

Den Sociale Dimension
- National udvikling af EU-politik

Endelig udgave.

Lotte Faurbæk
Center for offentlig Organisation og Styring
e-mail: faurbæk@post.netlink.se

1. Indledning

Denne artikel handler om, hvordan et traditionelt nationalt politikområde igennem de seneste 15 år har fået tilført en europæisk dimension. Den drejer sig endvidere om, hvordan nationale forvaltningers særtræk får konsekvenser for den type EU-politik, nationalstaterne kan formulere. Området er EU's sociale dimension samt de tilsvarende nationale forvaltninger i Danmark og Sverige. Det er min hovedpåstand, at der er stor forskel på måden, hvorpå den sociale dimension konstrueres på europæisk niveau, i Danmark og i Sverige, og at det har betydning for medlemslandenes muligheder for at påvirke politikdannelsen på europæisk niveau inden for den sociale dimension.

Jeg opfatter den sociale dimension som en diskursiv konstruktion. Med diskurs mener jeg italesættelsesprocesser, hvor igennem der formuleres forskelle og ligheder, udpeges problemer og løsninger, samt etableres subjektpositioner, som aktører kan indtage og handle, som om de er rationelle og autoritative (se Andersen, 1994 og Andersen & Kjær, 1996). Den sociale dimension konstrueres og reproduceres gennem meningsdannelsesprocesser på europæisk niveau, på dansk nationalt niveau og på svensk nationalt niveau. Jeg har altså tre diskursive konstruktioner af den sociale dimension på spil i denne artikel. Det er min hovedtese, at reglerne for meningsdannelse og den specifikke nationale institutionelle orden, hvor den sociale dimension konstrueres, er forskellige på europæisk niveau, i Danmark og i Sverige, og at dette får konsekvenser for landenes muligheder for at øve indflydelse på udviklingen af europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik. I Danmark er meningsdannelsen og den institutionelle orden f.eks. stærkt præget af en sektorgrænse mellem socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik, som ikke præger meningsdannelsen på europæisk niveau. Det indebærer, at vi i Danmark har svært ved at forstå den sociale dimension som et ægte tværsektorielt projekt fra europæisk side, som sprænger rammerne for sektoropdelingen. I Sverige er meningsdannelsen og den institutionelle orden en helt tredje, hvor det f.eks. er umuligt at genfinde den sociale dimension som samlende begreb for de forskellige politikområder. Alt sammen får det konsekvenser for den type politik, det er muligt at udvikle i de enkelte lande, og dermed mulighederne for at påvirke politikudviklingen på europæisk niveau. I Danmark bliver resultatet en reaktiv og ad hoc-præget EU-politik. I Sverige bliver EU-politikken frem for alt forskelligartet og afhængig af enkeltpersoners kompetence som "europæisk spiller". Jeg har eftersporet reglerne for meningsdannelse på europæisk niveau ved at undersøge italesættelsen af problemer og løsninger, fortid og fremtidsbilleder, grænsen mellem socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik, samt grænsen mellem europæisk og nationalt.

Analyserne af den danske og svenske EU-beslutningsproces bygger hovedsageligt på kvalitative interviews af involverede aktører i de to lande.¹ Jeg har valgt at fastholde aktørernes anonymitet. I case-analysen af de to EU-beslutningsprocesser har jeg studeret den og institutionelle orden med udgangspunkt i meningsdannelsen i form af italesættelse, institutionel praksis i form af aktørernes handlemuligheder samt strukturering af beslutningsprocessen i form af opbygning af institutionelle fora. Artiklen indledes med en redegørelse for politikudviklingen inden for den sociale dimension på europæisk niveau fra 1985 til i dag. Herefter følger to cases om national politikudvikling inden for

¹ Svenske og danske aktører fra de relevante fagministerier/departementer (Arbejdsministeriet, Socialministeriet, Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet og utrikesdepartementet), arbejdsmarkedets parter (svensk og dansk LO, FTF, TCO, AC, DA, SAF, KL, Sv. Kommunförbundet og Landstingsförbundet) og svenske myndigheder (Arbetsgivarverket, Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen og Socialstyrelsen).

den sociale dimension: Den danske case og den svenske case. På baggrund af de to cases diskuteres konsekvenser for den type EU-politik, det bliver muligt at formulere.

2. Den sociale dimension som europæisk projekt.

Den sociale dimension af EU er et politikområde i kraftig udvikling. Selvom de første tiltag til en social dimension i EU blev taget allerede i Rom-traktaten, så er det først siden midten af 1980'erne, at udviklingen har taget fart. Dette politikområde er så nyt, at man ikke umiddelbart kan tage for givet, at det er fuldt ud konstitueret som et *europæisk* politikområde i samme grad som f.eks. europæisk miljøpolitik. Vi er derfor i en situation, hvor der fortsat kæmpes om berettigelsen af en social dimension som et europæisk projekt. Formålet med dette afsnit er derfor at efterspore, hvorvidt der diskursivt sættes en grænse mellem det, der er europæisk og det, der er nationalt i udviklingen af den sociale dimension, i givet fald hvordan man kan karakterisere den europæiske forestilling om den sociale dimension, samt hvilke krav dette retter mod de nationale forvaltninger.

I 1985 sker der en relancering af den sociale dimension. Dette initieres af hvidbogen om Det Indre Marked (), som fremlægges i denne periode, og som italesætter et fremtidsbillede af det store liberaliseringsprojekt, hvor varer, kapital og tjenesteydelser kan bevæge sig frit uden fysiske, tekniske og fiskale hindringer, og hvor personer frit kan rejse rundt i Fællesskabet og søge arbejde, hvor de ønsker det. I Det Indre Marked-programmet sker en sammentænkning af de sociale aspekter, og den sociale dimension italesættes som en ledsagepolitik til Det Indre Marked-programmet. Kommissionen lancerer idéen om et "socialt rum", som skal indeholde to ting: Oprettelsen af et socialt integreret Europa med sammenlignelige sociale standarder og en etablering af den sociale dialog mellem arbejdsmarkedets parter. Argumentationen er klar: Det er Det Indre Marked-programmet, der nødvendiggør etableringen af et socialt integreret Europa. Det første problem, som nødvendiggør opbygningen af en social dimension, udpeges. Det er frygten for social dumping², som gentagne gange bliver udpeget og italesat som det dominerende problem helt frem til gennemførelsen af Det Indre Marked.

