden som bærere af en bredere kultur. Og et møde mellem en forvalter og borger i Danmark er ikke kun et møde mellem en bureaukrat og en borger. Det er også et møde mellem to danskere.

Danmark har ikke bare importeret institutioner og bureaukratiske teknikker fra andre dele af den vestlige verden. De gamle bondesamfund byggede på en slags "selvforvaltning" i landsbyfællesskaber. Fællesskaberne styrede produktionen, men havde også administrative og ordensopretholdende funktioner. Fællesskaberne styredes kollektivt af et bystævne med en valgt leder - en grandfoged/oldermand (Meyer, 1949). Og i byerne var håndværkerlaug. Hvor meget disse traditioner for at forhandle samfundsordenen mundtligt overlevede liberalismen, industrialiseringen og urbaniseringen og blev transformeret ind i det moderne organisationssamfund på land og i by er et omdiskuteret spørgsmål blandt historikere. Vi kan heller ikke måle det. Men sikkert er det jo, at det danske samfund er særdeles gennemorganiseret og giver befolkningen mange muligheder for en medforvaltning af samfundet efter andre normer og værdier end hierarkiske.

### *Nationalfølelse*

Danskerne er homogene. Vi har som de eneste fået territoriet afgrænset ved en sindelagsafstemning. Vort monarki er Europas ældste. Ingen dansk monark er slået ihjel siden 1286 - hvad der formentlig er verdensrekord. Vi udgør en gammel nation. Vi var de første, der indførte begrebet indfødsret. Dannebrog er verdens ældste flag. Vi bruger flaget i et omfang, der tilsyneladende overgår andre lande. Danske firmanavne, der begynder med DAN er talrige. Blandt de mere eksotiske kan nævnes: Danjord, Dansperm (tyresæd), Danfnug, Danfjeder, Danfip, Danrøg, Dantid og Dantip. Intet i denne klaphatte-bevæbnede nation synes at være for latterligt til at blive kombineret med DAN. I 1977 bemærkede Hudson-rapporten, at uanset at vi latterliggør higen efter national storhed, så er vi på en "stille og forsigtig måde" nationalistiske. Danskerne anså deres historie for at være præget af social stabilitet og forskånet for korruption (*Hudson-rapporten*, 1977: 307) En nyere undersøgelse peger i samme retning: 83 pct. af 1030 tilfældigt udvalgte danskere over 17 år erklærer, at de om nødvendigt vil kæmpe for deres land (Gundelach og Riis, 1992). På et tidspunkt, hvor det ikke har været nødvendigt i mange år. Og uanset det forhold, at det er *meget* længe siden, Danmark har haft succès på slagmarken. Og trods en stærk pacifistisk tradition i dansk kultur.

Hvis man spørger danskerne, hvad de ville være, hvis de ikke kunne være danske, så svarer de entydigt: Nordiske. Og her er det først og fremmest nordmændene, det er populært at føle samhørighed med, mens man kan være lidt

bange for svensk dominans (Gundelach og Riis, 1992; jf. *Hudson-rapporten*, 1977: 314).

Det danske samfund er så sluttet, at det har været hævdet, at vi ikke er en nation, som er noget skabt, men en selvgroet stamme (Mellon, 1992). I al fald er den danske nationsforståelse beslægtet med den tyske, romantiske og organiske nationsforståelse, hvor nationen er defineret af historie, etnisk identitet, sprog og kultur. Det er en "Blut und Boden" forståelse. De danske fædrelands-sange henviser til det historisk groede fællesskab, landskabets karakter og især sproget. Den forståelse er vanskeligere at omdefinere til noget europæisk end den franske forståelse af nation. Sidstnævnte går mere i retning af, at en nation består af de personer, som gerne vil være med i et bestemt samfund. Den passer fint til EF-projektet. Vor forståelse af begreberne folk og nation har medvirket til at gøre det vanskeligere for den danske statselite at føre landet ind i EF.

Den nationale og kulturelle homogenitet gør det mindre nødvendigt med en formel og centralistisk styring. Meget kan i Danmark - modsat Frankrig og EF - baseres på kulturel indforståethed. Syn for dette fik man under det såkaldte departementschefstyre i sidste del af besættelsen, hvor statsapparatet blev holdt flydende uden formel ledelse igennem dette århundredes største pres på den danske stat (jf. Hæstrup, 1966; 1971). Omvendt er den stærkt selvgroede danske stil uegnet til omsættelse i EF's kulturelle heterogenitet.

#### *Om lighedsorientering*

Nogle udlændinge hæfter sig først og fremmest ved danskernes lighedstrang. Antropologen Reddy skriver således:

"Det danske samfund er karakteriseret af en stærk lighedstrang. Den tanke, at alle har samme status, uanset om de er underordnede eller arbejder med højt specialiserede ting, godtages helt af danskerne... Denne ekstreme lighedstrang er grunden til, at ingen danskere anerkender, at andre står over dem, og der findes danskere, som siger, at det gør dem ude af stand til at anerkende de virkelig store danskere, såsom kunstnere og fremragende videnskabsmænd" (Reddy, 1991: 176).

