

temp

TIDSSKRIFT FOR HISTORIE



NR. 10 2015

TEMANUMMER:
DE INTERNATIONALE
ORGANISATIONERS
DANMARKSHISTORIE

temp

TIDSSKRIFT FOR HISTORIE

Udgives af:

Nyt Selskab for Historie
Institut for Kultur og Samfund
Afd. for Historie
Aarhus Universitet
Jens Chr. Skous Vej 5, 4
8000 Aarhus C
Tlf. +45 8716 3282
E-mail: temphist@cas.au.dk

Redaktionelle forespørgsler, indlæg og artikler til temp sendes til denne adresse.

Se i øvrigt hjemmesiden www.temphist.dk for forfatter- og skrivevejledning

Abonnement og løssalg bestilles på temp – tidsskrift for histories nethandelsside:
www.werkshop.dk/temp

Bestyrelse og redaktion:

Niels Brimnes (*formand og ansv. red.*)
Michael Bregnsbo (*omnibusred.*)
Poul Duedahl (*temared.*)
Bertel Nygaard (*anmelderred.*)
Karen Gram-Skjoldager (*anmelderred.*)
Per V. Klüver (*kasserer*)
Redaktionssekretær: Martin Friis Andersen

ABONNEMENT NR. 9-10 (2014-2015):

Standard: kr. 350,- + porto og ekspedition (trykt + e-abon)
Studerende: kr. 200,- + porto og ekspedition (trykt + e-abon)
Elektronisk abonnement (e-abon): kr. 275,- + ekspedition
Institutionsabonnement (trykt + e-abon til flere IP adresser): kr. 1.500,- + porto og ekspedition

© 2015 temp – tidsskrift for historie og forfatterne

Sats, tryk og indbinding: WERKs Grafiske Hus a|s, Aarhus

Issn: 1904-5565 temp – tidsskrift for historie

Tidsskriftet støttes af Forskningsrådet for Kultur og Kommunikation

Forside: En træt og desillusioneret mødeleder, statsminister Lars Løkke Rasmussen, rådspørger FN's generalsekretær Ban Ki-moon under de langtrukne forhandlinger mellem 26 statsledere ved organisationens klimatopmøde, COP15, i København i december 2009. Det er gået op for statsministeren, at han må opgive at få gennemført et en juridisk bindende sluttekst om reduktion af verdens CO₂-udledning.
(Foto: Mark Garten, UN Photo, 2009).

INDHOLDSFORTEGNELSE

ARTIKLER

Poul Duedahl & Karen Gram-Skjoldager

De internationale organisationers danmarkshistorie
En introduktion..... 5

Ivan Lind Christensen & Christian Ydesen

Internationale organisationers virkningshistorie
Teoretiske og metodiske overvejelser 16

Poul Duedahl

Fra race til etnicitet
UNESCO og den mentale ingeniørkunst i Danmark 1945-65..... 34

Anette Faye Jacobsen

Stat og civilsamfund i nye relationer
FN's Børnekonventions historie i Danmark..... 60

Christian Ydesen & Karen E. Andreassen

Folkeskolens test- og evalueringspraksisser
i internationalt perspektiv 1945-1990..... 92

Søren Friis

Vores sikkerhed og verdens udvikling:
Sikkerhed, bistand og begrebsforandring mellem Danmark og FN 116

BILLEDE I KONTEKST

Boris Brorman Jensen

FN Byen på Marmormolen..... 143

NEKROLOG

Johan Peter Noack

Henning Poulsen, professor, dr. phil..... 151

DEBAT OG ANMELDELSER

Peter Yding Brunbech

Historien på TV

Nationalromantik, historisk korrekthed og 1864..... 155

Karen Vallgård

Affekt, følelser og rum – historiefaglige perspektiver 175

Jakob Bek-Thomsen, Stefan Gaarsmand Jacobsen,

Christian Olaf Christiansen og Mikkel Thorup

Økonomisk idehistorie..... 184

Jens Lei Wendel-Hansen

Konstitutionelt eller demokratisk monarki i fyrstestaternes århundrede. 190

Jesper Vestermark Køber

Kriser 197

DE INTERNATIONALE ORGANISATIONERS DANMARKSHISTORIE

EN INTRODUKTION

■ POUL DUEDAHL & KAREN GRAM-SKJOLDAGER

Statens forhold til omverdenen er et af historievidenskabens ældste og mest centrale temaer. Siden Renæssancen har diplomatihistorien udgjort en distinkt historisk forskningsdisciplin, og efter Den Westfalske Fred fik den en fremtrædende placering, da den blev knyttet sammen med de fremvoksende nationalstater og deres behov for at etablere en international identitet for sig selv og retfærdiggøre deres geopolitiske status og ageren. Sidenhen fandt den moderne historievidenskabs faderfigur, Leopold von Ranke, at det var historikerens væsentligste opgave at afdække udenrigspolitikken, fordi netop relationerne udadtil satte grænserne for de enkelte staters manøvrerum og havde afgørende betydning for de indenrigspolitiske forhold.¹ I en dansk sammenhæng betød det, at f.eks. Danmarks neutralitetspolitik og det slesvigske spørgsmål fik en fremtrædende plads i historieskrivningen.²

I løbet af det 19. og 20. århundrede har forskningen gradvist fået nye orienteringspunkter i takt med, at verden har ændret sig. En markant påvirkningsbølge har været skabelsen af en række nye og stadig mere magtfulde internationale organisationer, der har medvirket til at indlejre staterne i nye, tætte politiske, økonomiske, sociale og kulturelle netværk og fællesskaber. Det begyndte med Centralkommissionen for skibsfart på Rhinen, der blev stiftet i 1815 med henblik på at skabe fælles retningslinjer for og frihed til besejlingen af Europas økonomisk set mest betydningsfulde flod, og i 1800-tallets anden halvdel opstod en egent-

1 Saho Matusumoto: "Diplomatic History", i Kelly Boyd (red.): *The Encyclopedia of Historians and Historical Writing*, Chicago: Fitzroy Dearborn Publishers 1999, s. 314-316; Patrick Finney: "Introduction: What is international history?" i Patrick Finney (red.): *Palgrave Advances in International History*, New York: Palgrave MacMillan 2005, s. 1-35. Om Ranke og "the primacy of foreign policy", se Herbert Butterfield: *Man on His Past: The Study of the History of Historical Scholarship*, London: Cambridge University Press 1955, s. 116-127.

2 Emner der f.eks. er blevet indgående udforsket af Troels Fink, se således Troels Fink: *Spillet om dansk neutralitet 1905-09*, Aarhus: Universitetsforlaget i Aarhus 1959; *Ustabil balance. Dansk udenrigs- og forsvarspolitik 1894-1905*, Aarhus: Universitetsforlaget i Aarhus 1961 og *Da Sønderjylland blev delt 1918-1920*, bd.1-3, Aabenraa: Institut for Grænseregionsforskning 1978-79.

lig blomstringstid for de internationale organisationer. Her opstod klassiske og teknisk prægede mellemstatslige organisationer som Den Internationale Telegrafunion fra 1865 og Verdenspostforeningen fra 1874 men også Den Internationale Olympiske Komité fra 1894, som tilskyndede samarbejde på det kulturelle område. Samtidig udbredtes med stor hast transnationale, ikke-statslige organisationer og foreninger som KFUM, der ganske vist begyndte som en national bevægelse i 1844, men i tiden efter forgrenede sig på tværs af landegrænserne, og Det Internationale Røde Kors fra 1864 og Det internationale Fredsbureau fra 1891, der var født internationale men uden statslig indblanding. Fælles for alle organisationerne var, at de skabte interaktion og fælles standarder på tværs af landegrænser under tidens internationale økonomiske opsving. Da man nåede året 1907, var der så mange internationale organisationer – lige omkring 200 – at det gav mening at oprette en international organisation for internationale organisationer.³

Med afslutningen af Første Verdenskrig tog integrationen og udbredelsen af de internationale organisationer et tigerspring, da Folkeforbundet blev grundlagt i 1919 som en universel international organisation, der skulle sikre international fred og sikkerhed og samtidig fungere som paraplyorganisation for alle de teknisk-administrative organisationer, der var blevet oprettet inden krigen. Folkeforbundet blev samtidig en løftestang for De Forenede Nationer (FN) fra 1945 og dens særorganisationer, der overtog og udviklede Folkeforbundets arbejdsopgaver, og som overtog væsentlige opgaver, efterhånden som afkoloniseringen kappede gamle bånd. Det veritable boom af nye, små og store internationale organisationer, der dukkede op efter Anden Verdenskrig, er i det hele taget bemærkelsesværdigt: fra de omkring 900 internationale organisationer i 1950 frem til nutidens organisationer, som har etableret sig inden for stort set ethvert tænkeligt område, hvad enten det er fredsskabelse, miltært samarbejde, økonomi, handel, energi, fiskeri, miljø, politi- og retsvæsen eller kulturliv. Faktisk viser den seneste opgørelse, at der i dag findes mere end 38.000 internationale organisationer.⁴

Den eksponentielle vækst i antallet af internationale organisationer er en tydelig manifestation af den voksende økonomiske, politiske og kulturelle integration, det har præget verden i efterkrigsårene. Det gælder ikke mindst de seneste 30 år, hvor globaliseringen for alvor er blevet følelig i form af voksende internationale kapital- og varebevægelser, øget migration, grænseoverskridende miljøproblemer og nye digitale kommunikationsformer.⁵

3 Bob Reinalda: *Routledge History of International Organizations. From 1815 to the Present Day*, New York: Routledge 2009 og Mark Mazower: *Governing the World. The History of an Idea*, London: Penguin 2012, s. 65-115.

4 The Union of International Associations (udg.): *Yearbook of International Organizations. Guide to a Global Civil Society Networks*, 51. udg., bd. 5, 2014-2015, Leiden: Brill 2015, s. 25.

5 Bruce Mazlish: "An Introduction to Global History", i Bruce Mazlish og Ralph Buultjens (red.): *Conceptualising Global History*, Boulder: Westview Press 1993, s. 1-24.

I denne nye, internationale virkelighed har forholdet mellem de internationale organisationer og nationalstaterne udviklet sig til en central og spændingsfyldt relation. På den ene side har få man let det indtryk, at organisationerne har medvirket til at mindske nationalstaternes politiske betydning, fordi det netop er de nye internationale samarbejdsstrukturer, og ikke den enkelte nationalstats egenrådige beslutninger, der muliggør håndteringen af de nye transnationale udfordringer og problemer vedr. sikkerhed, økonomi, klima og infrastruktur, ligesom det er uomgængeligt, at de internationale samfunds økonomiske, teknologiske, politiske, sociale og mentale initiativer i høj grad påvirker, udfordrer og spiller sammen med værdier, normer, tankesystemer, lovgivninger, praksisser, teknologier og institutioner i nationalstaterne. På den anden side er nogle organisationer – særlig FN – i efterkrigsårene netop gået i front i forhold til oprettelsen af mange nye nationalstater, særlig i Asien og Afrika, til afløsning for de gamle og langt større enheder, nemlig imperialstaterne. Fra de oprindelige 51 medlemsstater har FN således hele 193 medlemsstater i dag. De internationale organisationer har med andre ord medvirket til, at nationalstaten fortsat er politisk betydningsfulde enheder, der danner rammen for de væsentligste politiske beslutninger – herunder dem de tager i fællesskab og dermed går under betegnelsen internationale.⁶

Forskningen i de internationale organisationer er imidlertid præget af en slående ensidighed. Historikere og politologer har næsten udelukkende fokuseret på at udforske organisationernes oprettelse og formål og at afdække de institutionelle udviklinger og politiske processer inden for organisationerne, der har ledt frem til vigtige politiske initiativer og beslutninger. Initiativernes efterfølgende nationale implementering, omfang, karakter og virkningshistorie – altså den praktiske betydning, som organisationerne og deres politiske, administrative og kulturelle aktiviteter har haft i medlemsstaterne – er til gengæld langt hen ad vejen uudforsket.

Denne ensidighed er der flere forklaringer på. Dels ligger der en simpel, men væsentlig forklaring i, at de internationale organisationer først gradvist udvikler en tyngde og betydning, der gør en udforskning af deres virkningshistorie interessant og væsentlig, og når det sker, er der yderligere en forsinkelse fra initiativerne bliver iværksat, til deres praktiske udførelse sætter fingeraftryk på vores liv. Og dels ligger forklaringen i en række tunge historiografiske traditioner og præferencer. Således udspringer en stor del af forskningen i de internationale organisationer af den klassiske diplomatihistorie, der traditionelt har fokuseret på det direkte samkvem mellem suveræne stater i form af politiske aftaler og samhandel osv., og som i kraft af det især har interesseret sig for staternes oprettelse

6 Alan S. Milward, George Brennan og Federico Romero: *The European Rescue of the Nation-State*, Los Angeles: University of California Press, 1992 og Glenda Sluga: *Internationalism in the Age of Nationalism*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2013, s. 118-160.

af, tilslutning til og forhandlinger inden for de største og tungeste politiske organisationer som Folkeforbundet, FN, EF/EU og NATO.⁷ I overensstemmelse med disse internationale forskningstendenser har historieforskningen i Danmark i løbet af de sidste 20 år kortlagt landets indtræden i, holdning til og aktiviteter inden for alle de store nye internationale organisationer, som FN, Folkeforbundet, EF/EU og NATO m.v., men i mindre grad de lokale, lavpraktiske følger af organisationernes indsats.⁸

En anden hovedgruppe af litteratur, der kan være med til at forklare det stærke centralperspektiv på de internationale organisationer, er den, der i tidens løb er blevet udviklet i tæt normativ, institutionel og økonomisk tilknytning til de internationale organisationer selv. Ser man f.eks. på FN, så er mønstret slående. I de første 15-20 år var man både internt og i forskningsverdenen, og tilskyndet af de første formative års optimisme, stærkt optaget af at få skrevet organisationens korte historie, organisatoriske indretning og ideologiske grundlag. Bøger og pamfletter blev dengang til for at skabe forståelse og overblik, og for at skabe sammenhængskraft indadtil og sælge organisationen udadtil. Men efterhånden som organisationen blev veletableret, realpolitikken satte ind og idealerne blev udfordret, gav det ikke bare anledning til skepticisme og træthedssymptomer, men ændrede også den måde, som både FN og dens historieskivere arbejder på.⁹

F.eks. synes der at være kommet en større vægt på den side af organisationens agenda, som handler om at skabe fælles normer og standarder gennem anbefalinger, mens *direct action* eller feltarbejde, i hvert fald i visse af særorganisationerne og undertiden af økonomiske grunde, har fået en mindre betydning end det oprindeligt var planen.¹⁰ For det er, som man for længst har erkendt i f.eks. UNESCO, både langt lettere og langt billigere at få eksperter og repræsentanter for medlemslande til at enes om anbefalinger til, hvad der bør stå i lærebøgerne i grundskolen, end derudover også at skulle give sig i kast med at trykke dem. Og denne vægt på de internationale organisationer som normsættere fremfor ud-

7 Se f.eks. Zara Steiner: *The Lights that Failed. European International History 1919-1933*, Oxford: Oxford University Press 2005; Piers Ludlow: *The European Community and the Crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist Challenge*, London: Routledge 2006.