Med den europæiske Fællesakt fra 1986 bliver der indføjet et nyt kapitel om økonomisk og social samhørighed. Dette er bl.a. et resultat af udpegningen af en anden "markedsfejl", som menes at kunne opstå som følge af Det Indre Marked. Problemet er regional ulighed, der udpeges som et problem med en specifik forhistorie. Det forlyder, at uligheden mellem Europas regioner er blevet større og større i løbet af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne både som et resultat af recessionen og som et resultat af udvidelsen af EU. Argumentationen er, at de regioner, som er kriseramte i 1985, vil få det endnu sværere efter gennemførelsen af Det Indre Marked, og vil muligvis blive "taberne" i den skærpede konkurrencesituation. De to problemer, der udpeges inden for diskursen om den sociale dimension, er således affødt af frygten for de beskæftigelsesmæssige konsekvenser af liberaliseringen, og bruges i diskursen til at argumentere for en regulering af markedet. Der sker altså en tematisering af en europæisk reguleringsproblematik i lyset af Det Indre Marked, hvis effekter ikke kan begrænses til det enkelte medlemsland. De to problemer kobles til et fremtidsbillede, som italesættes inden for diskursen i slutningen af 1980'erne - J-kurven. J-kurven stammer fra Cecchini-rapporten (Cecchini et al., 1988), og kurvens form (J) viser den forventede beskæftigelsesudvikling

² Social dumping indebærer, at virksomheder kan opnå lavere produktionsomkostninger i lande, som accepterer lavere sociale standarder, end i lande med højere sociale standarder. De vil derfor kunne opnå en konkurrencefordel ved at flytte til lande med lavere sociale standarder, og derved "eksportere" arbejdsløshed til lande med højere sociale standarder.

med gennemførelsen af Det Indre Marked. Der er behov for nogle ledsageforanstaltninger, som kan eliminere J-kurvens første nedadgående tendens.

Der udpeges to løsninger på europæisk niveau: Et Fællesskabscharter med fastsættelse af en række minimumsstandards for at imødegå frykten for social dumping, og en reform af strukturfondene for at øge indsatsen for økonomisk og social samhørighed i Fællesskabet. Det sociale Charter (Kommissionen, 1990) bliver, på opfordring af uafhængige eksperter og virksomhedsrepræsentanter, en højtidelig erklæring uden retlig bindende virkning. Reformen af strukturfondene kædes sammen med en overordnet budgetreform, og gennemføres først nogle år senere som Delors I og II pakkerne.

Efter det sociale charter begynder det, man kunne kalde 2. fase i udviklingen af den sociale dimension. I 1993 formuleres en ny begyndelse inden for diskursen. Nu skal der nye strategier på banen. De tider, hvor man kunne regulere markedet ved hjælp af detaljerede, konkrete direktivforslag, er forbi, og det giver sig udslag i en helt ny type dokumenter: Grønbøger og hvidbøger. Kommissionen og de øvrige europæiske institutioner skifter strategi og fokuserer nu på udviklingen af en overordnet strategi for det social- og arbejdsmarkedspolitiske område inden for EU. Den "nye tid" indvarsles med regeringskonferencer, som koncentrerer omkring beskæftigelsen, den sociale udstødelse og fattigdom i Fællesskabet. Fortiden italesættes på en ny måde. Perioden fra 1985-1990 betegnes som en opgangsperiode, hvor der blev skabt mange nye arbejdspladser, i modsætning til i begyndelsen af 1990'erne, hvor arbejdsløsheden og den sociale nød er stigende. Sprogbrugen ændres inden for diskursen. Der tales ikke mere om Det Indre Marked-programmet i forbindelse med den sociale dimension, "den sociale dimension af Det Indre Marked" er blevet til "den europæiske social- og arbejdsmarkedspolitik", J-kurven er gledet ud som fremtidsbillede og den europæiske reguleringsdebatten er næsten forstummet.

Beskæftigelsen udpeges igen som det største problem i EU, men nu italesættes det som et entydigt strukturelt problem. Argumentationen er, at man under "de glade dage" i sidste halvdel af 1980'erne har forsømt at gøre noget ved de underliggende strukturelle problemer på arbejdsmarkedet, og nu står man så med alle problemerne. Det er altså ikke nok med økonomisk vækst, hvis væksten ikke kan blive jobskabende. Dette er temaerne i de store overordnede strategioplæg, som formuleres i begyndelsen af 1990'erne. Delors' hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse argumenterer for, at bekæmpelse af arbejdsløsheden er en kompleks opgave, som kræver, at man tænker utraditionelt. Vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse er tre sammenhængende begreber, og "den nødvendige politik" defineres som en helhedsorienteret strategi, hvor alle tre elementer optræder som mål og led i en integreret løsningsmodel orienteret mod bekæmpelsen af arbejdsløsheden (Kommissionen, 1993a).

Inden for diskursen om den sociale dimension fremhæves det, at politikområdet tydeligvis befinder sig ved en korsvej (Kommissionen, 1994). Det "nye" er hovedsageligt arbejdsløshedens strukturelle karakter og arbejdsmarkedets strukturproblemer. Der udpeges to typer problemer: En latent efterspørgsel efter arbejdskraft i Europa og "paradoksproblemer" på arbejdsmarkedet. Paradoksproblemer kender vi fra den hjemlige diskurs som flaskehalsproblemer. Argumentationen lyder, at strukturproblemerne på arbejdsmarkedet medfører, at langtidsledigheden stiger, hvilket igen medfører, at de arbejdsløses kvalifikationer og motivation gradvist nedbrydes, og faren for social udstødelse af samfundet bliver overhængende. I Grønbogen om socialpolitik italesættes et nyt fremtidsbillede, som kaldes "det to-delte samfund". Det to-delte samfund vil være karakteriseret af en højt kvalificeret arbejdsstyrke, der skaber værdierne i samfundet og et stigende antal ikke-aktive,

som passivt får overført indkomst fra medlemslandene. Dette er ifølge Kommissionen både socialt farligt og økonomisk og politisk uacceptabelt, og medfører at de arbejdsløse "skubbes længere ud i arbejdsløsheden". Løsningen på dette komplekse problem fordrer, at man er villig til at overskride de traditionelle faggrænser og tænke tværpolitisk inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken. Derfor skal der fokuseres på integrerede strategier, hvor mange forskellige europæiske politikfelter mobiliseres og sammentænkes (Kommissionen, 1993b).

Politikfeltet er i dag nærmest "eksploderet", og har sprængt rammerne for den danske og til dels også svenske opdeling af arbejdsmarkedspolitik og socialpolitik. Det kan konstateres, at der diskursivt er formuleret et felt for italesættelse af europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik. Vi er midt i en proces, som handler om at formulere strategier for udviklingen af EU's rolle inden for den sociale dimension. Fra europæisk niveau rettes der krav mod medlemslandene i forhold til at formulere høringsoplæg i denne proces. Med Amsterdamtraktaten er beskæftigelseskapitlet og den sociale protokol blevet skrevet ind i traktaten, og dette har givet Kommissionen kompetence til at starte en ny runde med bl.a. programudvikling om social udstødelse. Fra europæisk niveau forsøges udbredt en ganske bestemt opfattelse af den sociale dimension, som samtidig indebærer en "arbejdsdeling" mellem det europæiske og det nationale niveau. Der skal fastlægges fælles mål og midler på EU-niveau i form af en slags rammeaftaler, således at medlemslandene er enige om udviklingsretningen og formålet med strategierne. Derefter vælger medlemslandene de midler fra listen, som passer bedst til deres kultur og tradition til opfyldelse af de fælles mål. Medlemslandene skal i koordineringen af en helhedsorienteret strategi inden for den sociale dimension formå at sammentænke en lang række politikområder, som f.eks. aktiv arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik, uddannelsespolitik, boligpolitik, handicappolitik, ældrepolitik, skattepolitik, socialsikringspolitik, makroøkonomisk politik, arbejdsmiljøpolitik, ligebehandling af mænd og kvinder, fri bevægelighed for arbejdskraft, forbedring af leve- og arbejdsvilkår m.m. Der er formuleret en europæisk forestilling om den sociale dimension, som fordrer udviklingen af en tværministeriel EU-politik på nationalt niveau. Hvordan medlemslandene håndterer disse "krav", og hvad konsekvenserne kan blive for medlemslandenes EU-beslutningsprocesser er temaet for de næste to afsnit.