Er der andre steder i den vestlige verden end Danmark, hvor det kan ske, at en ufaglært arbejder ikke en, men flere gange bliver statsminister? Uden at nogen offentligt har turdet ytre tvivl om, at Anker Jørgensen nu også havde tilstrækkeligt indsigt og uddannelse til at være landets førstemand. Hudson-rapporten fra 1977 fremhævede også danskernes ufortrødne trang til at gå videre med demokrati og lighed (*Hudson-rapporten*, 1977: 303).

Den danske lighedsorientering betyder som bekendt ikke, at vi ikke har social og økonomisk ulighed, men, at vi snarere søger at minimere den end at maksimere den. Og trods arbejdsløshed og bekymringer om velfærdsstatens fremtid, var den danske befolknings *principielle opslutning* om velfærdsstatstanken ved begyndelsen af 1990'erne stærk som nogensinde (Goul Andersen, 1991).

#### *Individualisme og kollektivism - samtidig*

I forhold til andre EF-landes befolkning lægger danskerne større vægt på individuel udfoldelse og mindre vægt på ligheden i børneopdragelsen (Gunde-

lach og Riis, 1992). Der er også indikationer på, at danskerne i arbejdsmæssige sammenhænge vægter individualisme højt (Hofstede, 1980). Alligevel er danskerne ikke rene individualister, der kun konkurrerer hårdt indbyrdes. Hudson-rapporten i 1977 så det som et paradoks, at dansk individualisme var parret med et krav om større lighed (*Hudson-rapporten*, 1977: 306). Men danskerne føler, at individualismen bør betinges af, at man kommer hinanden ved. Ligheden og fællesskabet skal jo også helst etableres. Der må også solidaritet til. Det er først og fremmest et ideal. Men idealet anerkender ikke modsætningen mellem individ og kollektiv. Det forsøger dyrkelsen af ekstremer. Det forsøger at forene individ og kollektiv. Dialogen bliver bindemidlet.

#### *Den dialogiske moral*

Vores moral er ikke i så høj grad som vore sydligere EF-borgeres knyttet til absolutte værdier. Vi vil gerne diskutere os frem til, hvad der er rigtigt og forkert. Vores moral er knyttet til samtale. Vi forhandler gerne om den (Gundelach og Riis, 1992). Det er en moralforståelse, som passer til et konsensuelt demokrati med stærke forhandlingstraditioner.

#### *Forholdet til autoritet*

Man må forvente, at den samlede virkning af individualisme, lighedsorientering og det dialogiske princip bliver, at der ikke bliver megen plads til respekt for ophøjede autoriteter. Forventningen holder stik. Ærbødigheden i Danmark for konkrete myndigheder og myndighedspersoner er overskuelig. Landet er dog ingenlunde kastet ud i kaos af den grund. For der er jo en vis respekt for love og regler.

Vi anerkender dem dog ikke altid blot og bart, fordi en bestemt myndighed har formuleret dem. Vi tillader os en lille selvstændig vurdering af om regler og love føles rimelige. I langt de fleste tilfælde svarer vi ja herpå og så "internaliserer" vi dem og følger dem - så nogenlunde. I forhold til andre EF-landes borgere er danskernes moral *ikke* i samme grad til at snyde det offentlige (Gundelach og Riis, 1992). Der er respekt for regler og lov og orden. Det forhindrer dog ikke, at dele af befolkningen er knap så dydige i handling. På denne måde får nogle modsætninger mellem kollektiv og individ og mellem autoritet og egalitet plads til at bevæge sig.

Gundelach og Riis bekræfter, at for danskere er en ordre ikke bare en ordre. Den skal begrundes, forstås og være fornuftig. 52 pct. af de adspurgte svarer, at man kun skal følge arbejdsinstruktioner, hvis man er overbevist om, at de er rigtige (Gundelach og Riis, 1992).

Egaliteten drejer sig ikke bare om at "få har for meget og færre har for lidt". Den drejer sig også om, at ingen skal føle, at de har flere magtressourcer og rettigheder end andre. Vi holder egaliteten ved lige ved hjælp af sociale sanktioner, der slår hårdt ned på alt selvhøjtideligt. Antropologen Borish (1991) har bemærket det stadige danske drilleri, sarkasmen og korrektionerne, som rammer effektivt ud mod selvhøjtideligheden og pompøsitet. I Danmark får man ikke lov til at være storsnudet - heller ikke overfor tjenere eller andre, der giver service.

Danske politikere og også myndigheder er uopholdeligt udsat for en satire, som ifølge Borish er endog mere vedholdende end den satire, som amerikanske politikere udsættes for. Den danske mistænksom overfor myndigheder gælder ikke bare kompetencen, men også deres hensigter. Borish finder, at det danske justitsvæsen er ret liberalt, og alligevel kan man, hvis man ikke vidste bedre, få det indtryk af den danske offentligheds kritik af dette væsen, at det drejer sig om noget i retning af et fascistisk diktatur.