8 For nyere oversigter over denne litteratur, se bl.a. Thorsten Borring Olesen og Nikolaj Petersen: *I blokopdelingens tegn 1945-1972*, Dansk Udenrigspolitik Historie bd. 5, Kbh.: Gyldendal Leksikon 2005; Nikolaj Petersen: *Europæisk og globalt engagement 1973-2003*, Dansk Udenrigspolitik Historie, Kbh.: Gyldendal Leksikon 2004.

9 J. Martin Rochester: "The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study", *International Organization* 40 (4), 1986, s. 777-813.

10 Interessen for internationale organisationer som agendasættere er understøttet af et øget teoretisk fokus i den politologiske litteratur på de internationale organisationers rolle som omdrejningspunkt for udbredelsen af internationale normer og ideer. For to fremtrædende eksempler, se Martha Finnemore & Kathryn Sikkink: "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization* 52 (4), 1998, s. 887-917 og Michael Barnett & Martha Finnemore: *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2004.

øvere har fået en overvægt både praktisk i organisationerne og mentalt hos dem, der skal skrive deres historie. Det er således ingen tilfældighed, at det seneste større forskningsprojekt om FN's historie hedder the United Nations Intellectual History Project.¹¹

Tendensen til at fokusere på baggrunden for de internationale organisations initiativer frem for at følge initiativernes vej ud i de enkelte medlemslande, gennemsyrrer således den eksisterende forskning. Tænk bare på den britiske historiker Mark Mazowers storsælgende værk om den ideologiske baggrund for FN. Det er selvfølgelig en væsentlig baggrundsviden, at Folkeforbundet og senere FN havde stærke bånd til kolonialismen til langt op i 1950'erne og i høj grad var et vestligt produkt også i årene efter – men hvilken effekt fik dette faktum i verden uden for organisationens hovedkvarter? Tilsvarende kan man sige om en anden højtprofileret organisationshistoriker, nemlig den australske historieprofessor Glenda Sluga. Hun har skrevet et værk, der handler om, hvordan internationalisme hænger tæt sammen med nationalisme og nationale særinteresser, og hvordan national suverænitet og nationale rettigheder historisk set har været en del af FN-systemet – men hvad sker der, når disse særinteresser allerede for længe har fundet vej ind i systemet og i form af konkrete initiativer kommer ud af FN-bygningen igen og skal implementeres i medlemslandene?¹²

Der findes i det hele taget adskillige eksempler på sådanne *intellectual histories*, hvor de enkelte generaldirektører eller departementers historie er i fokus, hvor kernebegreber diskuteres eller hvor centrale, administrative baggrunde og begivenheder, eller indholdet i en række konferencer i hovedkvarteret, gøres til genstand for analyse.¹³

Efterhånden fremstår det dog som en principiel og væsentlig svaghed i forskningen, at vi ved så lidt om de nationale politiske, sociale og kulturelle følgevirkninger af eksistensen af de internationale organisationer, som jo er sat i verden netop for at have en effekt. Men selv de historikere, der erkender, at det er ude i medlemslandene, man først og fremmest kan måle effekterne af de internationale organisationers initiativer, støder øjeblikkeligt på det for en historiker helt

11 Projektet, der løb fra 1999-2010, førte til udgivelsen af i alt 17 værker, herunder Richard Jolly, Louis Emmerij og Thomas G. Weiss: *The Power of UN Ideas. Lessons from the First 60 Years*, New York: United Nations Intellectual History Project Series 2005 og Richard Jolly, Louis Emmerij og Thomas G. Weiss: *UN Ideas That Changed the World*, New York: United Nations Intellectual History Project Series 2009.

12 Mark Mazower: *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton: Princeton University Press 2009 og Glenda Sluga: *Internationalism in the Age of Nationalism*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2013.

13 F.eks. Linda Risso: *Propaganda and intelligence in the Cold War. The NATO Information Service*, London: Routledge 2014; Patricia Clavin: *Securing the World Economy. The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford: Oxford University Press 2013 og Wolfram Kaiser: *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge: Cambridge University Press 2007.

lavpraktiske problem, der hedder arkivadgang. For det er og bliver lettere at få adgang til det materiale, der er skabt af organisationen selv, og som findes i dens eget arkiv, fordi der dermed er adgang til en masse oplysninger på ét sted og med let adgang på grund af medlemsstaternes krav om åbenhed, mens det som regel er langt vanskeligere at få adgang til dokumenter skabt ude i medlemslandene – på grund af rejseomkostningerne, forskelligartede arkivregler og sprogsværligheder. Det betyder, at man enten kan vælge at kaste sig over den intellektuelle historie og lade virkningshistorien i stikken, eller – som den amerikanske historiker Akira Iriye – forsøge at give et bud på baggrund af det materiale, man nu engang kan få fat i med fare for at analyserne kommer til at fremstå overfladiske eller hypotetiske. Med mindre selvfølgelig, at man, som den amerikanske historieprofessor Matthew Connolly, har tid, råd og mulighed for at lave research i 50 arkiver i syv lande for i dette tilfælde at fortælle historien om de internationale organisationers familieplanlægningspolitikker og deres virkningshistorie i form af bl.a. sterilisationslejligheder i Indien og kinesisk étbarnspolitik.¹⁴

Men faktisk findes der et alternativ, som dette temanummer adresserer, og det er at holde sig til virkningshistorien og forsøge at gøre det grundigt inden for rammerne af det muliges kunst – nemlig ved at tage fat i et enkelt udvalgt medlemsland. I første omgang skaber dette nemlig lokalt en bevidsthed om de internationale organisationers historiske betydning på nationalt niveau og en erkendelse af, at internationale organisationer ikke bare er en del af den aktuelle politik og uden for historikerens arbejdsområde eller et fænomen, der bare sådan lidt tilfældigt dukker op i bøger om udenrigspolitikens historie og i gennemgange af fortidige parlamentsdebatter, og på lidt længere sigt, og set i det bredere perspektiv, bidrager detailstudierne til at kunne levere nogle grundigere, samlede analyser.

Faktisk findes der allerede flere gode eksempler på denne tilgang. Nævnes kan f.eks. den amerikanske historieprofessor Carol Andersons anmelderroste og prisbelønnede forsøg på at se, hvordan FN og den amerikanske borgerrettighedsbevægelse gik hånd i hånd og fik betydning for afroamerikaneres rettigheder i USA, og – fra den anden siden af jordkloden – den japanske historiker Liang Pans værk om FN's indflydelse på japansk udenrigs- og sikkerhedspolitik siden Anden Verdenskrig, eller den engelske historiker Sunil Amriths afdækning af WHO's betydning for sygdomsbekæmpelse i Indien og Sydøstasien. Alle ser de nærmere på, hvad der sker, når initiativer forlader en international organisations hovedkvarter og modtages, omformes og effektueres nationalt og regionalt.¹⁵

14 Akira Iriye: *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Los Angeles: University of California Press 2002; Matthew Connolly: *Fatal Misconception: The Struggle to Control World Population*, Cambridge: Harvard University Press 2008 og Sunil Amrith & Glenda Sluga: "New Histories of the United Nations", *Journal of World History* 19 (3), 2008, s. 251-274.

15 Carol Anderson: *Eyes off the Prize: The United Nations and the African-American Struggle for Human Rights, 1944-1955*, London: Cambridge University Press 2003; Liang Pan: *The United*

I en mere hjemlig kontekst er den europæiske integrationsforskning på tilsvarende vis begyndt at interessere sig for "europæisering", dvs. hvordan det europæiske samarbejde har påvirket og omformet national politik, administration, kultur- og samfundsforhold.¹⁶ Mens samfundsforskningen gennem en længere periode har interesseret sig for disse tematikker, er den historiske forskning dog endnu i sin spæde begyndelse. Det gælder ikke mindst i Danmark, hvor vi først nu ser historiske forskningsprojekter, der begynder adressere denne temakreds.¹⁷

Med temanummeret her ønsker vi at bidrage til at bevæge forskningsagendaen yderligere væk fra forståelsen internationale organisationer som udelukkende politiske produkter og bidrage til at forstå dem også som producenter af politik, kultur og normer. Temanummeret vil afsøge denne problemkreds ved at foretage et principielt nyt greb i forhold til den eksisterende litteratur. I stedet for at afdække, hvordan en enkelt international organisation har sat sig aftryk i et eller flere forskellige medlemslande, ønsker vi med udgangspunkt i en enkelt stat – Danmark – at afsøge de mange forskellige former for transnational indlejring og forbundethed, som multilateraliseringen og den brede vifte af nye internationale organisationer har skabt. Det er med andre ord formålet med dette temanummer at tage et første skridt i retning af at fortælle de "internationale organisationers danmarkshistorie" og med Danmark som udgangspunkt sætte fokus på nogle af de mange interessante spørgsmål, som de internationale organisationers voksende politiske og kulturelle rolle rejser: Hvordan er ideer og initiativer blevet overført i praksis fra de internationale organisationers hovedkvarterer til de enkelte medlemslande? Hvilke distributionskanaler har organisationerne haft til rådighed for at nå ud til befolkningerne? Hvilket samspil har der været mellem forskellige internationale organisationer og nationale organisationer i disse påvirkningsprocesser? Hvilke politiske, administrative og retlige infrastrukturer har udviklet sig på det nationale niveau for at muliggøre overførelsen af internationale beslutninger og retningslinjer til den nationale politiske kontekst? I hvilket omfang blev disse initiativer accepteret af de nationale politiske og kulturelle eliter, og i hvilken grad er de blevet omformet, udvandet eller afvist? Hvordan er initiativer blevet gjort spiselige for forskellige befolkningsgrupper? Hvilken effekt har implementeringen af konkrete initiativer – som f.eks. UNESCO's lære-

Nations in Japan's Foreign and Security Policymaking, 1945-1992, Cambridge: Harvard University Press 2005 og Sunil Amrith: *Decolonizing International Health: India and Southeast Asia, 1930-1965*, New York: Palgrave Macmillan 2006.

16 For en god introduktion til europæiseringslitteraturen, se: Martin Conway og Kiran K. Patel (red.): *Europeanization in the Twentieth Century – Historical Approaches*, New York: Palgrave Macmillan 2010.

17 Det gælder især de to FKK-finansierede forskningsprojekter: *Demokratiets Institutioner i Forvandling. Transnationale Felter i Politik, Administration og Ret i Danmark og Vesteuropa efter 1945* under ledelse af Ann-Christina Lauring Knudsen, Aarhus Universitet og *Towards a New History of European Public Law* under ledelse af Morten Rasmussen, Københavns Universitet.

bogsændringer i 1950'ernes og 1960'erne, der skulle rydde ud i fjendebillederne i grundskolernes historie- og geografiundervisning foruden den sideløbende promovering af begreberne "menneskehed" og "menneskets fælles kulturarv" – haft på adfærden og tankegangen hos medlemslandenes befolkninger, herunder altså i Danmark?

Og hvordan gøres det? For at besvare netop dette spørgsmål rummer temanummeret både en teoretisk-metodisk og en empirisk ambition. For sagen er nemlig den, at interessen for de internationale organisationers virkningshistorie er så ny, at der endnu ikke er udviklet en metode, som har dannet skole – hverken nationalt eller internationalt – til belysning af den. Der findes ganske vist såkaldte virkningshistorier – eller *impact studies* – om snart sagt alt mellem himmel og jord, om det så er effekten af Napoleon Bonapartes gang på jorden, de klassiske studier af Første Verdenskrigs blivende betydning eller – måske mere overraskende – manglende betydning, eller de langsigtede følgevirkninger af Depressionen i 1930'erne. Men sådanne studier giver ikke nødvendigvis nogen anvendelige retningslinjer for, hvordan man bedst undersøger internationale organisationers virkningshistorie, og derfor er det vigtigt at få afdækket, hvordan man i dette tilfælde kan finde inspiration og gribe sagen an.¹⁸

Sammenfattende har temanummerforslaget altså tre formål:

1. Det vil sætte fokus på de internationale organisationers virkningshistorie.
2. Det vil diskutere, hvordan man teoretisk og begrebsligt kan forstå de processer, de internationale organisationer har igangsat med deres utvivlsomt store indflydelse på en række væsentlige nationale politiske, administrative, sociale og kulturelle udviklinger.
3. Det vil tage et første skridt mod et samlet overblik over karakteren og omfanget af de forandringer, Danmarks integration i den nye internationale organisatoriske infrastruktur har medført i det 20. og 21. århundrede – via en række casestudier.

Temanummerets første artikel, skrevet af Ivan Lind Christensen og Christian Ydesen tager hul på den metodisk-teoretiske diskussion og omhandler centrale begreber, teorier og metoder til udformningen af historiske *impact studies* på internationale organisationer. I artiklen sætter de fokus på nogle af de metodisk-teoretiske inspirationskilder, som findes inden for nabodiscipliner som politologi, sociologi og antropologi, bl.a. fordi man inden for netop disse fagtraditioner i langt højere grad end i historievitenskaben har beskæftiget sig med de internationale organisationers nationale følgevirkninger, blot i et samtidsperspektiv,

18 Brendan Simms: *The Impact of Napoleon*, Cambridge: Cambridge University Press 1997, David Reynolds: *The Long Shadow. The Legacies of the Great War in the Twentieth Century*, New York: W.W. Norton 2014 og Dietmar Rothermund: *The Global Impact of the Great Depression, 1929-1939*, London: Routledge 1996.

og de afprøver disse tilganges bærekraft og begrænsninger i et historisk undersøgelsesarbejde. Ikke mindst finder de inspiration i de guider for *impact studies*, som de internationale organisationer selv har udformet med henblik på at vurdere, hvad medlemslandenes skatteydere får for deres medlemskontingenter.