3. Den danske EU-beslutningsproces: Et sektoropdelt EU-segment.

Den danske EU-beslutningsproces består formelt set af 4 niveauer (se Christensen, Germer & Pedersen, 1994; Pedersen Vad, 1994; Møller, 1982 og Jacobsen, 1994): Det første niveau er EU-specialudvalget. Her behandles alt, hvad der kommer fra EU (direktivforslag, forordninger, grønbøger, hvidbøger, handlingsprogrammer, udtalelser osv.). EU-specialudvalget udarbejder en indstilling til EU-udvalget, som er det næste niveau i den danske EU-beslutningsproces. Her bliver sagerne sorteret i forhold til om de er politisk kontroversielle, eller om de kan afgøres på specialudvalgsniveau (opdeling i A- og B-punkter). Alle sager overføres til Regeringens Udenrigspolitiske udvalg, hvor politikerne inddrages i processen. Her fastlægges den generelle danske holdning til sagerne, og der formuleres et oplæg til forhandlingsmandat, som indstilles til Folketingets Europaudvalg, hvor der efterfølgende gives tilslutning til et forhandlingsmandat til den relevante fagminister, hvis der ikke er et flertal imod det.

Den danske EU-beslutningsproces er bygget op om principper om centralisering, decentralisering og konsensus. Centraliseringen sikres af Udenrigsministeriets overordnede koordinerende rolle og ansvar for EU-politikken tilrettelæggelse og gennemførelse. Decentraliseringen sikres ved at inddrage fagministrene på et tidligt tidspunkt i processen, idet de har ansvaret for alle EU-relaterede sager inden for ressortet. Således gælder ministerstyreprincippet og ministeransvarligheden såvel i den nationale beslutningsproces

som i den danske EU-beslutningsproces. Konsensus sikres ved, at der på alle led i beslutningsprocessen samarbejdes mellem de berørte ministerier og interesseorganisationer inden for et sagsområde, således at der tidligt i processen fastlægges et dansk standpunkt, der tager hensyn til alle interesser og synspunkter.

80-90 % af EU-sagerne afgøres på specialudvalgsniveau. Jeg fokuserer i mine analyser primært på dette nederste niveau af den formelle EU-beslutningsproces - EU-specialudvalget om arbejdsmarkedet og sociale forhold, som ligger under Arbejdsministeriets ressort. Inden en sag når til EU-specialudvalget er der som regel gået flere år, og det er her, i tiden op til EU-specialudvalget, at udviklingen af EU-politik foregår. Efter EU-specialudvalgets indstilling tager sagerne som oftest en uges tid. De aktører, som udvikler EU-politik inden for europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik i Danmark, sidder alle repræsenteret i Arbejdsministeriets EU-specialudvalg. Specialudvalget er et tværministerielt udvalg med repræsentanter for en lang række interesser. Primært spiller arbejdsmarkedets parter en stor rolle. Information om EU-sager, som er under forberedelse kommer næsten altid gennem aktørernes kontakter til deres respektive EU-organisationer. For Arbejdsministeriets og Socialministeriets vedkommende fra deres attachéer i Rådets arbejdsgrupper (Socialgruppen).

Fagbevægelsen (LO, FTF og AC) starter deres koordineringsproces med formøder inden møderne i ETUC (European Trade Union Confederation). LO, FTF og AC giver udtryk for, at det er meget vigtigt, at dansk fagbevægelse fremstår samlet overfor de øvrige medlemmer. Derfor vil man aldrig opleve, at de er uenige i europæisk sammenhæng. LO, FTF og AC har i fællesskab udviklet et forslag til en reguleringsmodel for den sociale dimension, og ladet en talsmand rejse rundt til de forskellige medlemmer af ETUC for at skabe sig allierede omkring bordet og udbrede forståelsen for den danske aftalemodel. Gennem ETUC har fagbevægelsen gode kontakter til Kommissionen og den socialdemokratiske gruppe i Europa-Parlamentet. Dansk fagbevægelse sidder repræsenteret i Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU), hvor der er direkte adgang til Kommissionen i og med, at Kommissionen har høringspligt i forhold til ØSU inden for dette område. Det er tilsyneladende let at få informationer fra Kommissionen; man mødes f.eks. i lufthavnen i Bruxelles og udveksler oplysninger og papirer med Kommissionens embedsmænd, UNICE (Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe) og ETUC.

DA og UNICE har på mange måder en næsten uadskillelig struktur, som gør det let for dem at koordinere en fælles holdning. DA har længe haft et selvstændigt kontor i Bruxelles, hvor de koordinerer deres skriftlige høringssvar til Arbejdsministeriet med deres "mand i Bruxelles". Han er for øjeblikket "udlånt" til UNICE som leder af den social- og arbejdsmarkedspolitiske afdeling, hvor DA er repræsenteret i en underkomité (social affairs committee). På denne måde har koordineringsprocessen i Bruxelles nærmest "klubkarakter", hvor de samme mennesker indgår på forskellig vis fra sag til sag. Gennem UNICE har DA lettere adgang til Kommissionen, men de kan sagtens finde på at tage direkte kontakt til DG V.

Alle disse kontakter til de forskellige europæiske institutioner foregår parallelt med den danske EU-beslutningsproces, således at der opstår en meget kompleks situation, hvor personlige og rutinerede kontakter spiller en afgørende rolle. Langt de fleste af kontakterne mellem aktørerne er uformelle, og der er ofte tale om frokoster, middage eller kaffemøder, telefonsamtaler og udvekslinger af halvfærdige dokumenter.