Den danske mistænksomhed overfor myndighedspersonernes hensigter adskiller os fra for eksempel den svenske offentlighed. Det er ifølge Borish også til forskel fra USA, hvor man antager, at myndighederne i al fald vil det bedste og har en større viden end borgerne ("de har nok deres grunde", "de ved nok, hvad der er bedst", "vi må stole på præsidenten").

Folk med en langvarig uddannelse gør formentlig kun tingene værre, hvis de påberåber sig en særlig ekspertise. Allerede med Erasmus Montanus blev det fastslået, at man ikke skal være prætentios, og med Grundtvig blev despekten for den akademiske lærdom slået endnu mere fast. Hudson-rapporten bemærkede i 1977 en kritik mod intellektuelle og eksperter (*Hudson-rapporten*, 1977: 305). Teknokrati har nok relativt begrænsede muligheder i Danmark. Rapporten fremhævede også, at nogle danske interviewpersoner betragtede romerrettens manglende indflydelse med det deraf følgende afslappede forhold til autoritet som et plus (pp. 307).

Geert Hofstede (1980) undersøgelse af kulturen i forskellige lande bekræfter på flere punkter det billede, vi foreløbig har tegnet. Blandt andet sammenlignede han 53 forskellige nationale kulturers holdning til og behov for regler og lighed. I begge dimensioner var vi ekstremer, hvis vi ser væk fra to helt små lande. Og svenskerne og nordmændene lå tæt på os.

Danskerne hører til de mindst autoritetstro i verden. Behovet for regler er lille i Danmark. Det vil sige, at danskere på arbejde blandt de undersøgte nationer skulle være dem, der bedst kan arbejde på egen hånd, skønmæssigt og "efter konduite". Men samtidig var vi en nation, der lagde meget vægt på jævnbyrdighed. Det betyder, at vi på vore arbejdspladser har en stærk lighedskultur og reagerer mod kraftige markeringer af hierarki og distance.

Frankrig er i Hofstedes undersøgelse et af de lande, som organisationskulturelt er os fjernest - Frankrig placeres i nærheden af Mexico som et land, hvor der er stor magtdistance og et stort behov for regler. Ved stor magtdistance er de typiske holdninger:

- der bør være en rangorden i denne verden, hvor enhver har sin rette plads, høje og lave beskyttes af denne klasseinddeling,
- hierarki er en eksistentiel ulighed,
- overordnede er utilgængelige,
- magt er en grundlæggende samfundsfaktor, der går forud for godt og ondt, legitimiteten er irrelevant,
- magthaverne er berettigede til privilegier,
- magtfulde mennesker skal prøve at se så magtfulde ud som muligt,

- et socialt system ændres ved at styrte dem, der har magten og
- der er en latent konflikt mellem magthaverne og den magtløse.

Hvis man betragter det politiske liv i Frankrig viser det sig, at der er nogle træk, som ligger langt fra dansk politisk liv. Der er en beundring for den mand, som står fast på nogle holdninger, der gerne formuleres med stor retorisk effekt i lidt svulstigt og højtravende stil - i en skarp kontrast til danske politikeres ofte ret uldne form. Svarende til denne respekt for den stærke leder, har man givet den franske præsident stærke beføjelser, herunder et mandat på syv år, og en meget stærk kontrol med udenrigspolitiske anliggender. Den konsensusøgning og folkeliggørelse af magten, som kendes fra Danmark er noget fremmed for Frankrig. Ledelsen af staten er en elitesag. Tilsvarende er også lokalforvaltningen præget af lokale eliter.

### *Balanceprincippet*

Hvis vi søger at gøre rum for individuel udfoldelse, lighed og retfærdighed, kan det logisk set føre ud i konflikter om, hvad der er vigtigst at forfølge. For eksempel vil vi gerne give plads for individuel udfoldelse, men vi kan i mange tilfælde kun nå jævnbyrdighed og ligestilling ved at fastsætte generelle og bureaukratiske regler om ligebehandling.

Der må imidlertid i en kultur også være normer for, hvordan man medierer modsætninger mellem forskellige normer og værdier. Der er i dansk kultur normer om balance, tolerance og kompromisser, som gør at tingene alligevel sjældent sættes helt på spidsen (jf. Henningsen, 1980).

Det var Grundtvig, der følte en genklang i sit sind, da han genfandt de gamle grækeres begreb "om den gyldne middelvej" og anbefalede det som vejledende for en balancering mellem reaktion og revolution. Denne pragmatiske søgen væk fra det ekstreme over mod balance og kompromisser kan give større klarhed end de klare yderpunkter.