Det bærende i temanummeret er dog fokuset på de mere klassiske, historiske afdækninger af konkrete cases og begivenhedsforløb. De fem empiriske bidrag belyser tilsammen tre hovedproblemstillinger. Poul Duedahl og Anette Faye Jacobsen belyser begge påvirkningerne fra en stor og klassisk mellemstatslig organisation: FN. De to studier lægger sig i forlængelse af og udvikler en genre inden for virkningshistorien, hvor man fokuserer på de formelle, institutionaliserede påvirkningsveje fra de internationale organisationer gennem det nationale politiske og administrative system og ud i de bredere kulturelle og politiske.

Poul Duedahls artikel undersøger således FN's tidlige pionérår, idet han afdækker de rejseveje ind i Danmark, som initiativer fra FN's særorganisation for uddannelse, videnskab og kultur, UNESCO, havde i den første generation efter sin oprettelse, og hvordan der helt konkret blev taget imod organisationens erklæringer om racebegrebet i kølvandet på Holocaust og i en tid præget af kold krig og afkolonisering. Han viser, at UNESCO's tanker nok blev modtaget og implementeret, men at det foregik med udgangspunkt i en særlig dansk selvforståelse efter Anden Verdenskrig af at være et land uden raceproblemer, en repræsentant for den gode kolonimagt og kultureksportør fremfor -importør – alt sammen noget, der ikke nødvendigvis var foreneligt med UNESCO's intentioner.

I sin behandling af FN's børnekonvention og dens virkningshistorie i Danmark de seneste 20 år påviser Anette Faye Jacobsen en tilsvarende national selvforståelse blandt politikere og centraladministration af Danmark som et land, der allerede havde realiseret de normer, FN-systemet forsøgte at fremme. Samtidig viser hun imidlertid også, hvordan den oprindelige reservation over for det internationale rettighedsregime forsvandt, da der kom et øget politisk fokus på statens ansvar for udsatte børn. Konventionen gav børneorganisationer nye muligheder for at stille krav til staten, og gradvist fik også politikere og embedsværk øjnene op for, at børnekonventionen kunne fungere som platform for alliancer og politikker, som de kunne have gavn af.

Temanummerets næste bidrag, skrevet af Christian Ydesen og Karen E. Andreasen, breder fokus ud og kortlægger, hvordan de internationale påvirkninger, der nåede til Danmark, ofte var et produkt af et kompliceret samspil mellem flere forskellige statslige og ikke-statslige internationale organisationer og netværk. Ydesen og Andreasens artikel undersøger internationale organisationers rolle i udviklingen af Folkeskolens test- og evalueringspraksis fra 1945 til 1990. Det lange tidsperspektiv giver dem mulighed for at kortlægge, hvordan de internationale samarbejdsformer ændrede sig over tid. Således viser de, hvordan det toneangivende internationale samarbejde umiddelbart efter Anden Verdenskrig udspillede sig i uformelle netværk, og de afdækker, hvordan disse netværk og de

res pionérånd efterhånden blev indlejret i semistatslige institutioner i 1950'erne og 1960'erne, inden det centrale internationale udviklingsarbejde på uddannelses- og evalueringsområdet overgik til store internationale institutioner som EF og OECD i 1970'erne og 1980'erne. De to forfattere viser i den forbindelse også, hvordan det ideologiske indhold i det internationale samarbejde ændrede sig. Mens det internationale uddannelsessamarbejde i den første del af perioden havde særligt fokus på grundskolens betydning for børns socialisering og dannelse, forskød forståelsen af tests og evalueringer sig gradvist, så de i stedet for midler til at fremme disse formål blev til målinger af eleveres faglige præstationer, som kunne anvendes i internationale hierarkiseringer som et mål for kvalitet.

I modsætning til temanummerets tre første artikler, der alle fokuserer på de internationale organisationers betydning for indenrigspolitiske politiske, kulturelle og administrative udviklinger, undersøger den sidste artikel, skrevet af Søren Friis, de internationale organisationer og netværks betydning for udenrigspolitiske dagsordener og prioriteringer. Han afdækker i sin artikel, hvordan forskellige internationale aktører og organisationer konkurrerede om at definere og udvikle forståelsen af sikkerheds- og udviklingspolitikken som to sammenhængende størrelser i tiden efter Den Kolde Krig, og hvordan det påvirkede den danske og skandinaviske forståelse af og holdning til disse politikområder. Heraf er Friis' artikel den af temanummerets artikler, der har det mest rendyrkede diskursive perspektiv, idet han i særlig grad stiller skarpt på de indflydelsesstrukturer, der knytter sig til politiske begrebers udvikling, forhandling og rejser mellem forskellige internationale og nationale rum.

Afslutningsvist tager Boris Brorman Jensen, der er nys afgang lektor på Arkitekteskolen i Aarhus, fat i det måske allermest håndgribelige, nationale udtryk for internationale organisationers tilstedeværelse, nemlig den fysiske bygningsmasse, som jo kan aflæses på omtrent samme måde, som man kan læse historiske dokumenter. Udgangspunktet for hans afsluttende billedessay er FN Byen i Københavns Nordhavn, der stod klar til indflytning i foråret 2012 og blev helt færdiggjort i starten af 2014, og som med sine 1.200 ansatte fordelt på ti forskellige FN-organisationer er verdens sjette største af sin slags. Bygningen er således en fysisk genstand med en international brugergruppe, men med dansk adresse og dansk arkitekt. Den træder frem i landskabet og imponerer, så snart man træder ind i foyeren og afspejler derved FN's verdensomspændende autoritet og national formåen i skøn forening samtidig med, at den fælles adresse og bygningens udformning signalerer samarbejde og effektivitet. På den måde er bygningen, og essayet, på mange måder den mest konkrete påmindelse om, at det internationale og det nationale nødvendigvis går hånd i hånd.

Her på falderebet skal der lyde en stor tak til FN Byen for at stille lokaler til rådighed i forbindelse med det forfatterseminar, der løb forud for udgivelsen af temanummeret, og en varm tak de medarbejdere, der stillede op og kommenterede på de foreløbige artikeludkast – herunder en særlig tak til UN City Public Di-

plomacy and Communications Advisor Eva Egesborg Hansen for at bane vejen. Desuden tak til Niels Fibæk-Jensen og Adam Mørk for at stille illustrationer til rådighed.

Temanummeret er redigeret af Poul Duedahl, Karen Gram-Skjoldager og Kristine Kjærsgaard.

POUL DUEDAHL
PROFESSOR MSO, PH.D.
INSTITUT FOR KULTUR OG GLOBALE STUDIER
AALBORG UNIVERSITET
EMAIL: DUEDAHL@CGS.AAU.DK

KAREN GRAM-SKJOLDAGER
LEKTOR, PH.D.
INSTITUT FOR KULTUR OG SAMFUND
AARHUS UNIVERSITET
EMAIL: HISKGS@CAS.AU.DK

INTERNATIONALE ORGANISATIONERS VIRKNINGSHISTORIE

TEORETISKE OG METODISKE OVERVEJELSER

■ IVAN LIND CHRISTENSEN & CHRISTIAN YDESEN

INDLEDNING

I et nyligt publiceret temanummer om internationale organisationers historie, rejste den anerkendte australske organisationshistoriker Glenda Sluga spørgsmålet: "Hvad kan historikere vinde ved at studere internationale institutioner i et transnationalt perspektiv?"¹ Ikke overraskende, og uanset om vi ser internationale institutioner som normbærere,² som centrale udgangspunkter for udviklingen af nationale politikker³ eller som steder for (re)produktion af internationale diskurser,⁴ så kan vi som historikere hente værdifuld indsigt i lokale, regionale og globale forandringsprocesser i det 20. og 21. århundrede via de transnationale studier af internationale institutioner.

Den historiske interesse for de internationale organisationers opkomst og virke har ladet vente på sig. Først i de seneste par årtier godt og vel, er der for alvor blevet sat fokus på internationale organisationer som markante historiske aktører. Tager vi FN's organisation for Uddannelse, Videnskab og Kultur, UNESCO som et eksempel, kan vi se, hvordan historiografien indledes med studier, der primært tager sigte på at afdække organisationens ideologiske baggrund,⁵ betydningen

1 Glenda Sluga: "Editorial – the transnational history of international institutions", *Journal of Global History* 6, 2011, s. 219-222 (vores oversættelse).

2 Anabella Abatzúa Cutroni: "The first UNESCO experts in Latin America (1946-1958)", i Fernanda Beigel (red.): *The Politics of Academic Autonomy in Latin America*, Farnham: Ashgate Publishing Limited 2013. Se også Martha Finnemore og Kathryn Sikkink: "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization* 52, 1998, s. 887-917, samt Martha Finnemore: "International organizations as teachers of norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and science policy", *International Organization* 47 (4), 1993, s. 565-597.

3 Todd Shepard: "Algeria, France, Mexico, UNESCO: A transnational history of antiracism and decolonization, 1932-1962", *Journal of Global History* 6, 2011, s. 273-297.

4 Laura Elizabeth Wong: "Relocating East and West: UNESCO's Major Project on the Mutual Appreciation of Eastern and Western Cultural Values", *Journal of World History* 19 (3), 2008, s. 349-374.

5 Roger-Pol Droit: *Humanity in the making: Overview of the intellectual history of UNESCO, 1945-2005*, Paris: UNESCO, 2005.

og anvendelse af centrale begreber,⁶ samt skildringer af centrale personligheder i organisationen.⁷ I takt med at disse aspekter af organisationens historie er blevet grundigt undersøgt, er der også fremkommet et nyt, eller i det mindste et mere specifikt fokus på UNESCO-initiativernes virkning på både det lokale, regionale og globale niveau. De førnævnte studier lavet af Finnemore, Shepard, Wong og Cutrini vidner alle, ligesom flere af bidragene i det forhåndenværende temanummer, om denne nye retning i historiografien.

Det specifikke fokus på internationale institutioners historiske virkning rejser imidlertid også en række nye metodiske problemstillinger, der alle centrerer omkring spørgsmålet: Hvordan kan vi skrive historie om internationale organisationers virkning?

De metodiske udfordringer vi undersøger i dette bidrag, er derfor fokuseret på begreberne 'virkning' (*impact*), 'rum' (*space*) og 'bevægelse' (*movement*), der alle synes at være gennemgående temaer inden for den nye drejning i historiografien.⁸ Vi vil argumentere for, at den historiske forskning i de internationale organisationers virkning kan hente inspiration i nutidige virkningsstudier (*impact assessment studies*), som dem, der udarbejdes af de internationale organisationer selv. Der er dog brug for væsentlige begrebslige og teoretiske videreudviklinger, hvis denne inspiration skal kunne udmøntes i en metodisk referenceramme, der kan være frugtbar for den nye historiske forskningsinteresse. Vi vil gennem bidraget argumentere for, at det særligt er i forhold til virkningsbegrebet (*impact*), forståelsen af virkning i rum og sted, samt forståelsen af, hvordan ideer og initiativer bevæger sig, at teoretisk og metodisk videreudvikling er nødvendig.

Bidraget er struktureret omkring de tre temaer og første afsnit indledes derfor med en undersøgelse af *impact*-begrebet gennem en kritisk læsning af nutidige *impact assessment* studier. I andet afsnit ser vi nærmere på begreberne 'rum' og 'sted' i relation til forståelse af de tre *impact* niveauer: globalt, regionalt⁹ og lokalt. I tredje afsnit vender vi blikket mod ideernes 'rejse' og ser på, hvordan viden

6 Thomas Hylland Eriksen: "Between universalism and relativism: A critique of the UNESCO concepts of culture" i Jane K. Cowan m.fl. (red.): *Culture and Rights: Anthropological Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press 2001, s. 127-148.

7 Glenda Sluga: "UNESCO and the (One) World of Julian Huxley", *Journal of World History* 21 (3), 2010, s. 393-418.

8 Martin Lawn (red.): *An Atlantic Crossing? The work of the International Examinations Inquiry, its Researchers, Methods and Influence*, Oxford: Symposium Books 2008. Se også Liz Taylor: "The Case as Space: Implications of Relational Thinking for Methodology and Method", *Qualitative Inquiry* 19, 2013, s. 807-817, samt Roland Wenzlhuemer: "Globalization, Communication and the Concept of Space in Global History", *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 35 (1) (131), 2010, s. 19-47.

9 Vi anvender begrebet "regional" for at undgå metodologisk nationalisme, dvs. tendensen til at forstå nationer som afgørende monolitiske entiteter. Begrebet "regional" sætter os i stand til at beskrive nationen, regioner indenfor en nation samt regioner på tværs af nationer og dermed den potentielle flerhed af virkninger som kan forbindes med internationale organisationers initiativer.

og praksis bevæger sig gennem rum og bliver forbundet med steder. Endelig vil vi i konklusionen opsummere de metodologiske implikationer af analysen af 'virkning', 'rum' og 'bevægelse' og samle dem i en model, som indeholder de væsentligste indsigter fra de forskellige forskningsfelter, som vi trækker på.

IMPACT – FØR OG NU

Når vi som historikere ønsker at se på f.eks. UNESCO initiativernes historiske *impact*, befinder vi os i den lidt specielle situation, at organisationen, hvis *impact* vi ønsker at undersøge, selv er og har været interesseret i sine egne virkninger.¹⁰ Organisationer som UNESCO, FN og Verdensbanken er således selv blandt pionererne inden for den metodologiske forskning, der udgør 'state-of-the-art' *impact assessment* studier.¹¹ Idet flere af de metodiske overvejelser og grundlæggende antagelser i *impact*-studierne har tydelige paralleller til de metodiske overvejelser og ideer i studierne af de internationale organisationers historiske *impact*, så kan det være besværet værd at se lidt nærmere på de metodiske indsigter, der er vundet her.