I Danmark sker der ofte en koordinering mellem LO, FTF og AC, hvor de udarbejder deres høringssvar til Arbejdsministeriet i fællesskab. Derudover eksisterer der et samarbejde mellem LO, FTF, AC og DA i

studiekredssammenhæng, hvor der udveksles idéer og holdninger. Dette er et forum, hvor arbejdsmarkedets parter kan prøve holdninger af på hinanden. Her kan parterne få en fornemmelse af, hvor langt de andre kan gå i forhandlingerne. Dette er en fast praksis, som startede i begyndelsen af 1992. Fordelen ved studiekredsmøderne er, at arbejdsmarkedets parter kan afstemme deres krav og få en fornemmelse af, hvor meget de kan regne med at få igennem. Parterne afviser, at der er tale om en egentlig koordinering; men man kan jo efterfølgende gå hjem og justere sit oplæg på baggrund af studiekredsmøderne, forlyder det. Arbejdsmarkedets parter har tæt kontakt til Arbejdsministeriet i beslutningsprocessen. Kontakterne er ofte telefoniske eller i form af små møder, det er ganske normal praksis. Det er god takt og tone, at hvis en af parterne har problemer med noget i Arbejdsministeriets oplæg til specialudvalget, og hvis de har tænkt sig at lave "ballade" omkring det på mødet, så skal man informere formanden for specialudvalget om det først. Arbejdsministeriet må i den forbindelse vurdere, om der eventuelt kan blive tale om indrømmelser, eller om der er tale om et specifikt ministerønske. I det sidste tilfælde kan arbejdsmarkedets parter overveje, om det er så problematisk for dem, at de vil rejse debatten via politikerne i Folketingets Europaudvalg til den tid. Det er imidlertid sjældent, at denne mulighed benyttes som andet end en "overtalelsesmekanisme". Arbejdsministeriet er ifølge parterne ikke interesseret i, at der er problemer længere oppe i systemet, og det ville efter sigende være meget mærkværdigt, hvis de valgte at sidde parternes holdninger overhørigt.

Arbejdsministeriet holder jævnligt møder med deres vigtigste samarbejdspartnere, som det hedder (LO, FTF, AC, DA og KL). Der er nogen gange en dagsorden, men der tages aldrig referat, og møderne eksisterer formelt set ikke. Disse møder kaldes hulemøder eller "Det uformelle partsmøde", og er et uhyre vigtigt element i beslutningsprocessen. Det er møder, der afholdes mellem specialudvalgs møderne, men ikke som formøder til disse. Det er ved disse møder, at arbejdsmarkedets parter finder ud af, hvad Arbejdsministeriet skal skrive i sine oplæg, som de selv siger. Det er i dette forum, at der forhandles "ro på bagsmækken" i Danmark. Hulemøderne har eksisteret længe, men er efter de deltagende aktørers mening blevet endnu mere nødvendige, fordi specialudvalget er blevet så stort.

Socialministeriet har altid været repræsenteret i Arbejdsministeriets EU-Specialudvalg, men de har efter parternes opfattelse praktisk taget aldrig deltaget aktivt i debatten. Det er ikke altid, at Socialministeriet sender en repræsentant til mødet, og det er ikke altid den samme repræsentant, der bliver sendt. Socialministeriet tilkendegiver selv, at de kun engagerer sig i debatterne på møderne, når de har en specifik sag på dagsordenen, det vil sige en sag, der omhandler egentlig socialpolitik i ressortmæssig forstand. Arbejdsmarkedets parter har stort set ingen kontakter til Socialministeriet, og anser dem ikke for at være en betydningsfuld aktør. De giver udtryk for, at de er gået skævt af de internationale afdelinger i Socialministeriet.

Formelt stopper arbejdsmarkedets parter rolle i beslutningsprocessen efter specialudvalgsbehandlingen. Det er imidlertid ikke tilfældet for den overvejende del af parternes vedkommende. Arbejdsmarkedets parter har meget tætte relationer til politikerne i Folketingets Europaudvalg fra de forskellige partier. Politikerne bliver holdt underrettet om parternes holdninger til forskellige EU-sager, som skal til behandling eller orientering i Folketingets Europaudvalg. Arbejdsmarkedets parter giver udtryk for, at det ville være yderst mærkværdigt, hvis politikerne gik imod specialudvalgets indstilling. De fleste kan ikke huske, at det er sket i deres tid. Til gengæld stiller politikerne i Europaudvalget ofte spørgsmål til ministrene, hvis de får underretning om problemer i processen.

Der foregår altså en betydelig politikudvikling "udenfor" eller "ved siden af" den formelle danske EU-beslutningsproces. Aktørerne møder ikke op i specialudvalget med blankt papir og nyspidset blyant og

begynder at forhandle og koordinere. Der er tale om en dybt institutionaliseret proces, hvor relationerne mellem de mest betydningsfulde aktører har opnået en næsten "automatisk" status. Det giver ikke længere mening at spørge, hvorfor organisationerne tager kontakt til Arbejdsministeriet på netop denne måde. Det er det mest hensigtsmæssige, det er der god dansk tradition for. Det er disse "automatiske" relationer, som kobler de forskellige aktører i beslutningsprocessen sammen, og får processen til at "køre". Det er samtidig disse kontakter, der dekobler andre aktører fra beslutningsprocessen. Der er over tid opstået et institutionaliseret net af professionelle, rutinerede kontakter mellem arbejdsmarkedets parter indbyrdes og mellem arbejdsmarkedets parter og Arbejdsministeriet, som sikrer en utrolig stor lydhørhed overfor hinanden. Forhandlingssituationen bliver betydeligt bedre, hvis der over en længere periode er opbygget et professionelt tillidsforhold mellem aktørerne, som baserer sig på erkendelse af hinandens særinteresser. Disse former for institutionaliserede relationer bevirker, at aktørerne mange gange ikke mener, at der er tale om egentlig forhandling. De karakteriserer det ofte som justeringer eller tilpasninger til hinanden. Der sker en slags automatisk indtænkning af andre aktørers holdninger i oplæggene. Dette komplekse net af kontakter sørger for, at de største problemer mellem aktørerne bliver løst inden specialudvalgsmøderne. Hulemødet er en utrolig vigtig institution i denne proces. Det er her en væsentlig del af politikudviklingen foregår. De rutinerede og personlige kontakter og hulemøderne foregår kontinuerligt i processen. Specialudvalgsmøderne reduceres til et spil i spillet. Scenen er sat til enkelte sproglige rettelser og ideologiske markeringer. Der eksisterer en "skyggedagsorden", som bliver sat på hulemøderne inden.

I beslutningsprocessen sker der en udpegning af hvilke aktører, som er vigtige i processen og hvilke, som er mindre vigtige, og der tildeles roller som aktiv eller passiv aktør. Der foregår en implicit rangordning af aktørerne, og der knyttes sanktioner til overtrædelser af ens "plads" i hierarkiet. De tydeligste sanktioner er f.eks. offentlig udhængning i pressen, skoleret i Folketingets Europaudvalg, generel mistillid og tab af troværdighed i de andre aktørers øjne med det resultat, at der bliver kørt en stram kontrolstrategi overfor aktøren, når der næste gang skal skrives et svar. De vigtige og aktive aktører er Arbejdsministeriet og arbejdsmarkedets parter (særligt LO, DA, FTF og AC) det er dem, der deltager i hulemøderne, og det er dem, der "fører pennen", når der skal udvikles EU-politik. De har de tætte kontakter til hinanden, den store indbyrdes lydhørhed og stærkt institutionaliserede samarbejdsrelationer. De er meget kompetente spillere i den danske EU-beslutningsproces. De vigtige og passive aktører er Udenrigsministeriet og Finansministeriet. De deltager i kun specialudvalgsmøderne, og har høj status, fordi "de er gode at have med". De udtaler sig på opfordring fra de andre aktører, og deres indlæg respekteres. De mindre vigtige og aktive aktører deltager heller ikke i hulemøderne, og de øvrige aktører har ingen væsentlige kontakter til dem. Det er f.eks. Ligestillingsrådet, som får mange små indrømmelser på specialudvalgsmøderne, som dog ikke grundlæggende ændrer svarenes karakter. De mindre vigtige og passive aktører spiller en perifer rolle, de indgår ikke i hulemøderne, har ingen væsentlige kontakter til de vigtige og aktive aktører og udtaler sig sjældent på specialudvalgsmøderne. Socialministeriet har været en sådan aktør indtil for få år siden, hvor de brat ændrede status til en potentielt problematisk aktør på baggrund af en stor konflikt om det danske svar på Grønbogen om Socialpolitik (se Faurbæk, 1997).