Balancetrangen virker modificerende på den bureaukratiske kultur og modvirker dens søgen mod ekstrem formalisme. Man kan rejse spørgsmålet, om der ikke i vor ministerielle forvaltningskultur må være en vis pendlen mellem på den ene side bureaukratisk formalisme og regeldyrkelse og på den anden side rimelighedshensyn og forhandlingsvillighed.

Denne balancegang genkender nogle ældre embedsmænd som "Zeuthens dogme"; opkaldt efter en navnkundig, nu afdød departementschef, som ofte advarede sine embedsmænd mod for stor nidkærhed, formalisme og pedanteri. "Nu er det nok", lød budskabet. Det skulle vist forstås som en normering af balance, moderation og rimelighed.

I forvaltningsretten tales om proportionalitet, om at anvende om muligt de mindst drakoniske retsfølger. Det påberåbes ofte i dansk forvaltning, at man skal prøve med det gode først - eller med det mindre indgribende middel, førend det skrappe tages i brug (Christensen, 1991: 291).

Det er vist nok ikke en del af dansk kultur at optræde, som om regler i sig selv er absolutte, som man uden tøven skal følge i en hvilken som helst situa-

tion. Det forekommer at ligge i naturlig forlængelse af den dialogiske moral og dansk pragmatisme (jf. Henningsen, 1980; *Hudson-rapporten*, 1977: 310). Nok er den danske offentlige sektor og det danske samfund gennemtrængt af regler. Men reglernes forvaltning efterlader altid visse rum for skønsudøvelse og for dispensation.

Individuelle skøn giver for det første de regelforvaltende en mulighed for at vurdere formålet med reglen. Hvis en rigid regelfortolkning fører til noget andet end tilsigtet, så er det spørgsmålet, om det har mening at efterleve en regel bogstaveligt. Rigid bureaukratisme kan ganske vist forekomme i Danmark, som overalt hvor man har bureaukratiske organisationsformer. Men det er forventeligt at en kultur, der lægger vægt på delegering af ansvar, giver gode muligheder for at minimere, hvad der af organisationsteoretikere er blevet kaldt "regelritualisme" - håndhævelse for håndhævelsens egen skyld uden tanke for virkningen.

Det er udbredt over det meste af kloden, at man ikke altid tager regler bogstaveligt. Men det kan nu være af helt andre grunde end ud fra vurdering af formålet med en regel. Det kan være af bekvemmelighedshensyn eller af hensyn til andre og stærkere normative forpligtelser (for eksempel til slægten, stammen osv.). Det er måske mindre udbredt, at man fraviger regler ud fra et par andre hensyn. Nu må min danske læser holde fast og tåle at se, at jeg vover at spørge, om det måske er sådan, at når danske myndigheder bøjer reglerne, gør en undtagelse osv., så har det en særlig baggrund. Det er ikke nødvendigvis fordi myndighedspersonen "får noget ud af det" selv. Der er ikke nødvendigvis tale om korruption eller nepotisme.

Det kan her være nyttigt at erindre, at grundtvigianismen lægger vægt på dialogen og evnen til at bøje sig, noget som er strikt bureaukratisk myndighedsudøvelse fremmed. Denne "snakken om tingene" kan medføre appel til to centrale normer i dansk kultur, der kan spille sammen om at få en myndighedsperson ud i regelbøjning. For det første kan der appelleres til den menneskelige tilfredsstillelse ved at have hjulpet en svagere person, ved at have bidraget til social balance ("vi skal jo alle sammen være her"). Det er et hensyn, som er en naturlig følge af en egalitær og inklusionssøgende kultur. For det andet kan en truende konflikt medføre, at hensynet til reglernes overholdelse må vige for hensyn til den sociale harmoni. Normen om konfliktundvigelse og konsensusøgning kan føre danske myndigheder ud i formelt set bizarre situationer.

Måske er vi ikke helt alene om dette. I Sverige taler man ofte om, at noget er "lagom", hvad der, hvis det er til at forstå de finere sproglige nuancer, meget godt svarer til "Zeuthens dogme".

Denne vekslen mellem bureaukratisk regeltrohed og ubureaukratisk fleksibilitet kræver imidlertid en stor kulturel indforståethed. Det kan for den, der ikke forstår myndighedernes subtiliteter godt tage sig ud som uberegnelighed. Man kan føle, at man aldrig ved, om staten i en sag vælger at svinge sit sværd eller sætte kikkerten for det blinde øje. Navnlig udlændinge, og her nok især flygtninge og indvandrere, vil af og til kunne have vanskeligheder med at

opfatte danske myndigheder som forudsigelige. Også fordi de ikke uden videre bliver omfattet af inklusionsprincippet.