Inden for de samtidige *impact*-studier forklares 'ruten' fra initiativ til *impact* på forskellige måder, men fælles for dem synes at være en antagelse af et relativt simpelt forløb, der går fra: idé (formuleret i den internationale organisations hovedkvarter og repræsenteret i deklamationer, udtalelser mv.) – initiativ (ofte også formuleret inden for organisationen) – intervention (i medlemslandene) – *Impact* (på det regionale/institutionelle eller lokale niveau i medlemslandet).¹² Som indi-

10 Selvom begrebet 'virkning' på flere måder fanger det, som søges i de førnævnte studier af internationale organisationers historiske indflydelse, så vil vi her og i det følgende anvende det engelske begreb '*impact*'. Herved ønsker vi for det første at indikere forskellen til det mere omfattende begreb 'virkningshistorie' jfr. Dorthe Gert Simonsen: *Tegnets tid. Fortid, historie og historicitet efter 'den sproglige vending*, København: Museum Tusulanum Press 2003, der med sit Gadamer-inspirerede fokus på den dialektiske forbindelse mellem traditionen og nutiden, anlægger et bredere perspektiv og et andet fokus end det, vi søger her. For det andet ønsker vi hermed at løsrive *impact*-begrebet fra den *management/accountability*-diskurs, der har krævet definitionsretten de seneste årtier, og som har sat *impact*-begrebet ind i dets nuværende semantiske netværk bestående af synonymmer som *effekt*, *output* og *resultat*. Fælles for denne begrebsarkitektur er konnotationerne af noget kvantitativt målbart og referencen til slutresultatet af en proces. Ser man imidlertid på *impact*-begrebets historie, der kan spores tilbage til 1600-tallet, er det tydeligt at begrebet indfanger mere og andet end dette. *Impact* er således i den nærværende sammenhæng at forstå som en proces, der kan beskrives som: "To come forcibly into contact with a (larger) body or surface", jfr. "Impact", *Oxford English Dictionary* 2014. Det er således i højere grad konnotationerne af 'kontakt' end 'output', der er i fokus her.

11 Frans Leeuw og Jos Vaessen: *Impact Evaluations and Development. NONIE Guidance on Impact Evaluation*, Washington DC: NONIE—The Network of Networks on Impact Evaluation 2009.

12 Som resultat af denne relativt simple forståelse af forløbet fra idé til *impact* er diskussionen om 'retning' blevet rejst i de historiske undersøgelser af internationale organisationers *impact*. Nogle argumenterer for, at vi må forstå ideer og initiativer som drevet frem

keret repræsenterer processen fra idé til *impact* en kronologisk linje, men linjen har også en geografisk forankring, dvs. at den samtidig repræsenterer en bevægelse fra et rum/sted til et andet. Det er med andre ord både en bevægelse i tid og rum, men de potentielle ændringer som ideer og initiativer kan undergå på denne 'rejse', er de nutidige *impact* studier ikke metodisk gearet til at indfange – dette vil vi vende tilbage til i tredje afsnit.

Impact-studierne rejser en række spørgsmål, der kan stilles i forsøget på at operationalisere *impact*-begrebet.¹³ De første spørgsmål retter sig mod identifikationen af interventionstype og omfang, hvor man kan stille spørgsmålene "impact af hvad?" og "impact på hvad?". Førstnævnte spørgsmåls besvarelse fordrer en lokalisering og prioritering af centrale komponenter i initiativet. Det sidstnævnte spørgsmål fordrer identifikationen eller måske rettere konstruktionen af relevante *impact*-niveauer. Her fokuserer *impact*-studierne, som også flere af de historiske studier gør, på det institutionelle og det 'modtagende' (eng. *beneficiary*) niveau. Disse to kan teoretisk godt være et og samme, men i *impact*-studiernes forståelse af det institutionelle niveau er *impact*-fokus på policy, dvs. udvikling og etablering af træningsprogrammer og strategisk støtte til institutionelle aktører såsom statslige, civile eller private foreninger. På det 'modtagende' niveau er *impact*-fokus på de konkrete interventioner, der direkte kommer i kontakt med fællesskaber og individer, såsom f.eks. mikrolån, medicinske behandlingsforsøg, etableringen af skoler mv.¹⁴ Beskrivelsen af denne proces fra idé/initiativ antager, at udgangspunktet er det ideologiske niveau (som det kommer til udtryk hos den internationale institution), dvs. at det er her de værdier, sigter og mål, som initiativerne skal virkeliggøre, formuleres.¹⁵ *Impact*-studierne opererer således

af medlemslandenes behov og ønsker (se bl.a. D. Dickson: *The New Politics of Science* New York: Pantheon, 1984), mens andre argumenterer for, at internationale organisationer ikke blot kan opfattes som en 'leverende' instans, men må ses som en primær aktør, der fungerer som en 'underviser', der søger at få medlemslande til at tilpasse sig nye normer og praksisser (Finnemore: *International organizations*). Om en specifik idé eller et specifikt initiativ er et resultat af efterspørgsel eller udbud, lader sig imidlertid næppe afklare på det teoretiske niveau, men må nødvendigvis finde sit svar i de konkrete empiriske analyser. Diskussionen er relevant i vores kontekst al den stund at den retter vores fokus mod det faktum, at historie om *impact* af internationale organisationers initiativer kan skrives fra (mindst) to forskellige perspektiver, sådan som bidragene i dette temanummer også vidner om: med startpunkt i den lokale kontekst, hvor indflydelsen spores 'tilbage' til den internationale organisation (*bottom-up*) eller fra den internationale organisations hovedkvarter og ud i det regionale og lokale niveau (*top-down*). Disse – lige legitime – tilgange til undersøgelsen af den historiske *impact* hviler blot på forskellige erkendelsesinteresser.

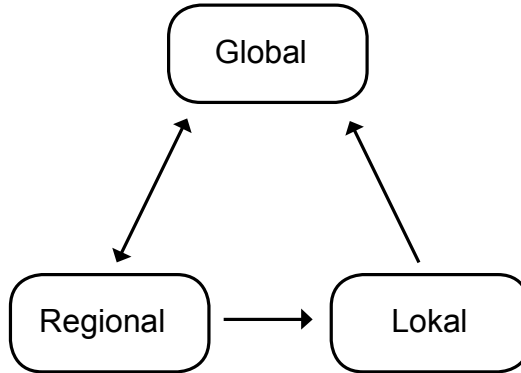
13 Se bl.a. David Hulme: "Impact Assessment Methodologies for Microfinance: Theory, Experience and Better Practice", *World Development*, 28 (1), 2000, s. 79-98.

14 Leeuw & Vaessen: *Impact Evaluations*.

15 Her må man huske på, at særlige medlemslande eller andre aktører kan være i stand til at øve en sådan grad af indflydelse i en given international organisation, at de reelt bestemmer interventionstype og omfang. Dette vidner om tilstedeværelsen af en stærk 'ekstern' *feed-in* mekanisme i en given international organisation, der jo aldrig eksisterer i fuldstæn-

primært på tre niveauer: idé/initiativ, intervention og *impact*, der løber parallelt med tre geografiske niveauer: det globale, regionale (institutionelle) og det lokale ('modtagende'), med et særligt fokus på den mulige *impact* på det regionale og lokale niveau.

Fig. 1: *Impact-niveauer*



I den nyere litteratur om UNESCO's historiske indflydelse kan vi se en lignende konfiguration af relevante analytiske niveauer, som når Selcer argumenterer for, at historieskrivningen (i dette tilfælde om UNESCO's *Arid Zone* forskningsprogram) "kalder på analyse af interaktionerne i samspillet mellem internationale, bureaukratiske, og disciplinerende politikker; mellem internationale og lokale miljøer; og mellem idéer og institutioner."¹⁶ Mens der således er flere sammenfald i måderne, hvorpå både den samtidige og den historiske *impact* undersøges, så er der også ganske betragtelige forskelle. For det første er studierne af den samtidige *impact* alle udarbejdet på grundlag af et positivistisk epistemologisk ståsted. Disse studier finder deres metodologiske ideal i natur- og lægevidenskaben (life sciences) og sætter randomiserede kontrollerede forsøg op som det ideelle set-up for undersøgelsen af *impact*. Den samme stræben efter objektiv viden – i den naturvidenskabelige forståelse af dette begreb – er i det store hele blevet forladt i den historiske forskning i løbet af det 20. århundrede til fordel for bl.a. et udvidet begrebet om mening og forståelse. Endvidere er der en tydelig tendens til at de historiske studier ofte fokuserer på mindre håndgribelige forskningsgenstande end *impact*-studierne.

Mens *impact*-studierne ønsker at måle effekten af mikrolån, infrastrukturudbygning o.lign. så har de historiske studier en tendens til at fokusere på de in-

dig isolation. I den nærværende kontekst er det imidlertid hensigtsmæssigt indledningsvist at godtage denne antagelse om det ideologiske som startpunktet, for senere at udvikle en model, der kan tage højde for den omtalte *feed-in* mekanisme.

16 Perrin Selcer: *Patterns of science – developing knowledge for a world community at UNESCO*, PhD dissertation, University of Pennsylvania 2011, s. 270 (vores oversættelse).

ternationale organisationers *impact* på institutionelle og individuelle normsæt, nationale og internationale diskurser eller på mentalitet og heraf følgende praksis.¹⁷ I modsætning til *impact*-studierne, så har de historiske studier ofte omdrejningspunkt i de mere ideologiske effekter af de internationale organisationers initiativer. På sin vis og tilsyneladende uden større teoretisk-metodiske overvejelser, er der således blevet udkrystalliseret et ideologisk virkningsniveau som et centralt forskningsfelt i de historiske studier af internationale organisationer. Dette bør heller ikke overraske os. Når vi ser på UNESCO, er det tydeligt at organisationens initiativer, det være sig inden for kultur, uddannelse eller videnskab, alle er i samklang med organisationens grundlæggende ideologiske antagelser.¹⁸ Uanset om vi ser på revisionen af skolebøger i forsøget på at fjerne nationalistiske fordomme, lanceringen af nye race- og etnicitetsbegreber i forsøget på at skabe en 'mental afkolonisering' eller tæmningen af atomforskningen i forsøget på at gøre det til menneskehedens håb i stedet for en potentielt apokalyptisk teknologi, så er alle disse initiativer rettet mod at skabe ændringer i nationale, institutionelle og individuelle måder at handle på, men mere grundlæggende var de rettet mod at skabe ændringer i de nationale, institutionelle og individuelle måder at tænke og opfatte verden på. I denne forstand indskrives initiativerne sig i et idealistisk verdenssyn og forfølger en ideologisk *impact*.

UNESCO's *Major Project on the Mutual Appreciation of Eastern and Western Cultural Values*¹⁹ kan tjene som et eksempel på et i særdeleshed ideologisk orienteret initiativ, der søgte at påvirke og omskabe 'mutual cultural understanding' mellem Vest og Øst. UNESCO's 'statement on race' tjener som endnu et eksempel på et initiativ, der sigtede mod at ændre en idé.²⁰ Mens de nutidige *impact*-studier søger at afdække *impact* på primært materielle forhold og dertil primært anvender kvantitative metodologier, så kræver de historiske studier af den ideologiske *impact* en række andre og primært kvalitative, metodiske redskaber.

17 Se f.eks. Poul Duedahl: "Selling Mankind: UNESCO and the Invention of Global History, 1945-1976", *Journal of World History* 22 (1), 2011, s. 101-133, samt Martin Lawn (red.): *An Atlantic Crossing?*

18 Jf. den ofte citerede indledning til UNESCO's forfatning fra november 1945: "That since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed. That ignorance of each other's ways and lives has been a common cause, throughout the history of mankind, of that suspicion and mistrust between the peoples of the world through which their differences have all too often broken into war", http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (3.2.2015).

19 UNESCO 1: General Conference; 9th; New Delhi; 1956, document, 9 C/PRG/26 + CORR.1 & 2.

20 Poul Duedahl: "From Racial Strangers to Ethnic Minorities: On the Socio-Political Impact of UNESCO, 1945-60", i Gregory A. Katsas: *Current Issues in Sociology: Work and Minorities*, Athen: Athens Institute for Education and Research 2012, s. 155-176.

Initiativerne og deres ideologiske *impact* er måske nok mindre håndgribelige forskningsgenstande, men hvis vi forstår dem som reflekteret i diskursive og begrebshistoriske ændringer, så har vi vægtige teoretiske og metodiske indsigter vi kan hente fra de forskellige skoler løst grupperet under fællesoverskriften poststrukturalistisk diskursanalyse og begrebshistorie. Organisationens ideologiske *impact* er således tilgængelig for det historiske blik gennem en diakron analyse af diskursiv og begrebslig kontinuitet og forandring. Dette rejser til gengæld spørgsmålet om kausalitet: hvordan kan vi være sikre på, at den forandring vi ser skyldes netop organisationens initiativer og ikke andre kontekstuelle elementer? Og i sammenhæng hermed: Repræsenterer de internationale organisationer per definition startpunktet for konstruktionen af nye diskursive formationer? Hvad angår det første spørgsmål vil det selvsagt være et empirisk spørgsmål, i hvor høj grad forbindelsen mellem en given internationalt promoveret diskurs og en given *impact* (eller mangel på samme) kan sandsynliggøres. I nogle tilfælde vil denne forbindelse være italesat af historiske institutionelle eller individuelle agenter, som i tilfældet med UNESCO's *Race statement*, hvor den kendte borgerrettighedsforkæmper Jesse Jackson mindes hvordan:

Vi drog omkring i Syden og holdt taler, hvor vi fremhævede UNESCO's undersøgelse, der sagde at sorte ikke var underlegne. Et verdensorgan havde undersøgt og konkluderet at vi ikke var underlegne. Det var en kæmpe ting. UNESCO, et verdensorgan – ikke en eller anden segregeret skole i Syden, ikke en eller anden guvernør i Syden, end ikke præsidenten – UNESCO sagde, at vi ikke var underlegne.²¹

Som i de fleste diskurs- og begrebsanalyser er det mere undtagelsen end reglen at finde 'den rygende pistol' i de diskursive og begrebslige forandringsprocesser. Dette bør imidlertid ikke frarøve os modet. De begrebslige og diskursive processers mindre håndgribelighed presser os til, på en særdeles nuanceret måde, at undersøge samspillet mellem diskurser situeret i forskellige rum, med et fast fokus på det bredere diskursive landskab og den begrebsarkitektur som de internationale organisationers initiativer søger kontakt med. Dette leder til det næste spørgsmål. Det ville være forenklet at anskue internationale organisationer generelt som isolerede 'diskursproducenter'. De må i stedet begribes som institutioner bestående af en mangfoldighed af forskellige agenter, situeret i en international politisk kontekst og som hvilende på en række ideologiske og institutionelle forængere og dermed kan vi se organisationerne som både diskursproducerende, men i lige så høj grad som diskurs-reproducerende. Som nævnt indledningsvist så er de 'eksterne' diskursive og begrebslige opkomstbetingelser for UNESCO ble-

²¹ "Strategies and Tactics in the Struggle for Civil and Human Rights with Reverend Jesse Jackson", 18.11.2002, p. 2, John F. Kennedy Presidential Library & Museum, Boston, MA (vores oversættelse).

vet undersøgt i en række studier, hvorimod UNESCO-initiativernes ideologiske *impact* i langt mindre grad er blevet gjort til genstand for historisk forskning. Det bør dog gøres klart, at ved at vælge UNESCO-initiativerne som startpunkt for en undersøgelse ud i deres ideologiske *impact* repræsenterer et analytisk valg – ikke en antagelse om diskursiv autonomi. Dermed presser det næste spørgsmål sig på: Hvordan kan vi begrebsliggøre de tre *impact* niveauer: det globale, regionale og lokale?