Aktørerne i den danske proces er meget påpasselige med at fortælle, at den sociale dimension i EU handler om arbejdsmarkedspolitik. Der er ikke mange af aktørerne, som mener, at der er sket en ændring i indholdet af den sociale dimension siden det sociale charter i 1989. Aktørerne tematiserer implicit en grænse mellem den socialpolitiske sektor og den arbejdsmarkedspolitiske sektor, hvor den sociale dimension italesættes som tilhørende den arbejdsmarkedspolitiske sektor. Denne sektorgrænse, som aktørerne reproducerer i beslutningsprocessen, er helt afgørende for aktørernes

handlemuligheder og identitetsopfattelse, struktureringen af processen, rangordningen af aktørerne og reglerne for "god forhandlingspraksis". Sektorgrænsen reproduceres gennem aktørernes kontaktmønstre, relationerne går næsten aldrig på tværs af grænsen. Den virker strukturerende for processen i den forstand, at hulemødernes deltagere alle befinder sig inden for den arbejdsmarkedspolitiske sektor, det samme gælder studiekredsmøderne. Den virker samtidig på udpegningen af vigtige aktører og tildeling af autoritet, hvor de vigtige og aktive aktører igen er arbejdsmarkedspolitiske. Sektorgrænsen virker meningsgivende i aktørernes opfattelse af den sociale dimension, hvor socialpolitiske emner enten slet ikke kommenteres (ekskluderes af diskursen) eller reduceres til et rent procedurelt anliggende (subsidiaritetsprincippet). Processen er stærkt sektoropdelt, og det bliver nærmest umuligt for aktørerne at forhandle på tværs af grænsen, fordi den i så høj grad er meningsdannende og kontinuerligt reproduceres i beslutningsprocessen.

Der er tale om en EU-beslutningsproces, som foregår relativt løsrevet fra den indenrigspolitiske beslutningsproces og relativt koblet til den europæiske, i nogle andre fora end den nationale, blandt nogle andre aktører og med nogle klare konsensusregler, som handler om, at man altid skal koordinere sine oplæg nationalt, altid med arbejdsmarkedets parter og altid gå gennem de nationale kanaler og ikke direkte til Kommissionen (go-through-strategi). Man kan altså konstatere eksistensen af et dansk EU-segment i forvaltningen inden for den sociale dimension, som er karakteriseret ved en skarp opdeling i en arbejdsmarkedspolitisk og en socialpolitisk sektor.

4. Den svenske EU-beslutningsproces: Fragmenter af en social dimension.

Den svenske EU-beslutningsproces er på den ene side meget formelt reguleret i en række cirkulærer, som f.eks. fastlægger principper for behandling af EU-sager i forhold til COREPER. På den anden side er det overladt til departementerne og forvaltningsmyndighederne selv at organisere EU-arbejdet inden for deres organisationer, så det forløber mest hensigtsmæssigt. Det vigtigste formelle organ er Statsrådsberedningens EU-sekretariatet, som har det horisontelle samordningsansvar for EU-politikken i Sverige. På EU-sekretariatet sidder en gruppe embedsmænd, som hver især har ansvaret for et sagsområde. De skal sørge for, at departementernes embedsmænd får udformet faktapromemoria (fakta-PM)³ og standpunktspromemoria (standpunkts-PM)⁴, at de overholder tidsfristerne, så EU-sekretariatet kan få instruktionerne sendt til COREPER, og at de forskellige PM'er i overensstemmelse med svensk EU-politik.

Det berørte fagdepartement får Kommissionens direktivforslag fra EU-sekretariatet og påbegynder den forhandlingsproces, som departementet har valgt til behandling af EU-sager. Der påhviler departementet krav om, at der skal ske en fælles beredning i overensstemmelse med den svenske forvaltningsmodel, således at alle berørte departementer, forvaltningsmyndigheder og interesseorganisationer tages med på råd, når det svenske standpunkts-PM skal udformes. Senest fire uger efter Kommissionens direktivforslag udformes et fakta-PM i fællesskab med alle berørte departementer. Når Kommissionens forslag behandles i Rådets arbejdsgrupper udarbejdes et svensk standpunkt i departementet. Alle Fakta-PM og standpunkts-PM sendes til EU-sekretariatet, som på baggrund af disse udformer instruktionerne til COREPER og sender dem til Bruxelles. Efter COREPER-mødet udarbejder EU-sekretariatet ministerrådspromemoria og talepunkter til ministeren

³ Et fakta-PM indeholder en faktuel gennemgang af forslag fra Kommissionen, det skal simpelthen redegøre for forslagens indhold og eventuelle påvirkninger af det svenske regelværk.

⁴ Et standpunkts-PM er et fakta-PM plus en svensk holdning til forslaget, her forudsættes det at fakta-PM'et er blevet sendt til høring hos forskellige interessegrupper, departementer og myndigheder.

på baggrund af departementernes oplæg. Når sagen er færdigforhandlet og klar til beslutning i Ministerrådet slipper EU-sekretariatet sagen, og departementet overtager forberedelsen af ministeren. Departementerne informerer Riksdagens EU-nævn.

I Sverige gælder to principper inden for EU-beslutningsprocessen. For det første regeringsprærogativet med det resultat, at Riksdagens EU-nævn udelukkende er rådgivende for regeringen. For det andet skal svensk EU-politik behandles på samme måde som indenrigspolitik inden for regeringen i departementer og forvaltningsmyndigheder. Det indebærer, at alle medarbejdere i departementerne og i forvaltningsmyndighederne har fået tilført en ekstra dimension til deres "normale" arbejde. Det har medført, at EU-politikken er spredt ud i hele administrationen til de enkelte sagsbehandlere og eksperter, som er vant til at beskæftige sig med det specifikke sagsområde på nationalt plan.

Aktørerne benytter kun begrebet den sociale dimension i begrænset omfang, f.eks. i tiden op til folkeafstemningen om EU. Der benyttes simpelthen ikke nogen samlebetegnelse for EU's initiativer på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Derimod taler aktørerne om arbejdslivsområdet, socialsikringsområdet, ligestillingsområdet, arbejdsmiljøområdet, osv. Hvert departement og hver forvaltningsmyndighed italesætter forskellige dele af det, man i Danmark og i EU kalder den sociale dimension. Dette præger den svenske EU-beslutningsproces. Der er tale om en meget fragmenteret og meget forskelligartet beslutningsproces alt efter hvilket område inden for den sociale dimension, man vælger at undersøge. Et andet karakteristikum ved den svenske EU-beslutningsproces er, at de eneste *formelle* kontakter er departementernes relationer til EU-sekretariatet og Riksdagens EU-nævn. Alle andre kontakter er forskellige institutionaliserede former for samspil af uformel karakter. Endelig skal man være opmærksom på, at departement og forvaltningsmyndighed er adskilt i Sverige, således at man i Sverige har at gøre med tre typer aktører: Departementseksperter, myndighedseksperter og interesseregrupperepræsentanter.