Evnen til at bøje reglerne kan ses som et aspekt af et dansk balanceprincip. Yderligheder skal undgås, og der tilstræbes mådehold og så vidt muligt at fordele sol og vind. Det er ifølge den amerikanske antropolog Steven Borish (1991) noget, som adskiller os skarpt fra vore sydlige naboer. Borish har altså observeret det, som jeg her kalder "Zeuthens dogme", og vi kan med hans hjælp nu tolke det i større sammenhæng som et udtryk for dansk kulturs balanceprincip. Balance og moderation opnåes gennem kulturelle koder, der dyrker beskedenhed og ydmyghed. Forskelle jævnes ud. Negativt set er det imidlertid tæt forbundet med den bekendte "Jante-lov". Vi møder verden udrustet med skepticisme, forsigtighed og betoning af vor uafhængighed. Dette mådehold med hensyn til at være absolutte rummer selvfølgelig en risiko for, at vi også kan være bange for at søge det absolut bedste.

Et sidste aspekt af balanceprincippet er tolerancen. Vi har gamle traditioner for religiøs - etnisk - og overbevisningstolerance. Hos Grundtvig finder vi kampen for de anderledes og modstandernes frihed indenfor samfundets og kirkens rammer. Vi har på nogle områder gået i spidsen ved en række "første i verden"-love, lige fra ophævelsen af slavehandel til frigivelsen af pornografi og loven om registreret partnerskab. Vi har uden det store offentlige anskrig haft iværksætterstøtte til pornoforretninger og anden støtte til rockere. Og med "Christiania" har vi fået et "enestående" socialt eksperiment, som både illustrerer tolerance, konfliktundvigende liberalisme, årelange forhandlinger og et verdensmesterskab i regelbøjning. Det kunne ikke gøres efter i noget andet land.

Balancegang kan føre til principløshed og pladdertolerance, hvor man ligegyldigt affinder sig med forhold, som man dybest set er imod. Den ægte tolerance, frisindet, accepterer forskelligheder, men tager udfordringerne op fra det man er uenig i og går så længe som overhovedet muligt i en demokratisk dialog for at søge en løsning på problemerne.

#### *Danske myndigheders forsigtige og puritanske selviscenesættelse*

John Steinbeck skal have udtalt: "If I were a dictator I wouldn't occupy Denmark for fear of being laughed to death" (Borish, 1991: 238).

Magten skal ikke sætte sig selv på en ophøjet scene, synes Steinbeck at sige. Myndigheder går galt i byen, hvis man optræder pompøst. Det er en dødsynd i Danmark, der bærer straffen i sig selv. Harmonerer det med, hvad vi kan se af myndighedernes fysiske fremtoning?

Det danske statsapparat skal vist nok helst være gråt og selvudslettende. Bygningerne er i sammenligning med mange andre landes offentlige bygninger beskedne. Da man skulle genopbygge Christiansborg efter branden i 1884 var der karakteristisk nok dem, der mente, at det skulle man slet ikke gøre. Dette ydmyge synspunkt vandt jo dog som bekendt ikke flertal. I stedet byggede man det nuværende, lidt undersætsige slot. Slotsholmens administrationsbygninger er ret lave og beskedne. Springet til kommissionens 13-etager stående på søjler i Bruxelles med kommissærerne siddende øverst er stort.

Amalienborg er et ret specielt slot for en monark. Det er slet ikke bygget som et kongeligt slot. Det har ingen tårne, der hæver sig op over borgerne. Der er ikke kæmpemæssige stenmassiver, men fire palæer af moderate størrelse omkring en plads. Når danskerne samles på slotspladsen, for eksempel i forbindelse med monarkens fødselsdag, står de ikke foran slottet. De står i det. De favnes af slottet, omkransede på alle sider af slottets palæer. Et billede på "hyggelig" inklusion, uden stor magtdistance.

Enkelte lidt mere pompøse offentlige udskejelser i nyere tid har ikke vundet folkeyndest (Nationalbanken, Udenrigsministeriet). Og da A.P. Møller skænkede Amalienhaven for at bidrage til, at Amalienborg fik lidt mere glørværdige omgivelser end nogle rodede pakhuse, blev der karakteristisk nok protesteret med blandt andet den begrundelse fra sagkyndige arkitekter, at haven var "udansk", fordi den var pompøs. Det er svært at finde skilte, der viser vej til myndighederne - mange ministerier fremtræder helt anonymt. I "Den røde bygning" bliver man mest af alt slået af, hvor rodede og tilfældige de fysiske omgivelser fremtræder.

I en studie af interiøret i indenrigsministeriet bruger Larsen og Schultz et klosterbillede for at karakterisere nogle af de grundlæggende træk ved denne bureaukratiske kultur (Larsen og Schultz, 1990).

Det fremhæves af Steven Borish (1991), at når dansk TV bringer interviews med offentlige ledere om deres institutioner, så er det typisk kædet sammen med et interview med en af organisationens brugere. For eksempel er det ikke til at forestille sig, at der i TV-avisen bringes et interview med en leder af et plejehjem, uden at også nogle af beboerne bliver interviewet (Borish, 1991).