VIRKNING I STED OG RUM

En måde at gå til de tre *impact* niveauer (global, regional og lokal) er ved at anskue dem som steder, dvs. som geografisk afgrænsede enheder. Dette gøres ofte inden for de nutidige *impact assessment* studies og komparativ uddannelsesforskning, hvor der er en særlig interesse for at forstå ligheder og forskelle mellem nationale uddannelsessystemer. Den primære begrænsning ved sådan en tilgang er imidlertid, at den har tendens til at antage, konstruere og forstærke grænser af alle mulige slags, da disse er essentielle for selve muligheden for at drage en sammenligning.²² En anden svaghed, der ofte er blevet fremhævet, er samspillet mellem 'overflytning' (transfer) og kontekst.²³ Begge disse svagheder synes at have deres årsager i disciplinens traditionelle forankring i en forståelse af 'sted', der medfører nødvendigheden af at sammenligne to specifikke geografiske kontekster og deres indbyrdes interaktion. På dette punkt minder antagelserne om dem, der også er styrende i de nutidige *impact*-studier: At der er tale om en kronologisk og geografisk bunden proces. Dette bliver særligt klart, når vi ser på hvordan 'transfer' traditionelt er blevet defineret i de komparative uddannelsesstudier som "(...) bevægelsen af uddannelsesmæssige idéer, institutioner eller praksiser over nationale grænser."²⁴ Denne definition implicerer, at begrebet er blevet brugt på følgende måde: "(1) et lokalt problem blev defineret; (2) løsninger blev søgt i udenlandske uddannelsessystemer; og (3) en "afprøvet" institution eller uddannelsesmæssig praksis (som havde virket eller man troede havde virket) blev tilpasset den nye kontekst og derefter implementeret."²⁵

Denne måde at tænke på er imidlertid funderet i en efterspørgselsdrevet forklaringsmodel, hvorimod arbejdet med internationale institutioner ofte kalder

22 R. Dale: "From comparison to translation: extending the research imagination?", *Globalisation, Societies and Education* 4 (2), 2006, s. 179-192; N.W. Sobe: "Entanglement and Transnationalism in the History of American Education", i Thomas Popkewitz: *Rethinking the History of Education – Transnational Perspectives on its Questions, Methods, and Knowledge*, New York: Palgrave Macmillan 2013, s. 93-107.

23 R. Cowen: "Acting comparatively upon the educational world: puzzles and possibilities", *Oxford Review of Education* 32 (5), 2006, s. 561-573.

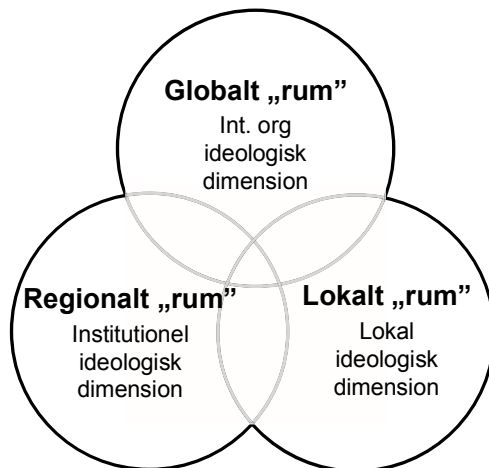
24 J. Beech: "The Theme of Educational Transfer in Comparative Education: a view over time", *Research in Comparative and International Education* 1 (1), 2006, s. 2 (vores oversættelse).

25 Ibid. (vores oversættelse).

på en udbudsorienteret forklaringsmodel, fordi den internationale organisation er den aktør, der definerer et behov for et bestemt initiativ. Denne metodiske observation fordrer introduktionen af begrebet om 'rum'. Konteksterne vi behandler her kan ikke reduceres til geografiske enheder. De må nødvendigvis udvides før vi kan anskue det rum, som internationale organisationers initiativer udspiller sig i, på en mere nuanceret måde, som illustreret i fig. 2. En sådan revision af relationen mellem sted og rum er blevet tilgængelig i det, der for nyligt er blevet kendt som 'den rumlige vending'. Ifølge Ian Grosvenor forbinder "Den rumlige vending [...] idéer, individer, organisationer og steder og er klart komplimentær for de metodologiske arbejder, som uddannelseshistorikere har udviklet med brug af andre tankeredskeer – netværk, habitus og felt."²⁶ Den rumlige vending transcenderer således idéen om sted som en geografisk fast enhed, der så ofte har været stærkt forbundet med idéen om nationen som subjekt og nationale narrativer.²⁷

I anvendelsen af indsigterne fra den rumlige vending i historieskrivningen om internationale organisationer, foreslår vi at anskue organisationen som sådan samt det globale, regionale og lokale som på én gang rum og steder. Det indebærer at spredningen af ideer, viden og praksis må forstås som resultatet af transnationale fællesskaber, rejser, strømninger, forbindelser, inspirationskilder, der findes på de tre *impact*-niveauer, det globale, regionale og det lokale. Med implementeringen af ideen om 'rum' ønsker vi således at åbne muligheden for at vise, hvordan ideer, viden og praksis rent faktisk forbindes med og øver indflydelse på det regionale og lokale.

Fig. 2: analytiske rum



²⁶ Ian Grosvenor: "Geographies of risk: an exploration of city childhoods in early twentieth-century Britain", *Paedagogica Historica* 45 (1), 2009, s. 232 (vores oversættelse).

²⁷ Barney Warf og Santa Arias (red.): *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*, New York: Routledge 2009.

I denne sammenhæng kan den *prosopografiske* metode være et muligt, meget konkret redskab til at kortlægge de 'forestillede fællesskaber' som rummene kan udgøre. Ifølge Koenraad Verboven m.fl., så er *prosopografi* "(...) en kollektiv biografi, der beskriver de eksterne kendetegn hos en befolkningsgruppe, som forskeren har fundet har noget til fælles."²⁸ Brugen af *prosopografi* indikerer et fokus, der bevæger sig ud over den nationale referenceramme. Det gør det muligt at spore transnationale forestillede fællesskaber, der bærer diskurser, begreber og praksisser, som forbinder sig med en flerhed af steder. Endvidere kan det argumenteres, at den rumlige vending med sit fokus på netværk af aktører og mekanismer, der driver bevægelsen af viden, er i stand til at levere et mere nuanceret perspektiv på 'udbud – efterspørgsel' diskussionen, idet organisationen og den modtagende enhed bringes under et samlet analytisk fokus.

Inspirationen fra den rumlige vending minder os ligeledes om, at undersøgelsen af initiativernes *impact* altid må tage højde for, at lokale medieringer har en afgørende effekt på, hvad der accepteres som gyldig viden og på, hvordan ideer, viden og praksis bliver introduceret, retfærdiggjort og konsolideret.²⁹ Ifølge David Livingstone er mening altid lokalt konstrueret, altså bundet til steder i lige så høj grad som rum.³⁰ Hvad der rent faktisk sker 'on the ground' er altså ikke blevet et irrelevant perspektiv trods fokuset på rum. Man kan nærmere anskue det som et symbiotisk forhold mellem de to perspektiver, et forhold, der har implikationer for alle tre *impact*-niveauer (globalt, regionalt og lokalt) da produktionen, forståelsen og accepten af initiativerne vil være grundlæggende påvirket af aspekter såsom sted, kultur og bevægelse.

Med disse betragtninger in mente står vi over for en betragtelig metodisk udfordring, når vi arbejder med *impact* på det globale, regionale og lokale niveau, da selve ideen om simple og klare årsagssammenhænge bliver problematiseret. Det er som at lede efter en lille tegl i en mosaik. Udfordringen er derfor, at kunne fastholde fokuset på forskningsgenstanden i denne malstrøm af effekter på flere niveauer, kryptiske ruter og sammenvævede elementer, samt at kunne konstruere valide (rumlige) narrative. For at imødegå denne del af de metodiske udfordringer bliver vi nødt til at se nærmere på idéer om bevægelse.

28 Koenraad Verboven, Myriam Carlier og Jan Dumolyn: "A short manual to the art of prosopography", i K.S.B. Keats-Rohan (red.): *Prosopography Approaches and Applications. A Handbook*, Oxford: Unit for Prosopographical Research (Linacre College) 2007, s. 35-69 (vores oversættelse).

29 Kathryn M. Andersen-Levitt: "A world culture of schooling?", i Kathryn M. Anderson-Levitt (red.): *Local Meanings, Global Schooling*, London: Palgrave Macmillan 2003, s. 1-26.

30 D.N. Livingstone: *Putting Science in its Place: Geographies of Scientific Knowledge*, Chicago: University of Chicago Press 2003.

VIRKNING OG BEVÆGELSE

Som nævnt, så krydser organisationens initiativer ind i regionale og lokale historier og skaber kontakt med (og mulig *impact* på) diskurser, begreber og praksisser. Men for at vi kan komme til en mere nuanceret forståelse af denne kontakt og mulige *impact* må vi være analytisk åbne over for forskellige former for *impact* (både den tilsigtede og den utilsigtede), der udspiller sig i både et sted- og rumscenarion ved anvendelse af de analytiske temaer: diskurs, begreb og praksis. Formålet med dette afsnit er at undersøge spørgsmålet om, hvordan initiativer bevæger sig gennem rum og forbindes med steder for på den måde at nå frem til en brugbar virknings- og bevægelsesgrammatik.

Inden for det historieteoretiske felt har lignende metodiske udfordringer givet grobund for det relationelle begreb *histoire croisée*, der refererer til 'krydsningen' eller 'skæringspunktet' mellem forskellige historier.³¹ *Histoire croisée* er primært optaget af undersøgelsen af "(...) forbindelser mellem forskellige historisk konstituerede formationer".³² Denne tilgang, der på flere måder er på linje med antagelserne i den rumlige vending, lægger ligeledes vægt på "(...) modstande, inertier, forandringer – i bane, form og indhold – og nye kombinationer, der både kan være resultater af og udvikle sig selv i krydsningsprocessen." Med andre ord, så er der tale om en særdeles dialektisk interaktion mellem kræfter, der søger at fremme, og kræfter, der søger at hæmme ændringer, hvilket resulterer i tilsigtede beslutninger og/eller utilsigtede strømninger og konsekvenser, der så igen skaber stiafhængighed for fremtidige beslutninger og praksisser.

Hvad kan vi så forvente der sker med initiativerne, når de rejser fra et rum til et andet og fra et sted til et andet? Det har den britiske professor i komparativ uddannelse, Robert Cowen, beskæftiget sig indgående med, og har på baggrund af sine studier opstillet tre metodiske begreber – *transfer*, *translation* og *transformation* – der sigter på at åbne det svært tilgængelige samspil mellem bevægelse og kontekst. Cowen definerer kort begreberne på følgende måde:

- a) Transfer is the movement of an educational idea or practice in supra-national or trans-national or inter-national space: the 'space-gate' moment, with its politics of attraction and so on;
- b) Translation is the shape-shifting of educational institutions or the re-interpretation of educational ideas which routinely occurs with the transfer in space: 'the chameleon process'; and
- c) Transformations are the metamorphoses which the compression of social and economic power into education in the new context imposes on the initial translation:

31 M. Werner og B. Zimmermann: "Beyond Comparison: Histoire Croisée and the Challenge of Reflexivity", *History and Theory* 45, 2006, s. 30-50.

32 Ibid., s. 38 (vores oversættelse).

that is, a range of transformations which cover both the indigenisation and the extinction of the translated form.³³

Overordnet set kan disse tre begreber forstås som forskellige grader af domesticering af ideer, viden og praksisser. Samtidig er det dog tydeligt, at Cowen med sine meget åbne og inkluderende definitioner ikke forudsætter en bestemt intentionaltitet for, at en bevægelse eller en rejsende idé kan kvalificeres som transfer, translation eller transformation.

Begreberne ligger dermed fint i tråd med antagelserne i den rumlige vending, da Cowens definition for det første er i stand til at tage utilsigtede strømninger og konsekvenser i betragtning. For det andet udelukker han ikke, at politikker og praksisser bliver pålagt i en planlagt politisk proces, og for det tredje så indskrænker Cowen sig ikke til en geografisk centreret ontologi i sine definitioner.

Set i forbindelse med indsigterne fra den rumlige vending har Cowens begreber dog også visse svagheder. For det første synes begreberne ikke på tilstrækkelig måde at indfange det dialektiske samspil mellem initiativet og konteksten. Mens Cowen på overbevisende måde beskriver de rejsende idéers dialektiske proces eller livsbane, så formår han ikke at indfange den indirekte dialektik. Uanset hvilken skæbne et rejsende initiativ får, efterlader det uvægerligt et indtryk på den historiske formation det kommer i kontakt med, alene af den grund at de eksisterende forhold må positionere sig selv i relation til initiativet; uanset om det domesticeres eller afvises. Den centrale pointe er her, at steder ikke er statiske og at forandringen er vigtig også selvom den er forklædt som en overfladisk understregning af status quo, da stedet er blevet kvalitativt og uigenkaldeligt ændret. For det andet er interaktionen mellem de forskellige relevante felter og den efterfølgende konstruktion af lokale praksisser ikke tilstrækkeligt dækket af Cowens begreber. Dette skyldes ikke mindst, at Cowen udelukkende fokuserer på den rejsende idé (initiativet). Spredningen af initiativer som udveksling – *quid pro quo* – og konstruktionen af en sted-/rumspecifik mening, forbliver uden for Cowens rækkevidde. For det tredje forbliver Cowens begreber på et højt abstraktionsniveau uden tilstrækkelige konkrete metodiske anbefalinger.

Ikke desto mindre udgør Cowens begreber et godt udgangspunkt for udviklingen af vores specifikke metodiske begreber, hvormed vi kan adressere den komplekse relation mellem det globale, det regionale og det lokale.