Både Arbejdsmarkedsdepartementet og Socialdepartementet har et internationalt sekretariat, som samordner inden for det enkelte departement. Her sidder et par ekspertembedsmænd, som holder alle trådene sammen i departementets EU-arbejde. De internationale sekretariater sørger for, at de forskellige papirer sendes til de rette sagsbehandlere i departementet, følger op på sagsbehandlernes arbejde, skriver fakta-PM og standpunkts-PM til EU-sekretariatet og sørger for den fælles beredning af EU-spørgsmål. I Arbejdsmarkedsdepartementet har man oprettet en samrådsgruppe, hvor de internationale koordinatore samråder med arbejdsmarkedets parter, kommuner og landsting. Denne gruppe mødes hveranden uge, og her kommer alle EU-sager inden for europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik op. Det er meget almindeligt, at dette møde arrangeres i samarbejde med Socialdepartementet, fordi mange af sagerne lapper over hinanden. I Socialdepartementet har man oprettet flere forskellige arbejdsgrupper til behandling af EU-sager. Dels har man en samrådsgruppe som den i arbejdsmarkedsdepartementet. Dels har man nedsat en svensk kopi af den administrative komité, som er en komité under Kommissionen, hvor man forhandler socialforsikring. Derudover nedsætter begge departementer ad hoc-grupper, når der f.eks. kommer en grøn- eller hvidbog fra Kommissionen.

Der er mange kontakter mellem Arbejdsmarkedsdepartementets og Socialdepartementets internationale koordinatore. De sender fakta-PM og standpunkts-PM til hinanden via det interne postsystem på computeren. De holder øje med hinanden og sørger for at informere hinanden, hvis der foregår noget i andre departementer, som det andet departement burde vide noget om. Aktørerne

er generelt glade for samrådsmøderne i departementerne. Det er informationsmøder, hvor arbejdsmarkedets parter bliver holdt orienteret om, hvad departementet arbejder med, og hvor de får lejlighed til at give deres mening til kende overfor regeringen. Der er ikke tale om forhandling, og arbejdsmarkedets parter kan ikke være sikre på, at regeringen tager deres holdninger med i svarene. Departementerne er ikke entydigt positive overfor samrådsmøderne. F.eks. får de ikke ret meget information fra arbejdsmarkedets parter, selvom parterne ofte har arbejdet meget længere med en sag gennem deres europæiske organisationer.

De ideologiske forskelle mellem LO og Svensk Arbejdsgiverforening (SAF) spiller en stor rolle i EU-politikken. F.eks. foregår der ingen fælles koordinering i stil med studiekredsmøderne i Danmark, tværtimod er det en helt bevidst strategi fra SAF's side, at man ikke vil forhandle med fagbevægelsen. SAF virker isoleret i svensk EU-politik. De har ingen illusioner om at få indflydelse på regeringens EU-politik, så længe denne er socialdemokratisk. De informerer departementerne om deres holdninger på samrådsmøderne, men de kan sjældent genkende deres egne udtalelser, når de kommer tilbage i regeringens EU-svar. SAF koncentrerer sig i stedet om UNICE og ØSU, hvor de har flere repræsentanter. Desuden har de et EU-kontor i Bruxelles, hvor der arbejdes målrettet mod Kommissionen og DG V.

Fagbevægelsen (LO, TCO og SACO) har mange kontakter til forskellige dele af den svenske administration. Først og fremmest har de mange uformelle kontakter med arbejdsmarkedsdepartementet og Socialdepartementet, de mødes eller ringer til hinanden på alle niveauer. De møder stor forståelse for deres synspunkter på departementerne. Derudover har LO tætte kontakter til socialdemokratiet, den internationale koordinator indbydes altid til møderne i den socialdemokratiske gruppe, og kan derigennem fortælle om LO's holdninger til forskellige EU-sager. Endelig har de mange kontakter og relationer til ETUC og ØSU samt fagbevægelsens nordiske organisationer, NFS og SAMAK, der holdes f.eks. formøder mellem de nordiske fagforeninger inden møderne i ETUC. LO, TCO og SACO har nære personlige kontakter, de kender hinanden godt. Det er tilfældigheder der afgør, om de skriver fælles hørings svar til departementerne eller ej. Man behøver ikke at være enige nationalt. Fagbevægelsen har den opfattelse, at hvis de ikke får indflydelse den ene vej, så går det nok den anden vej. De har en bred kontaktflade mod regeringen og mod EU direkte, og det gælder om at mobilisere de rette kanaler i den enkelte situation.

Forvaltningsmyndighedernes rolle i EU-arbejdet er meget forskellig. Der eksisterer ikke nogen formel koordinering mellem departementerne og forvaltningsmyndighederne. Eksempelvis har Riksförsäkringsverket, som tager sig af socialforsikring i Sverige og EU og Arbetsmarknadsstyrelsen, som behandler arbejdsmiljø, nære kontakter til departementerne, hvor de optræder som eksperter i politikudviklingen. De sidder repræsenteret i en lang række EU-komitéer. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har derimod tættere kontakter til departementer og myndigheder, som de formelt set ikke hører ind under. Alle forvaltningsmyndighederne mener, at det er problematisk, at departementerne ikke har udviklet klare retningslinier for myndighedernes EU-arbejde. Ingen af myndighederne har særligt omfattende kontakter til arbejdsmarkedets parter i EU-sager. Aktørerne italesætter en forskel mellem en Kommissionsfase og en Ministerrådsfase og forklarer på denne baggrund, at forvaltningsmyndighederne er involveret i Kommissionsfasen (eller foreberedelsesfasen), og departementerne er involveret i Ministerrådsfasen (eller beslutningsfasen), ikke desto mindre sidder både departementseksperter og myndighedseksperter ofte repræsenteret i de samme arbejdsgrupper og udvalg i EU.

Fælles for de svenske aktører er en eksplicit italesættelse af en grænse mellem teknik og politik. Det er den samme grænse, som afspejles i italesættelsen af faseinddelingen. Denne grænse reproduceres i tildeling af roller mellem aktørerne, hvor myndighedsmedarbejdere og arbejdsmarkedets parter udpeges som eksperter, der tager sig af det tekniske indhold i Kommissionsfasen, mens departementseksperterne udpeges som de politiske aktører, som lægger regeringens linie i Ministerrådsfasen. Samtidig opfattes samordningen mellem myndighed og departement som en klar svaghed i processen. Grænsen mellem social- og arbejdsmarkedspolitik, som har så stor betydning i den danske EU-beslutningsproces, lader til at være ganske uproblematisk i Sverige. Der er tværtimod et meget institutionaliseret samarbejde mellem Arbejdsmarkeds- og Socialdepartementet i udviklingen af EU-politik. Man informerer hellere hinanden for meget end for lidt.