Det er igen balanceprincippet, der er på spil. Balance kan efterstræbes ved moderation og beskedenhed, skepsis og ved at lade alle parter i en sag komme til orde. Omvendt er det derfor også lettest at vække dansk skepsis ved ensidig begejstring eller absolut forkastelse. Man skal helst ikke sige noget ensidigt positivt eller negativt.

### **Nogle spørgsmål vedrørende danske statstraditioner og EF**

Næppe nogen vil efter 2. juni 1992 bestride, at den danske befolkning i almindelighed har problemer med at acceptere EF-projektet. Selvbevidste EF-kommissærer med "råd" til den danske befolkning har kun gjort ondt værre. Kærrnen i det danske problem med at indgå i et europæisk mønster er danskernes billede af den politiske verden, som gennem århundreder er bygget op i tilknytning til den danske stat. Danskerne har været vant til at samarbejde *økonomisk* med omverdenen i århundreder. Men danskerne har været lige så vant til, at det *politiske* center ligger i København. Det er dette dybtliggende monocentriske politiske billede, som ofte gør det svært for os at være i EF. Danskerne var allerede skeptiske over for et tæt europæisk samarbejde i 1972. Jo mere omfattende samarbejde, jo flere stod siden af. Frygten kulminerede med afstemningen om Maastricht-traktaten i 1992. Traktaten virkede uoverskuelig og truende. Afstemningen blev præget af frygt for den politiske handlefrihed (Nielsen, 1992, Siune *et al.*, 1992). For den del af de andre, der har levet med

mange og skiftende herrer, virker vores klamren til suveræniteten lidt hysterisk. Men for os er det et grundproblem, som vi pragmatisk har forsøgt at skubbe foran os. Op til den 18. maj 1993 kom vi en smule nærmere denne kerne i det danske problem. Men vi har stadig debat til gode om de stadigt mere påtrængende spørgsmål: Hvor stor en pris skal og vil vi betale for den politiske uafhængighed, som det altovervejende flertal ønsker at beholde?

EF har en tendens til detailregulering. Det viser sig i EF's forståelse af harmonisering. Den foretages oppefra og ned ved direktiver - ikke ved forhandling "nedefra og op". Den fastsætter ofte rigide normer, ikke minimumskrav som flexibelt kan øges af de enkelte lande. Den danske forståelse af proportionalitet og pragmatisme må naturligt rejse en række spørgsmål. Står mål og midler i EF i forhold til hinanden? Skal man ikke undlade detailreguleringer og overlade noget til de involverede parter forhandlinger? Eller til selvregulering gennem organisationer eller markeds mekanismer? Er subsidiaritet et princip, der skal fortolkes som delegering "top-down" eller noget, der defineres "bottom-up"? Den retlige og bureaukratiske måde mange forhold i EF klares på er ofte en provokation for danskerne, når det drejer sig om områder, hvor vi er vant til at forhandle.

Det har også overrasket, at EF-domstolen spiller en så stærk normdannende og egentlig politisk rolle i EF, når vi er vant til, at domstolene er bly og forsigtige af angst for at virke politiske (jf. Jarvad, 1992: 19).

Danmark har en lang tradition for gradvise reformer, hvor beslutningsprocesserne fordeles over lang tid. Man tager ofte én beslutning ad gangen på baggrund af en etableret konsensus, implementerer derefter samvittighedsfuldt, indhøster erfaringer og tager så et skridt videre frem efter påny at have talt sig til så bred enighed som muligt. Den sydeuropæiske stil med mere dramatiske formelle beslutninger - som til gengæld tager mindre seriøst på implementeringen - ligger os fjernt.

Som vor største kender af danske parlamentariske traditioner, Tage Kaarsted, har sagt det, så kan det ikke udelukkes, "at en og anden, især udenlandsk iagttager vil hævde, at vor demokratiske historie er uden gloire. Det hele kan synes at være uden de store syner og uden dristige eksperimenter. Vort folkestyres dragt kan virke som kedeligt, jævnt og uheroisk vadmæl" (Kaarsted, 1977: 536). Den danske stil har problemer med at være aktiv mere end reaktiv. Og i den udstrækning man kan tale om ledelse og ansvar, så er det ofte svært at definere og placere præcist. EF-parlamentets informationschef i København, Mikael Bramsen, ramte ganske godt, da han i 1992 sagde:

"De (andre lande i EF) siger: 'Statsministeren - jamen trådte han ikke tilbage efter 2. juni, sidder regeringen stadigvæk, hvad er det for noget'. Det forekommer i deres politiske verden som æreløst. Det er så inderligt dansk: det går jo nok alt sammen. Og det tjå, jo, hm det kan jo også godt være. Det er dødssvært for andre at forstå" (Information, d. 16.11.92).

Forholdet til EF og NATO har i stadig stigende grad vist vanskeligheder med at forholde sig til nye verdensbilleder. Danmark har reageret ved at detaljere konsensussystemet ned i fod-notepolitik. Det har spændt konsensussystemet

hårdt og kostet pinagtige spændinger. Samtidig er danskerne kommet til at fremstå som lidt sære og ubegribelige for omverdenen. Det vil være et spørgsmål, om vi indfrier det voksende behov for en egentlig politisk ledelse på disse områder. Og *hvis* vi får en mere markeret ledelse, så vil den løbe risici for at komme i konflikter med befolkningen.