Som indikeret af Cowen er det muligt at forestille sig en entydig overførelse (*transfer*) af idéer mellem to historisk konstituerede formationer, dvs. overførelsen af en praksis, der har sin oprindelse uden for en given lokal kontekst. Sådanne overførsler kan undersøges gennem analysen af forandringer i diskurs, begreb og praksis ved brug af kritisk kildeanalyse, *prosopografi* (herunder identificere-

33 Cowen, *Acting comparatively*, s. 566.

ingen af centrale rum for udveksling) samt gennem studier af aktørernes indflydelse og betydning på det regionale og lokale niveau.

Når det vedrører ideer, initiativer og viden i form af strukturer, materialiteter og diskurser så synes sådan en overførsels- eller transfertilgang at være et særligt relevant analytisk redskab, da den stipulerer et fokus på den konkrete overførsel. I denne forbindelse synes transfer at resonere fint med et fokus på referencer til globale, regionale eller lokale kontekster, der anvendes i bestræbelserne på at legitimere eller undergrave forandringer.

En vigtig faldgrube i bestræbelserne på at anvende transfer-begrebet i analysen af det komplekse samspil mellem det globale, regionale og lokale er, at enhver analyse af transfer forudsætter et klart afgrænset start- og slutpunkt for at processen overhovedet bliver tilgængelig for analyse. Dette indebærer en antagelse om, at den oprindelige situation og den resulterende situation er stabile og identificerbare gennem brugen af kategorier som eksempelvis nationalstater. I stedet for at transcendere idéen om geografisk sted og den nationale myte om homogenitet, er denne forståelse af transfer således i fare for at reproducere og forstærke problematiske narrativer og nationale myter.³⁴ Selvom problemet muligvis kan imødegås alene med en metodisk bevidsthed om dets eksistens, gennem anvendelse af en 'rumlig' ontologi, der er i stand til at transcendere de konventionelle geografiske grænser eller gennem en undersøgelse af den uundgåelige dialektiske mediering, så kan begrebet om *transfer* ikke stå alene.

Dette bringer os videre til Cowens begreb om 'oversættelse' (*translation*). Den centrale pointe er her, at idéer, viden og praksis ændrer sig gennem oversættelse som et resultat af domesticering og tilpasning. Den store udfordring i denne tilgang er, at organisationens idéer og initiativer kan blive ændret igennem oversættelsesprocessen i en grad, der gør dem tæt på uigenkendelige. Det er derfor nødvendigt med en grundig og skiftende kombination af både diakrone og synkrone perspektiver for at kunne identificere oversatte idéer, viden og praksisser. Årsagen er at udefrakommende påvirkninger ikke nødvendigvis afslører sig med det samme eller at de endda bliver 'fortyndede' i den regionale eller lokale kontekst. Selv i tilfælde af en 'fortynding' er det stadig relevant at kigge på udefrakommende indflydelser, idet de stadig kan forårsage en forandring – diskursivt, begrebsligt eller praktisk – fordi den eksisterende kontekst, som nævnt ovenfor, må positionere sig dialektisk i relation til den rejsende strømning.

Samtidig betyder et fokus på oversættelsen af viden at en behandling af agenter intentioner ikke er tilstrækkelig, fordi fremvæksten og påvirkningen fra en diskursiv neologisme kan virke bag om ryggen på agenterne. I stedet må den historiske *impact*-forskning suppleres med et fokus på effekter, der giver plads til utilsigtede konsekvenser og ubevidste elementer i forståelsen af agens. Et fokus

34 Werner og Simmermann: "Beyond Comparison", s. 36-37.

på oversættelsen af idéer, viden og praksis forudsætter derfor en dekonstruktion og en transcendens af dikotomiske spørgsmål, som for eksempel om der var – eller ikke var – umiddelbar og vedvarende *impact*? Hovedpointen i den forbindelse er at initiativer, idéer og viden i en oversat form kan efterlade et rum uigenkaldeligt forandret på forskellige niveauer – med eller uden de betydende agents accept. Denne forståelse er derfor meget egnet til at tage det dialektiske spil med andre analytiske fokusområder og modererende faktorer med i betragtning.

Begrebet om '*translation*' er således meget brugbart til at indarbejde den modtagende konteksts lokaliteter, kulturer og kontekster i kombination med diakron og synkron analyse. Omvendt bliver det næsten umuligt at identificere den præcise translationsproces, fordi diakront adskilte sammenligninger er vanskelige at arbejde med. Årsagen er at det 'arkæologiske' arbejde med at afgøre, hvad der er op og ned i ingenmandslandet (*terra nullius* – det ufærdige og åbne rum, som ingen af de sammenlignede entiteter kan påberåbe sig) er næsten uoverstigeligt. Det betyder, at begrebet om *translation* ikke mere end begrebet om *transfer* kan stå alene.

OVERSÆTTELSE – ET EKSEMPEL

Finnemores studie af UNESCO's videnskabspolitiske initiativ og dets rejse til Libanon kan her tjene som et eksempel på en specifik oversættelsesproces.³⁵ UNESCO's videnskabspolitiske initiativ kom til verden i starten af 1950'erne, og havde som sit overordnede formål at assistere medlemslandene i opbygningen af nationale, statslige videnskabspolitiske departementer. UNESCO's naturvidenskabelige afdeling (NS) havde en overraskende klar forestilling om, hvordan nationale videnskabspolitiske departementer skulle introduceres i medlemslandene, hvad deres opgave skulle være og hvor departementet skulle være placeret i den bureaukratiske struktur. I 1960 blev der indledt et samarbejde mellem den libanesiske regering og NS. Yvann de Hemptinne, der på daværende tidspunkt var sekretær for direktøren af NS, rejste til Libanon det efterfølgende år og påbegyndte (helt konkret) udformning af et udkast til den nødvendige lovgivning, der skulle skabe rammerne om det nyligt oprettede libanesiske nationale forskningsråd.³⁶ I denne tidlige fase syntes der at være tale om et relativt simpelt eksempel på vidensoverførelse (*transfer*), hvor domesticeringen af den overførte viden forblev minimal. Men da udkastet blev sendt videre til det nationale forskningsråd mødte det et meget anderledes sæt af lokale politiske prioriteter. Den libanesiske regering søgte at få etableret et forskningscenter, der var direkte involveret i planlægningen og udførelsen af forskning på nationalt niveau. Dette var i klar modsætning til UNESCO's overordnede videnskabspolitiske initiativ, der som et af sine

35 Finnemore: *International organizations*.

36 de Hemptinne: "Avant-projet de loi portant création d'un 'Conseil national de la recherche scientifique' au Liban", 1962, NS/ROU/7, UNESCO Archives, Paris.

kardinalpunkter havde en klar juridisk og institutionel adskillelse af videnskabspolitik og forskning. Da den libanesiske regering sendte sit reviderede udkast tilbage til de Hemptinne og UNESCO var det således ændret markant på flere centrale områder. Det gav anledning til en meget ophedet debat mellem UNESCO og den libanesiske regering. Resultatet blev at de Hemptinne blev bedt om at udarbejde et nyt (syntese) udkast ud fra de to forskellige versioner.³⁷ Selvom det endelige udkast kom til at ligge meget tættere på det oprindelige 'de Hemptinne udkast' end på det nationale forskningsråds udkast, så var det endelige dokument (der blev godkendt af det libanesiske parlament den 28. august 1962) tydeligvis et resultat af forhandling mellem den 'internationale ekspertviden' og den lokale historiske og politiske kontekst. Der er ingen tvivl om at UNESCO's initiativ havde en væsentlig indflydelse på udviklingen af videnskabspolitik i Libanon, men initiativet blev ikke bare overført til den lokale kontekst. I stedet blev det underkastet en kontekstuel oversættelse, hvor en vis mængde af national domesticering var på spil.

TRANSFORMATION OG UDVEKSLING

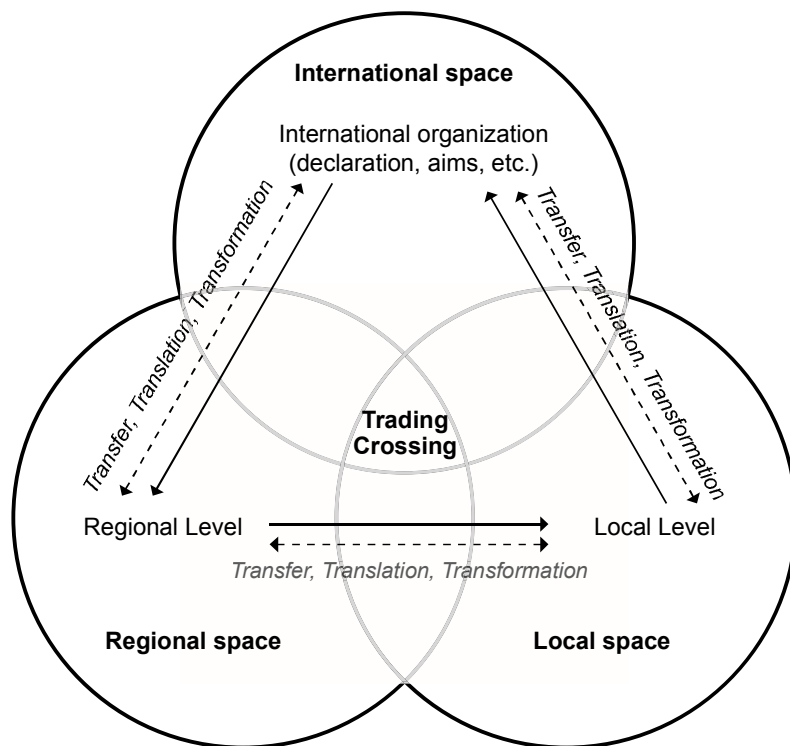
Det er også på sin plads at foretage en kritisk diskussion og revision af begrebet transformation – den sidste, mest omfattende domesticeringsfase, hvor elementer 'fryses', morfer eller forsvinder.³⁸ Dette er utvivlsomt et vigtigt aspekt, når vi ser på en organisations *impact*.

Ifølge Cowens definition udøver den sociale og økonomiske magtkonfiguration i den modtagende kontekst afgørende indflydelse i transformationsprocessen. Det er således bemærkelsesværdigt, at de sociale og økonomiske kræfter afgør den bevægende idé, viden eller praksis' skæbne. Hvis vi følger denne opfattelse i forhold til vores analytiske temaer, diskurs, begreb og praksis, åbner det den interessante analytiske mulighed, at transformationsprocessen ikke behøver være kongruent i forhold til alle analytiske temaer. Det er med andre ord tænkeligt, at der er diskrepans mellem diskursens, begrebets og praksissens skæbner. De tre analytiske temaer åbner altså mulighed for at se interaktionen mellem *top-down* og *bottom-up* processer samt at udpege de relevante rum, hvor de forskellige processer finder sted. På den måde bidrager vores foreslåede metodologi til at udpege betingelserne for forskellige kontinuiteter og forandringer samt at behandle gentagelser, forbundenhed og fællesnævner på den ene side og modsigelser, paradokser og antagonistier på den anden side.

37 "Avant-projet de loi portant creation d'un conseil national de la recherche scientifique au Liban: Synthèse des avant projets de loi établis par M. Y. de Hemptinne, Chef du Groupe d'organisation de la recherche scientifique de l'UNESCO et par la Commission Scientifique Nationale du Liban", 1962, NS/ROU/10, UNESCO Archives, Paris.

38 Robert Cowen: "The transfer, translation and transformation of educational processes: and their shape-shifting?", *Comparative Education* 45 (3), 2009, s. 323.

Fig. 3: Impact analysemodel



Afslutningsvist er det ligeledes på sin plads at introducere begrebet om udveksling af idéer (*trading*), der kaster lys over udvekslingen forstået som feedback fra den regionale og lokale kontekst til den internationale organisation. *Trading*-begrebet henviser til at spredningen af idéer, viden og praksis sker som udveksling – *quid pro quo*. Trading kan finde sted både som transfer, translation og muligvis endda også transformation, men fokus er her forskelligt fra de tre andre begreber, da *trading*-tilgangen har et skarpt blik for den dialektiske relation mellem forskellige rum – den fokuserer med andre ord på 'handelsrum' og på konstruktionen af disse rum. Et særligt interessant aspekt ved *trading*-begrebet er, at det giver god mulighed for at anlægge et institutionelt perspektiv – både i forhold til den gensidigt afhængige reproduktion af institutioner, men også det ryg-stød og den tyngde, som en institution kan give en aktør, når der udveksles idéer, viden og praksisser.

Som i *transfer*-tilgangen synes indflydelsesrige aktørers bevægelser og netværk (jf. prosopografien) at være centrale elementer, og ligesom i oversættel-sestilgangen er neologismer og ækvivalenter bestemt ikke udelukket. *Trading*-begrebet har imidlertid også en mere subtil dimension, idet det også har øje for den potentielle *spill-over* effekt, der kan ske i forbindelsen mellem entiteter og organisationer. *Trading*-tilgangen viser, hvorledes entiteter og organisationer reproducerer deres egen logik og diskurser, såvel som deres egen eksistens, gen-

nem udvekslingen af ideer og viden. Dette indebærer, at de respektive entiteter og organisationer danner et fælles transnationalt rum, som er selvreferentielt og selv-legitimerende. De danner med andre ord et transnationalt eller epistemisk fælleskab.

Det er således klart, at de fire begreber, overførsel (transfer), oversættelse (translation), transformation og udveksling (trading) ikke kan anvendes alene, da de hver især peger på forskellige centrale dimensioner i forhold til forståelsen af impact og bevægelse inden for og imellem forskellige rum. Begreberne er imidlertid heller ikke gensidigt udelukkende, hvilket åbner muligheden for en skiftende kombination i den analytiske brug af begreberne.

For kort at opsummere den konkrete metodologi, der er søgt udviklet her gennem en kritisk dialog med indsigterne fra den komparative uddannelsesforsknings teoretiske begreber, så er et tilbagevendende tema, i de metoder vi har præsenteret her, en hypotese om dialektik, der går gennem alle fire begreber og som i forbindelse med en rumlig ontologi søger at forbinde materialiteter, teknologier, ideer, individer, organisationer og steder for derigennem at afdække, hvordan netværk af aktører og mekanismer for bevægelsen af viden (initiativer, udstillinger, tidsskrifter, organisationer mv.) rent faktisk forbindes og forandrer lokale praksisser, som illustreret i figur 3.