Det er umuligt at fastholde billedet af én EU-beslutningsproces i den svenske case. Der er tale om en flerhed af forskelligartede EU-beslutningsprocesser med inddragelse af forskellige aktører, med forskelligartet inddragelseformer, med mange forskellige institutionelle fora, og et væld af underhåndskontakter. Mange af disse kontakter er stærkt institutionaliserede og har antaget samme automatiske og rutinerede karakter som i Danmark (f.eks. mellem LO og Arbejdsmarkedsdepartementet, indbyrdes mellem departementerne og mellem Socialdepartementet og Riksförsäkringsverket).

Det er ikke muligt at konstatere eksistensen af et EU-segment i Sverige inden for den sociale dimension. Man kan karakterisere EU-beslutningsprocessen, som en højst fragmenteret proces, hvor politikudvikling foregår i mange små centre med deltagelse af forskellige aktører alt efter hvilket område af den sociale dimension, der er tale om. De enkelte områder samordnes kun gennem koordinatorernes rolle. Der er her tale om ekspertembedsmænd, som er "edderkoppen i spindelvævet". Der foregår ikke nogen særlig rangordning af aktørerne i den svenske proces, alle aktørerne opfattes som mere eller mindre ligestillede, men mere eller mindre relevante alt efter sagsområde. Inddragelsesformen er imidlertid forskellig fra den danske. I Sverige gøres der tydeligvis forsøg på at skabe afstand mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen (bortset fra LO's særligt privilegerede status), der er tale om høring. Hvis man sammenligner med Danmark, kan man sige, at det er forskellen mellem inddragelse i Sverige og integration i Danmark, hvor embedsmændene helt har mistet deres trindhøjere position i processen. Der gælder heller ikke de samme konsensusregler i Sverige som i Danmark. Det er dog vigtigt, at regeringen fremstår som enig, så det er et problem, hvis en forvaltningsmyndighed siger et i en arbejdsgruppe i Kommissionen, og departementet siger noget andet i rådets arbejdsgrupper. Derfor tematiseres samordningen mellem departement og myndighed eksplicit som problematisk. Blandt arbejdsmarkedets parter er det imidlertid tydeligt, at der eksisterer nogle uoverstigelige ideologiske forskelle, og det må man indrette sin forhandlingsstrategi på. Derfor vælger SAF en strategi, man kunne kalde by-pass, fordi de går udenom de nationale institutioner, mens fagbevægelsen skifter mellem by-pass og go-through alt efter hensigtsmæssighed. I Danmark er kravet helt entydigt go-through-strategi, og de ideologiske forskelle spiller stort set ingen rolle i processen.

5. Konklusion: Typer af EU-politik.

Vi er i dag i en situation, hvor der er etableret et felt for italesættelse af den sociale dimension som europæisk projekt. Denne italesættelse er karakteriseret ved et substantielt krav fra EU-niveau om sammentænkning og koordinering af en lang række forskellige politikområder i den nationale politikudvikling inden for den sociale dimension, og ved et krav om en bestemt arbejdsdeling mellem

nationalt og europæisk niveau. Der er formuleret en europæisk forestilling om den sociale dimension, som sprænger de nationale rammer for social- og arbejdsmarkedspolitik. Hvad sker der, når denne forestilling reproduceres i de to nationale EU-beslutningsprocesser? Man kan ikke direkte udlede af det europæiske niveau, hvordan politikudviklingen foregår på nationalt niveau, den specifikke institutionelle orden i det enkelte medlemsland får store konsekvenser for den type EU-politik, det bliver muligt for landet at udvikle, og dermed hvordan landet kan præge den europæiske diskurs om den sociale dimension. Det handler bl.a. om aktørernes evne til at reflektere over den proces, de indgår i.

I Danmark italesættes sektorgrænsen mellem Arbejdsministeriet og Socialministeriet som den yderste grænse for politikområdet, og grænsen opfattes som given og uproblematisk. Der stilles ikke spørgsmålstejn ved sektorgrænsen, og der er ingen refleksion over, hvordan denne grænse formuleres. Der er heller ingen forsøg på at formulere et fællesskab mellem socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik til imødegåelse af den fælles opgave: Bekæmpelse af arbejdsløshed og social udstødelse. Tværtimod ekskluderes f.eks. social udstødelse af diskursen. Den nationale EU-beslutningsproces gør det umuligt for aktørerne at opfatte den diskursive europæiske udvikling inden for den sociale dimension efter det sociale charter, som noget kvalitativt nyt. Selve meningsdannelsen i EU-beslutningsprocessen er så tæt knyttet til sektoropdelingen, at det bliver umuligt at koordinere tværsektorielt. Den forestilling, som på europæisk niveau formuleres som et strukturpolitisk "skæbnefællesskab" mellem socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik, støder i Danmark ind i en stærkt sektorbaseret forståelse. Det er inden for denne sektoropdelte kontekst, at de danske aktører skal forholde sig til de europæiske krav.

Det kan konkluderes, at den danske EU-beslutningsproces muliggør en ganske bestemt type svar på de europæiske krav. Socialpolitiske forslag *må* opfattes som fremmedelementer inden for den arbejdsmarkedspolitiske sektor. Koordineringsprocessens manglende grad af refleksion betyder, at aktørerne ikke griber til modargumenter, men snarere forsøger at negligere socialpolitiske forslag, eller reducere dem til proceduremæssige spørgsmål. De danske aktører argumenterer ud fra en opfattelse af den sociale dimension, som en ledsagepolitik til Det Indre Marked-programmet, hvor frygten for social dumping bliver styrende for deres politikforslag. Der formuleres aldrig på nationalt niveau en positiv modstrategi. Den arbejdsmarkedspolitiske sektor lukker sig snarere om sig selv, og det er ikke muligt at reflektere over grænsedragningen. Der reproduceres nogle institutionelle hindringer i den danske EU-beslutningsproces, som gør det umuligt for de danske aktører at forholde sig offensivt til den europæiske formulering af en forestillet sammentænkning af social- og arbejdsmarkedspolitik. De danske aktører bliver ude af stand til at reagere offensivt overfor udspil fra europæisk niveau, de er henvist til at reagere fra sag til sag. Med offensivt mener jeg, at de danske aktører blive ude af stand til at bryde koden i den europæiske diskurs. Når hele EU-beslutningsprocessen reproduceres i henhold til sektorgrænsen, bliver de danske aktører ikke i stand til at håndtere en politikudvikling på EU-niveau, som radikalt overskrider denne grænse. Man kan sige, at de danske aktører ikke formår at "hacke" sig ind på den europæiske diskurs. Resultatet bliver, at den europæiske forestilling om den sociale dimension som en helhedsorienteret integreret strategi risikerer, at blive opfattet som støj for den danske proces. EU-politikken i Danmark må snarere karakteriseres som reaktiv eller defensiv, sektoropdelt og ad hoc-præget.