De andre har ikke så gennemorganiserede samfund med et væld af organisationer og associationer. Den rolle som bogstavskombinationer som KL, LO, DA og SID spiller i Danmark forekommer nogle af dem mærkelig. Staten bærer almeninteressen: Derfor skal den vise vejen og ikke lytte til alle disse særinteresser, tænker de. Det er svært at forklare de danske og nordiske traditioner for samfundsorganisering og forhandlinger, som navnlig afviger fra sydeuropæiske forhold. Dette med den omhyggelige søgen efter konsensus omfatter ikke bare organisationer m.m. Danskerne blander i høj grad menigmand ind i beslutningerne: De danske traditioner for lægmandsdeltagelse i samfundets forvaltning og for "at tale om tingene" skal nok overleve. I Danmark. Men den politiske proces i EF er uundgåeligt lukket og elitær. Sprogbarrieren gør, at vi får en eventuel union uden en fungerende politisk diskussion for andet end en meget lille politisk elite. Det bliver en politisk proces, der er mindre folkelig.

### **Det stadig tættere samarbejde**

Siden 1972 har EF-samarbejdet udviklet sig fra informationsudveksling og beslutningstagen mellem det statslige administrative niveau og EF-institutionerne til interessevaretagelse på alle administrative niveauer. EF-samarbejdet flytter mere og mere ud i alle led af den danske offentlige sektor.

EF har allerede haft stor indflydelse på den økonomiske politik og landbrugspolitik. I stigende grad får EF betydning for konkurrencepolitik, forsyningspolitik, miljøpolitik, arbejdsmarkedspolitik, forbrugerpolitik, forskningspolitik m.m. Andre områder som udenrigspolitik, sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, retligt samarbejde og uddannelsespolitik presser sig også på, men eventuelt på det længere sigt, for hvilket der kan opstilles mange scenarier. På det statslige niveau er EF-samarbejdet i mindre grad "udenrigspolitik" end tidligere. Fagministeriernes rolle er blevet mere fremtrædende. De danske "jerntrækanter" (fagministerier, folketingsudvalg og interesseorganisationer) tenderer mod at blive "jernfirkanter" (de nævnte aktører plus EF-kommissionen). Amter, kommuner og diverse interessegrupper repræsenteres i stigende grad direkte overfor EF. Der er udsendt lobbyister og ansat EF-medarbejdere.

Denne udvikling kan stille os overfor forskellige problemstillinger. Danmarks deltagelse i EF samarbejdet koordineres gennem 28 specialudvalg, der dækker hovedparten af EF's forretningsområder. Denne i EF særegne måde at løse den nationale interessevaretagelse på er ganske naturlig ud fra den danske politiske kultur. I specialudvalgene indgår de ministerier og organisationer, som har interesse i arbejdsområdet. Specialudvalgene rapporterer til det stående EF-udvalg, hvor Udenrigsministeriet bærer formandsskabet. Dette omdrejningspunkt i dansk deltagelse i EF har fungeret ganske effektivt, når det dreje-

de sig om at følge op på udviklingen. Det er et spørgsmål om det også egner sig til en mere aktiv rolle. Markedsudvalget er blevet præget af voksende dagsordener og en øget sagsmængde. Markedsudvalget udsættes også i stigende grad for detailspørgsmål, som man ikke umiddelbart har viden om.

Markedsudvalget vil i stigende grad blive suppleret af specialudvalg, blandt andet i konsekvens af Edinburgh-beslutningen, der lægger op til en tidlig overvejelse af nærhedsprincippet gennem konsultation af medlemslandene. Der er nu lagt op til et særligt EF-råd med henblik på at bevare en vis koordination i det danske EF-arbejde.

Det har længe været et spørgsmål, om danske interesser blev varetaget med tilstrækkelig styrke i den forberedende fase i kommissionen. Dette spørgsmål kan måske i stigende grad blive til et spørgsmål om danske interesser varetages eller det blot bliver interessevaretagelse. Og hvad med spørgsmål, som går på tværs af sektorer?

### **Dilemmaet for danske politikere og embedsmænd**

Spørgsmålet er, om ikke danske politikeres og embedsmænds eventuelle tilpasninger til EF risikerer at give øget afstand til store dele af befolkningen.

Embedsmændene har - grundtvigiansk set helt fint - ikke tilstrækkelig klassisk paratviden og almindelse. De virker som retorisk uøvede, tilbageholdende og en kende kejtede. Embedsmændene kommer fra en kultur, hvor man godt ved, at organisationer som regel har et hierarki, men hvor det er vigtigt ikke at lade det få stor betydning. De er gode til at delegere.