KONKLUSION

Det er utvivlsomt sandt, når Mattheou argumenterer for at "uddannelsesmæssige idéer, trends og praksisser, der ofte er inspireret, støttet og promoveret af international organisationer, hurtigt bevæger sig over nationale grænser for at blande sig med lokale traditioner og omstændigheder i en globaliseret verden."³⁹ Forskningen i de internationale organisationers historiske virkning bærer i forbindelse hermed løfter om et væld af nye og grundlæggende indsigter. Det er dog langt mindre åbenlyst, hvordan vi som historikere kan anskueliggøre og analysere de internationale organisationers specifikke virkninger (eller mangel på samme), når de krydser gennem de nationale, regionale og lokale rum. I dette bidrag har vi undersøgt nogle af de centrale udfordringer, der er forbundet hermed og foreslået et udvalg af mulige analytiske veje, der kan benyttes i undersøgelserne af den historiske virkning. Vi har søgt inspiration i de nutidige impact assessment studies, komparativ uddannelseshistorie samt historieteori, og argumenteret for anvendelsen af begreberne *Histoire Croisée*, overførsel, oversættelse, transformation. Vi tilføjede begrebet om udveksling og koblede begrebsbuketten med de analytiske temaer diskurs, begreb og praksis og en metodisk fremgangsmåde bestående af kritisk kildeanalyse, *prosopografi* (herunder identificeringen af centrale rum for udveksling) samt gennem studier af aktørernes indflydelse og be-

39 D. Mattheou: "Guest Editor's Introduction", *European Education* 43 (3), 2011, s. 3-12 (vores oversættelse).

tydning på det regionale og lokale niveau. Det er denne 'rejse', der har resulteret i vores opstillede *impact* analysemodel (fig. 3). I tråd med den nye drejning i historiografien søger denne model netop at håndtere de metodiske udfordringer og muligheder, som er forbundet med at undersøge 'virkning' (*impact*), 'rum' (*space*) og 'bevægelse' (*movement*). En større bevidsthed om disse forhold kan hjælpe med håndteringen og operationaliseringen af centrale problemstillinger og undersøgelsesområder i denne nye og lovende drejning i historieforskningen.

IVAN LIND CHRISTENSEN

ADJUNKT, PH.D.

INSTITUT FOR KULTUR OG GLOBALE STUDIER

AALBORG UNIVERSITET

EMAIL: ILC@CGS.AAU.DK

CHRISTIAN YDESEN

ADJUNKT, PH.D.

INSTITUT FOR LÆRING OG FILOSOFI

AALBORG UNIVERSITET

EMAIL: CY@LEARNING.AAU.DK

ABSTRACT

THE IMPACT OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS:

TOWARDS A THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK

Ivan Lind Christensen,

Department of Culture and Global Studies, Aalborg University.

Email: ilc@cgs.aau.dk

Christian Ydesen

Department of Learning and Philosophy, Aalborg University.

Email: cy@learning.aau.dk

The overall aim of this article is to examine the theoretical and methodological challenges that arise from attempts to trace the impact of international organizations. Numerous research fields seem to be engaged in similar or related methodological questions (e.g. globalization studies, impact studies, comparative education, history of education, global history). The communication between these fields is, however, rather limited. The purpose of this article is therefore to develop, through an eclectic scan in these related research fields, a grammar of movement and impact that opens up the notion of transnational space as well as clarifying how this grammar is conducive to answering the methodological questions raised by this recent research agenda. In conclusion the article presents a manageable model based on the analytical discussions of impact, space and movement.

FRA RACE TIL ETNICITET

UNESCO OG DEN MENTALE INGENIØRKUNST I DANMARK 1945-65

■ POUL DUEDAHL

I kølvandet på Anden Verdenskrigs ødelæggelser opstod de Forenede Nationer (FN) og organisationens arbejde med at skabe fred og kollektiv sikkerhed. FN's charter blev underskrevet i juni 1945 i San Francisco og trådte i kraft i oktober, og dokumentet udtrykte sit menneskesyn med medlemslandenes bekendelse til "fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women".¹

Organisationens midler til at sikre sådanne rettigheder i hele verden, og ad den vej skabe grundlag for international fred og sikkerhed, var først og fremmest af magtpolitisk og økonomisk karakter. Men der var samtidig en erkendelse hos organisationens grundlæggere af, at hvis freden skulle være vedvarende, måtte den have støtte i befolkningerne og basere sig på en oprigtig solidaritet mellem mennesker. Det kunne kun ske ved aktivt at promovere og opmuntre til respekt for fælles rettigheder for alle mennesker uanset deres forskelligheder, og til det formål blev United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) oprettet ved et møde i London den 16. november 1945. Organisationens forfatning blev formuleret, vedtaget og underskrevet af 44 medlemslande, herunder Danmark. De første ord i forfatningens præambel har siden udgjort fundamentet for særorganisationens arbejde og er sågar indhugget i sten i forhallen i den nuværende UNESCO-bygning i Paris: "Since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defenses of peace must be constructed".²

UNESCO blev med andre ord sat i verden for at gennemføre et stykke mental ingeniørkunst, der skulle ændre tankegangen hos mennesker overalt på kloden. Men hvordan skaber man fred i menneskers sind i praksis? Og hvad sker der, når initiativer, som er blevet til omkring et mødebord i London eller Paris, overføres til et specifikt medlemsland og skal udføres af mennesker, som ofte ikke har været med til at formulere dem?

1 *Charter of the United Nations, June 26, 1945, entered into force Oct. 24, 1945, præambelen.*

2 UNESCO: *Constitution of the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization. Adopted in London on 16 November 1945, præambelen.* Desuden Denis Mylonas: *La genèse de l'UNESCO. La Conférence des ministres alliés de l'éducation (1942-1945)*, Genève: Emile Bruylant 1976, s. 355-407.

Denne artikel fokuserer på et konkret eksempel, nemlig UNESCO's raceprogram, der lige fra oprettelsen af UNESCO stod centralt i organisationens arbejde med at skabe en mentalitetsændring. Det presserende behov for at granske racebegrebet skyldes, at det havde været anvendt til at legitimere et folkemord lige i Europas hjerte, og bl.a. fordi UNESCO endnu først og fremmest var en vestligt forankret organisation, stod netop Holocaust som det ultimative symbol på alt det, som FN-systemet var sat i verden for at bekæmpe. Desuden blev racebegrebet fortsat anvendt til at legitimere kolonialisme, segregation og forskelsbehandling.

Det er klart, at virkningen af sådan et initiativ tager sig forskelligt ud, alt efter hvor man kigger hen. For UNESCO's medlemslande havde jo deres egne historiske, økonomiske, sociale, kulturelle og religiøse grunde til at søge om optagelse i organisationen og hver deres dagsorden i forhold til de initiativer, som organisationen lancerede. Det er således påfaldende, hvordan de selvsamme pamfletter om racebegrebet, som UNESCO publicerede i løbet af 1950'erne, på den ene side fik Sydafrika til at trække sig fra organisationen igen, fordi politikerne dér mente, at den blandede sig i interne forhold, og på den anden side blev flittigt anvendt af Brasilien til at promovere landet som det idealsamfund, andre lande burde kopiere, fordi selvforståelsen hér var, at Brasilien var et land uden racisme. Alt imens var USA præget af skarpt opdeltede fronter – fra de meget positive antropologer på Colombia University i New York til de stærkt skeptiske på Harvard University i Boston, og fra de lydhyre skoledistrikter på den amerikanske østkyst til de skeptiske i Syden og på Vestkysten, særlig i Los Angeles, hvor der en overgang blev iværksat et totalforbud mod anvendelsen af UNESCO's publikationer.³

Dermed også sagt, at raceprogrammet ikke specifikt var målrettet Danmark, som er det land, denne artikel har som formål at følge virkningshistorien i. Faktisk kan man forestille sig, at den danske selvopfattelse – bl.a. i lyset af redningen af de danske jøder i oktober 1943 – var, at der slet ikke var brug for sådan et initiativ i landet og at det derfor var temmelig svært for UNESCO at gennemføre en mentalitetsændring netop her. Også uanset at undersøgelser af raceantropologiens danmarkshistorie viser, at det biologisk forankrede menneskesyn – herunder ideen om højere- og laverestående racer – var lige så dominerende hos dyrkere af antropologien i Danmark, som det var i andre europæiske medlemslande, og spillede en rolle i legitimeringen af landets rolle som kolonimagt i Grønland og indgik tidens lærebøger i gymnasie- og folkeskolen.⁴

3 Michelle Brattain: "Race, Racism, and Antiracism: UNESCO and the Politics of Presenting Science to the Post-war Public", *American Historical Review* 112, 2007, s. 1386-1413 og Anthony Q. Hazard: *Postwar Anti-Racism. The United States, UNESCO, and "Race", 1945-1968*, New York: Palgrave Macmillan 2012.

4 Poul Duedahl: "Raceantropologi i Grønland", *Historisk Tidsskrift* 104 (2), 2003, s. 335-358; Poul Duedahl: "Franske fristelser og brasilianske ben. Fra dansk raceantropologis fødsel og død", i Poul Duedahl m.fl. (red.): *Biologismer. Den Jyske Historiker* 112, Århus: Århus Universitetsforlag 2006, s. 40-66 samt Poul Duedahl: *Fra overmenneske til UNESCO-menneske. En*

Det forhold, at Danmark med sin underskrift under FN's konvention mod racediskrimination af 1965 officielt accepterede at kriminalisere racediskrimination, indikerer omvendt, at der i perioden 1945-65 rent faktisk vil kunne spores en virkningshistorie.⁵ Artiklens opgave er med andre ord at finde frem til virkningernes omfang.

METODISKE OVERVEJELSER

Virkningshistorie optager både historikere, samfundsvidenskabsfolk, organisationer og medlemsstater. Historikere som Akira Iriye, Mark Mazower og Kiran Klaus Patel har med større eller mindre held forsøgt at skrive specifikke, internationale organisationers virkningshistorie, dog alle uden brug af en let gennemskuelig og efterlignelig metodisk model. Organisationerne laver derimod løbende analyser af effekterne af deres indsats på konkrete områder og dertil egentlige manualer for, hvordan analyser af virkningshistorien – de såkaldte "*impact studies*" – bedst føres ud i livet. Interessen handler ikke så meget om at vise, hvor vidt eksistensen af internationale organisationer gør en forskel, for det gør de alene ved deres blotte eksistens, men derimod effekternes omfang og dermed hvad det helt præcis er, befolkningerne i medlemslandene får for pengene.⁶

Jeg har ladet mig inspirere af en metode, som anvendes af de internationale organisationer selv og som er udformet af evalueringsekspertene Frans Leeuw og Jos Vaessen med henblik på at evaluere effekterne af internationale organisationers initiativer. Jeg følger den på ingen måde til punkt og prikke. Det skyldes, at en grundig analyse bl.a. må redegøre for det, analytikerne kalder "støj". Det vil sige alle de "konkurrerende" initiativer, som eksisterede i samtiden, og som jo også kan have haft betydning for en given virkning, uden at de nødvendigvis er sat i verden af en international organisation. Sådant en analyse er meget omfattende og pladskrævende. Derfor fremlægger jeg i denne artikel alene centrale steder i tidens dokumenter, hvor der er direkte referencer til UNESCO, også selv om sådan en fremgangsmåde uvægerligt giver et mere konservativt estimat af følgevirkningerne af UNESCO's initiativer.

Et problem med de skabeloner for "*impact studies*" som anvendes af de internationale organisationer selv, er desuden, at de som regel arbejder med evaluering af korte åremål og med projekter, som lige er afsluttet eller omtrent ved vejs ende. Det betyder, at analytikerne kan finde frem til, om et givet initiativ har

begrebshistorisk analyse af overgangen fra et biologisk til et kulturelt forankret menneskesyn i det 20. århundrede [upubliceret ph.d.-afhandling, Aalborg Universitet], 2007.

5 *Betænkning om forbud mod racediskrimination. Afgivet af det af Justitsministeriet den 23. august 1966 nedsatte udvalg. Betænkning nr. 553, 1969.*

6 Både FN-systemet og en perlerække af de andre store internationale organisationer står bag denne fælles manual: Frans Leeuw og Jos Vaessen: *Impact Evaluations and Development. NONIE Guidance on Impact Evaluation*, Washington DC: NONIE—The Network of Networks on Impact Evaluation 2009.

haft en effekt gennem f.eks. observationer og spørgeskemaundersøgelser. I dette tilfælde ville det have været oplagt i 1950'erne og 1960'erne at spørge ind til og spore ændringer i befolkningernes holdninger for ad den vej at få et indtryk af effekten af UNESCO's mentale ingeniørkunst. Det lader sig imidlertid ikke længere gøre, eftersom mange mennesker fra de år allerede er døde og borte, mens resten uvægerligt ser anderledes på deres holdninger, når de bliver bedt om at se tilbage, end de gjorde dengang, de endnu var en del af tiden. Der er således kun dokumenterne tilbage, og dem, der i samtiden producerede dokumenter, var ikke den befolkning, som jeg ønsker at måle effekten på, men derimod alle dem, der agerede formidlere af UNESCO's initiativer og som altså befandt sig på rejseruten mellem UNESCO's hovedkvarter i Paris og befolkningen i Thisted og Skelskør. Når vi taler om UNESCO's raceprogram drejer det sig først og fremmest om Undervisningsministeriet, Den Danske UNESCO Nationalkommission, universitetsansatte i form af antropologer, etnografer, historikere og geografer, foruden gymnasieskolen og folkeskolen samt en række massemedier, som i den periode først og fremmest havde form af bøger, tidsskrifter, aviser og dagblade.

I denne artikel har jeg – igen af pladshensyn – valgt kun at fokusere på dokumenter produceret af Den Danske UNESCO Nationalkommission for derigennem at få et indblik i dens syn på UNESCO og dens raceprogram. Nationalkommissionen er valgt, fordi den er den centrale instans, der har videredistribueret viden om UNESCO til andre interessenter i Danmark. Den var en del af Undervisningsministeriet og dens dokumenter afspejler således det officielle Danmarks syn på UNESCO og afslører hvilke prioriteringer, der er gjort med hensyn til specifikke initiativer. Desuden fokuserer jeg på de danske læger, som interesserede sig for og underviste i antropologi. Det skyldes, at det netop var antropologien, først og fremmest den fysiske antropologi, som raceprogrammet var sat i verden for at revolutionere, ligesom antropologien – dvs. læren om mennesket – var den videnskabsgren, der havde autoritet til at udstikke den rette sandhed om mennesket. Antropologien er således en prisme, der indfanger, hvilken viden der spredte sig om menneskets oprindelse, inddeling og værdi via lærebøger til uddannelsessystemet og ad den vej blev hvermandseje.