Spørgsmålet er, om det er væsentligt anderledes i Sverige. Man kan i første omgang konstatere, at de svenske aktører er langt mere refleksive om den proces, de indgår i, end de danske aktører er. I Danmark har EU-beslutningsprocessen opnået en høj grad af selvfølgelighed, som man ikke genfinder i Sverige. Der er ikke noget odiøst i at diskutere den svenske EU-beslutningsproces' styrker og svagheder, hvor man i Danmark har en tendens til at mene, at den danske proces er den bedste i Europa. Det er imidlertid svært

at konkludere entydigt, hvilken type EU-politik, der muliggøres i den svenske EU-beslutningsproces i betragtning af dens meget fragmenterede opbygning. En afsluttende konklusion må blive, at det afhænger meget af det enkelte sagsområde inden for den sociale dimension. Nogle af de svenske aktører har en overlegen refleksiv kapacitet, og er fuldt ud i stand til eksplicit at problematisere karakteren af den svenske EU-politik. Det bliver dog aldrig muligt i Sverige at udvikle en overordnet helhedsorienteret strategi inden for den sociale dimension. Den meget fragmenterede EU-beslutningsproces skaber nogle institutionelle hindringer for at opfatte området som ét politikområde, og der vil være en tendens til udvikling af mange typer EU-politik inden for de enkelte delområder. De forskellige centre for politikudvikling i Sverige er ikke koordineret, og der er ikke kontakter mellem de forskellige områder. Kun EU-koordinatorerne har mulighed for at forsøge en sammentænkning af de forskellige områder, men dette gøres ikke. Der eksisterer simpelthen ikke noget samlende begreb, som giver anledning til det. Tværtimod reproduceres grænserne mellem de enkelte delområder i EU-beslutningsprocessen, så de bliver både meningsdannende og afgørende for udpegningen af aktører. EU-politikens offensive eller reaktive karakter kommer dermed til at afhænge af de enkelte personers refleksive kapacitet, interesser og kompetencer. Disse ekspertembedsmænd, som ofte er alene med overblikket over politikfeltet, får dermed afgørende betydning for Sveriges muligheder for at bryde koden i den europæiske diskurs.

Det er altså afgørende for medlemslandenes EU-politik, hvordan den institutionelle orden i det enkelte medlemsland ser ud, og hvordan den europæiske forestilling om den sociale dimension "oversættes" på nationalt plan. Med ratificeringen af Amsterdamtraktaten er der blevet skabt et ensartet retligt grundlag for udviklingen af den sociale dimension som europæisk projekt. Det er vigtigt for medlemslandene, at de formår at påvirke udviklingen af den sociale dimension i netop den fase, som politikudviklingen befinder sig i i dag. Det er nu, der skabes grundlaget for fremtidige direktivforslag inden for dette område. Det er i dag slaget står, om hvilken rolle EU skal spille, hvilke emner som skal være omfattet af den sociale dimension, og hvordan det europæiske social- og arbejdsmarkedspolitiske projekt skal udvikle sig i fremtiden.

På baggrund af denne artikel rejser sig spørgsmålet om, *hvorfor* de to landes institutionelle ordner ser så forskellige ud. Dette vil blive gjort til genstand for yderligere forskning.

Litteratur

- Andersen, N. Å. & Kjær, P., 1996: "Institutional Construction and Change: An Analytical Strategy of Institutional History" COS-forskningsrapport nr. 5/96.
- Andersen, N. Å., 1994: "Institutionel Historie - En Introduktion til Diskurs- og Institutionsanalyse", COS-forskningsrapport nr. 10/94.
- Arbejdsministeriet, 1994: "Den danske regerings svar til Kommissionen vedrørende Grønbogen om Europæisk Socialpolitik".
- Arbetsmarknadsdepartementet, 1995: "Arbete i Europa - svenska prioriteringar i EU-arbetet på Arbetsmarknadsområdet" Ds 1995:64.
- Cecchini, P.; Catinat, M. & Jaquemin, A., 1988: "The European Challenge - 1992 - the Benefits of a single Market", Wildwood House, Aldershot.
- Christensen, J. G., Germer, P. og Pedersen, T., 1994: "Åbenhed, Offentlighed og Deltagelse i den danske EU-beslutningsproces" Rapport til brug for Rådet for Europæisk Politik's høring den 18. april 1994 i Landstingssalen på Christiansborg.
- DA, 1994: "EU-Kommissionens grøn bog om den fremtidige europæiske social- og arbejdsmarkedspolitik".
- Det Økonomiske og Sociale Udvalg, 1987: "Informationsrapport fra sektionen for Social-, Familie-, Uddannelses- og Kulturspørgsmål om sociale aspekter af Det Indre Marked (Et socialt Europa)" Danillo Beretta, CES(87)225.
- Due, J., Madsen, J. S. & Jensen, C. S., 1992: "EF & den sociale dimension, En sociologisk analyse", DJØF 1992.

- Faurbæk, L., 1997: "Politikbegrebet og den politiske Proces" paper til konferencen "Institutionel Forandring, Demokrati og Internationalisering" april 1997.
- Jacobsen, C. Boye, 1994: "Den danske Forvaltnings EU-opbygning. Struktur og Relation til Organisationer og EU's Institutioner" i Nordisk Administrativt Tidsskrift, Årg. 75, nr. 3/1994.
- Jacobsson, B., 1997: "Europa och Staten, Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning" SOU 1997:30.
- Jensen, C. S., 1995: "Arbejdsmarked og europæisk Integration, en sociologisk analyse af den europæiske models etablering i EU", DJØF 1995.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, 1990: "Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder".
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 1993a: "Vækst, Konkurrenceevne og Beskæftigelse - Udfordringer og veje ind i det 21. Århundrede", Hvidbog.
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 1993b: "Grønbog, Europæisk socialpolitik - Unionens valgmuligheder" KOM(93)551.
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 1994: "Europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik - En vej frem for Unionen" KOM(94)333, Hvidbog.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, 1994: "Europæisk Social- og Arbejdsmarkedspolitik - En vej frem for Unionen, Del B Tekniske Bilag", Hvidbog, KOM(94)333.
- LO, FTF og AC, 1994: "Dansk fagbevægelses - LO - FTF - AC - svar på 2. Høringsrunde om Kommissionens Grønbog".
- Møller, J. Ø., 1992: "Den danske EF-beslutningsproces i Praksis" i Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 3/1982.
- Pedersen, O. K. m.fl., 1994: "Demokratiets lette Tilstand".
- Socialdepartementet, 1993: "EG, Kvinnorna och Valfärden" EG-konsekvensutredning SOU 1993:117.
- Statskontoret, 1996: "EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning, Samordning, Organisation och Arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete", 1996:7.
- "Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab" Kontoret for De Europæiske Fællesskabers officielle Publikationer 1987.
- Vad, T. B. Pedersen, 1994: "Demokratiproblemer i danske EU-beslutningsprocesser" COS-forskningsrapport nr. 12/94.

Interviews med 19 svenske aktører og 9 danske aktører.