Embedsmændene er først og fremmest danskernes eget problem. Der kan kompenseres for det ved særlige kurser eller udenlandsophold. En sandsynlig udvikling vil være, at danske topembedsmænd i en ganske betydelig skala må uddannes i udlandet, for eksempel på *École Nationale d'Administration*, fordi de simpelthen ikke kan blive forberedt på fremtidens internationale samarbejde under hjemlige himmelstrøg.

I de første mange år af Danmarks EF-medlemskab var det vanskeligt at rekruttere personale til ansættelse i EF-institutionerne. Jobmulighederne for især akademisk uddannede var gode i Danmark. Danmark opbrugte dengang heller ikke sin uofficielle kvote indenfor visse stillingskategorier. Problemet er nu reduceret, men kan vi føle os sikre på, at vi spiller vore kort godt nok?

For de fremtrædende politikere og embedsmænd vil en fremtid i et intensiveret politisk samarbejde også give anledning til rolleforvirring. På den ene side må man vænne sig til at føre sig frem internationalt med en større selvbevidsthed og "grandeur". Politikerne må udadtil optræde som "statsmænd", mens de på hjemmebanen må være slagfærdige, jævne mennesker. Embedsmændene må lægge mere vægt på formel dygtighed, klassisk dannelse, elegance, slebenhed og selvfølelse. De må vænne sig til at være mere bydende end indbydende. Men hjemme skal de lade være med at tro, at "de er noget".

Det går jo nok. For det skal det jo. Men burde vi måske i centraladministrationen og blandt forskere for en sikkerheds skyld ofre lidt mere systematisk, kulturorienteret analyse på implikationerne af vor EF-deltagelse?

## Litteratur

- Andersen, Poul (1940). *Grundtvig som rigsdagsmand og andre afhandlinger*, København: Gyldendal.
- Borish, Stephen (1991). *The Land of Living*, Nevada City: Blue Dolphin Publ.
- Busck, Lars (1988). *Folketingets kontrol med forvaltningen*, København: Gad.
- Christensen, Bent (1991). *Forvaltningsret - opgaver - hjemmel - organisation*, København: DJØFs forlag.
- Courrier du personnel*, nr. 8, 4. marts 1993.
- Crouch, Colin (1993). *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Clarendon Press.
- Dagbladet Information*, d. 16. november 1992.
- Elder, Neil, Alastair H. Thomas og David Arter (1987). *The Consensual Democracies?*, Oxford: Basil Blackwell.
- Goul Andersen, Jørgen (1991). "Responsible Welfare State Support in Denmark", i Tim Knudsen (red.), *Welfare Administration in Denmark*, København: Finansministeriet, Administrations- og personaledepartementet.
- Gundelach, Peter og Ole Riis (1992). *Danskernes værdier*, København: Forlaget Sociologi.
- Hay, Richard (1989). *EF-kommissionen og Fællesskabets Administration*, Kontoret for de Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.
- Henningsen, Bernd (1980). *Politik eller kaos*, København: Berlinske Forlag.
- Hofstede, Geert (1980). *Cultures' Consequences*, London.
- Hudson - rapporten (1977). *Danmark i 1990*, Paris.
- Hæstrup, Jørgen (1966). *Til landets bedste, 1*, København: Gyldendal.
- Hæstrup, Jørgen (1971). *Til landets bedste, 2*, København: Gyldendal.
- Jarvad, Ib Martin (1992). "Contemporary Constitutional Problems in Denmark concerning Parliamentarism", *Research Report*, no. 3/92, Roskilde Universitetscenter.
- Jørgensen, Lars Bernhard (1985). "Ecole Nationale d'Administration - uddannelse og udvælgelse af embedsmænd i Frankrig", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 1, 1985.
- Kaarsted, Tage (1977). *De danske ministerier, 1929 - 1953*, Pensionsforsikringsanstalten, København.
- Knudsen, Tim (1992). "Why Denmark needs two National Anthems: A Portrait of Danish State Culture", i Morten Kelstrup (red.), *European Integration and Denmark's Participation*, København: Politiske Studier.
- Larsen, Janne og Majken Schultz (1990). "Artifacts in a Bureaucratic Monastery" i Pasquale Gagliardi (ed.), *Symbols and Artifacts*, New York: Willem de Gruyter.
- Mellon, James (1992). *Og gamle Danmark*, København.
- Meyer, Poul (1949). *Danske bylaug*, København.
- Nielsen, Hans Jørgen (1992). *Vælgersamtalerne*, paper, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Reddy, G. Prakash (1991). *Sådan er danskerne!*, Mørke.
- Siune, Karin, Palle Svensson og Ole Tonsgård (1992). *Det blev et nej*, Århus: Forlaget Politica.
- Suleiman, Ezra N. (1978). *Elites in French Society: The Politics of Survival*, New Jersey, Princeton.
- Torstendahl, Rolf (1991). *Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880 - 1985: Domination and Governance*, London and New York.