UNESCO'S RACEPROJEKT

Holocaust, segregation og kolonialisme var anledningen til FN's forsøg på at nedskrive en række menneskerettigheder med gyldighed for verdens befolkning. Derfor nævnte også UNESCO's præambel specifikt "the doctrine of the inequality of men and races" som ét af de onder, organisationen skulle bekæmpe.⁷

En central del af den programerklæring, som organisationens første generaldirektør Julian S. Huxley (1887-1975) forfattede året efter, omhandler da netop

7 UNESCO: *Constitution of the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization. Adopted in London on 16 November 1945*, præambelen.

også kampen mod "racialism" forstået som forskelsbehandling på baggrund af biologiske forskelle. Organisationens rolle var at sætte ind med praktiske initiativer, og den allerførste opgave bestod i at udforme en præcis definition af racebegrebet baseret på de seneste videnskabelige facts.⁸

Når Huxley var så sikker på, at lighedstanken var den videnskabeligt gyldige, skyldes det, at han selv var forfatter til et værk om racebegrebet, hvori han gjorde op mod ideen om, at der fandtes værdiforskellige racer.⁹

Hans personlige kendskab til området gjorde ham samtidig i stand til straks at udpege den ekspert, der kunne stå i spidsen for udformningen af en erklæring. På den tid befandt der sig i Brasilien nemlig en række forskere, hvis resultater, han mente, UNESCO kunne drage nytte af. Først og fremmest den brasilianske antropolog Arthur Ramos (1903-1949), der i mellemkrigstiden havde gjort sig bemærket med et studie af afro-brasilianeres forhold i landet, der fremstod som en opskrift på, hvordan folk med forskellig baggrund kan leve problemfrit side om side. Arthur Ramos passede i det hele taget ind i UNESCO rekrutteringsstrategi, som gik ud på at finde forskere, som arbejdede inden for rammerne af FN's etiske retningslinjer, og som kunne levere konstruktive løsningsforslag, når de gjaldt om at skabe fred i menneskers sind. Derfor blev han hentet ind fra Brasilien som den, der skulle stå i spidsen for UNESCO's raceprojekt.¹⁰

Ramos samlede et lille team af nære bekendte, alle kulturforskere, som delte hans gode vilje til at skabe en fælles, universel afvisning af racehierarkier. Blandt dem den endnu ukendte fransk-belgiske etnograf Claude Lévi-Strauss (1908-2009) og dennes tidligere kollega fra Colombia University, den engelsk-amerikanske antropolog M.F. Ashley Montagu (1905-1999), der som Julian Huxley havde skrevet et stærkt kritisk værk om racebegrebet.

Men inden arbejdet rigtig var kommet i gang døde Ramos, og hans kollega, den schweizisk-amerikansk-argentinske etnograf Alfred Métraux (1902-1963), der ligeledes var kender af brasilianske samfundsforhold, blev ansat i hans sted. Métraux gik straks i gang med at koordinere arbejdet, og i forsøget på at få afdækket de videnskabelige fakta om biologiske racer offentliggjorde UNESCO i 1950 en erklæring med Montagu som hovedforfatter og med de øvrige som kommentatorer. Erklæringen, der straks blev lækket til verdenspressen, karakteriserede racer som en social myte. En myte, fordi alle mennesker har samme udspring, er

8 Julian S. Huxley: *UNESCO. Its Purpose and its Philosophy*, London: Preparatory Commission of the UNESCO, 1946, s. 7-21.

9 Julian S. Huxley og A.C. Haddon: *We Europeans. A Survey of "Racial" Problems*, London 1935, s. 287.

10 Miguel Vale de Almeida: *An Earth-Colored Sea. 'Race', Culture, and the Politics of Identity in the Postcolonial Portuguese-Speaking World*, New York: Berghahn Books 2004, kapitel 2; Marcos Chor Mayo: "UNESCO and the Study of Race Relations in Brazil", *Latin American Research Review* 36 (2), 2001, s. 118-136 samt 323.1 (Race Question and Protection of Minorities), UNESCO Archives, Paris.

biologisk set temmelig ens og ikke vælger partnere ud fra biologiske kriterier, men på grund af følelsen af kulturel samhørighed. Eksperterne anbefalede derfor helt at afskaffe brugen af racebegrebet, for i stedet anvende betegnelsen ”etnisk gruppe”, der netop fremhævede det kulturelle tilhørsforhold, som de netop mente dikterede udbredelsen af gener.¹¹

Erklæringen blev straks kritiseret for at være forsimplet, og især udelukkelsen af fysiske antropologer og andre naturvidenskabsfolk i ekspertpanelet gjorde det let at angribe organisationen for at være lige så totalitær som de regimer, den gjorde op med.¹²

UNESCO følte sig truet på troværdigheden og valgte straks at imødegå kritikken. Det skete ved, at Métraux indkaldte verdens førende genetikere og fysiske antropologer for at få deres bud på racebegrebets videnskabelighed. Men da man på forhånd udelukkede de forskere, der ikke delte tanken om lighed mellem verdens befolkningsgrupper, blev den nye erklæring fra 1951 omtrent en gentagelse af den gamle, bare holdt i mindre kategoriske vendinger. Den benægtede ganske vist ikke eksistensen af større racegrupper, der kom til udtryk i ydre fysisk forskellighed så som forskellig hudfarve, men gjorde det endegyldigt af med fortidens hierarkisering af dem, fordi raceopdelingen ikke omfattede mentale forskelle.¹³

Claude Lévi-Strauss blev året efter ansat i en afdeling i UNESCO, der skulle samle verdens samfundsvidenskaber i kampen mod den biologiske menneskeopfattelse. Samtidig udgav han værket *Race et Histoire*. Værkets budskab var, at inddelingen af menneskeheden i kulturer var den eneste meningsfulde, at verdens kulturer var principielt ligeværdige, og at de havde ret til at overleve. Værket blev, i kølvandet på hans berømmelse på andre områder, med ét UNESCO's bedst sælgende, en klassiker for antiracist, pligtlæsning i franske gymnasieskoler og et symbol på efterkrigstidens menneskeopfattelse og brug af etnicitetsbegrebet fremfor racebegrebet.¹⁴

I det hele taget fik erklæringerne og det massive antal pamfletter, som Alfred Métraux sørgede for fulgte i deres kølvand, temmelig stor medieopmærksomhed, og de blev hjulpet godt på vej af en generel konsensus i den videnskabelige verden om fremover i det mindste at arbejde inden for rammerne af FN's menneskeret-tighedserklæring. De mange nye medlemslande, der opstod i forbindelse med af-

11 "Statement on race. Paris, July 1950", *Four statements on the race problem*, UNESCO 1969, s. 30-35.

12 "UNESCO on Race", *Man*, oktober 1950 samt Claudio Pogliano: "'Statements on Race' dell'UNESCO - Cronica di un Lungo Travaglio", *Nuncius. Annali di Storia della Scienza*, 16 (1), 2001, s. 347-391.

13 "UNESCO on Race", *Man*, oktober 1950.

14 Jennifer Platt: *Fifty Years of the International Social Science Council*, Paris: ISSC 2002, s. 7-20, *The Social Sciences. UNESCO and its Programme*, 12, Paris: UNESCO, 1955, s. 16-27 og Claude Lévi-Strauss: *Race and History*, Liège: UNESCO 1952.

koloniseringen, forstærkede denne tendens, og nye ekspertmøder i 1964 og 1967 blev derved blot mere eller mindre en gentagelse af, hvad man allerede én gang havde vedtaget. Dem, der protesterede – som visse tyske, amerikanske og syd-afrikanske forskere – lukkede sig ude af det gode selskab.¹⁵

Tager man et helt overordnet kig på virkningshistorien, dvs. som den så ud hos UNESCO og i de ledende, intellektuelle cirkler, så fremstår raceprogrammet og overgangen fra "overmenneske" til "UNESCO-menneske" altså umiddelbart som en enestående succes. Programmet er derfor også ét, som man internt i organisationen sjældent undlader at bryste sig af i forbindelse med jubilæer og officielle taler. Når det gælder initiativernes lokale virkningshistorie, så er der til gengæld helt anderledes tavst. For sagen er, at vi faktisk ikke ved særlig meget om den. Netop derfor giver det mening at følge virkningshistorien i et land, i dette tilfælde Danmark, og se, om der er noget, der indikerer, at programmet skabte fred i menneskers sind.

DANMARKS TILSLUTNING TIL UNESCO

Efter den tyske besættelse af Danmark var der en udpræget vilje i Folketinget til at påtage sig de forpligtelser, som FN krævede. Alle partier med undtagelse af Det Radikale Venstre tilsluttede sig medlemskabet, og organisationen oplevede i de første år stor opbakning. Også i befolkningen kunne man spore velvilje at dømme efter de fredsforeninger, der skød op. Det var imidlertid de færreste, der havde en præcis viden om, hvad FN's særorganisationer stod for eller kunne udtale navnet på dem. UNESCO var ingen undtagelse. Kun nogle få dagblade gav plads til en kortfattet, officiel meddelelse om, at organisationen var oprettet.¹⁶

Danmarks officielle tilslutning til organisationen blev givet på det stiftende møde i London af kontorchef i Undervisningsministeriet Albert Michelsen. På Danmarks vegne erklærede han, at landet gik ind for organisationens overordnede principper om verdensbroderskab og internationalisering, og han udtrykte håb om, at Danmark gennem sin tilslutning igen kunne indgå i det internationale samfund i kølvandet på krigen.¹⁷

En interessant omstændighed ved tilslutningen er, at den blev givet med en tilføjelse om, at det officielle Danmark forventede, at organisationen i første omgang skulle tage sig af rekonstruktionen af biblioteker, museer og kunstmuseer i

15 Poul Duedahl: "From Racial Strangers to Ethnic Minorities: On the Socio-Political Impact of UNESCO, 1945-60", i Gregory A. Katsas (red.), *Current Issues in Sociology*, Athen: Athens Institute for Education and Research 2012, s. 155-166.

16 F.eks. Hans Ebbesen: "UNESCO – en ny verdensorganisation", *Aalborg Stiftstidende*, 4.8.1946. Desuden Kristine Midtgaard: *Småstat, magt og sikkerhed. Danmark og FN 1949-65*, Viborg: Syddansk Universitetsforlag 2005, s. 39-85 samt *FN, verden og Danmark*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut 1999, s. 33-41.

17 *Conférence des Nation Unies en vue de la création d'une organisation pour l'éducation la science et la culture, tenue à Londres, du 1er au 16 novembre 1945*, UNESCO Archives, Paris.

kølvandet på krigens ødelæggelser. Denne noget snævre tilgang til UNESCO's arbejde kom efterfølgende til udtryk i Danmarks tilbud om at reorganisere de jødiske biblioteker i Europa, trykke skolebøger til de lande, hvis undervisningsvæsen var ødelagt i krigsårene, og tilbyde ophold for universitetsstuderende fra krigshærgede lande.

Opfattelsen af Danmark som kultureksportland var tæt forbundet med den selvopfattelse, at "det danske undervisningsvæsens høje standard, den danske videnskabs anerkendte dygtighed og Danmarks kulturelle niveau" var forbillede for andre lande.¹⁸ Derfor var det de andre lande, der skulle drage nytte af erfaringer, man allerede havde gjort sig i Danmark. Samtidig var det holdningen blandt de danske delegerede, at finkulturelle opgaver ville hæve UNESCO's anseelse og komme organisationen til nytte, når den skulle gennemføre sine varige opgaver. I holdningen lå også en lurende frygt for, at UNESCO gik hen og blev en international "diskussionsklub" i lyset af Julian Huxleys ambitiøse programmerklæring.¹⁹

Danmarks tilslutning til UNESCO blev ratificeret og trådte i kraft den 4. november 1946.

NATIONALKOMMISSIONEN OG DENS PRIORITERINGER

Hvert medlemsland skulle i henhold til forfatningen nedsætte en nationalkommission, der havde til opgave at rådgive regeringen, formidle kontakten mellem regeringen og UNESCO og fremme organisationens arbejde. Men endnu i sommeren 1947 var der ikke oprettet en kommission i Danmark. I stedet tog Undervisningsministeriet sig af kommunikationen. "Kan vi være det bekendt?" spurgte en politisk kommentator som en slags konstatering af, at der manglede en oprigtig interesse i ministeriet for UNESCO's arbejde.²⁰

Først i september 1947 blev Den Danske UNESCO Nationalkommission nedsat. Den bestod af 12 medlemmer, heriblandt filologiprofessor Carsten Høeg, franskprofessor Andreas Blinkenberg og professor i rationel mekanik Jakob Nielsen. Dertil kom et repræsentantskab, der ifølge retningslinjerne fra hovedorganisationen skulle bestå af en række "eksperter" fra det civile samfund og fra relevante ministerier, hvis medlemmer kunne indkaldes ved særlige lejligheder. I praksis var det skiftende embedsmænd og udefrakommende repræsentanter for organisationer og foreninger, interessegrupper, medieverdenen og uddannelsessektoren – herunder for universiteterne og deres forskellige faggrene. Ved at inkludere dem blev der skabt et slags loyalitetsbånd. UNESCO's tanke var at lukrere på den autoritet, de enkelte repræsentanter sad inde med, få adgang til nedsivning i uddannelsessystemet af UNESCO's ideer, gøre brug af deres ekspertviden

18 Hans Ebbesen: "UNESCO – en ny verdensorganisation".

19 "Beretning til Undervisningsministeriet fra den danske Delegation til UNESCOs 1. Generalforsamling i Paris, November-December 1946", Statsbiblioteket.

20 Gert Hammerby: "UNESCO i offensiven", *Social-Demokraten*, 5.7.1947.

og binde dem til FN-systemets fundamentale principper. Repræsentanterne blev holdt informeret om organisationens arbejde, men de havde ikke de samme muligheder for indflydelse på den danske UNESCO-politik som kommissionen.²¹

Undervisningsminister Mads Rasmussen Hartling blev nationalkommissionens første formand og som bevillende myndighed en magtfuld formand, da kommissionen var hæmmet af det ejendommelige forhold, at den ikke selv disponerede over penge. Fuldmægtig i Undervisningsministeriet Hans Kjems blev sekretær og daglig leder og blev af en udenforstående karakteriseret som "the secretary who really is the commission".²²

Ser man ned over indholdet af nationalkommissionens arkiv, går ordene fra mødet i London igen i kommissionens arbejde i det første tiår. Initiativerne støttede op om opfattelsen af Danmark som et land med et økonomisk-kulturelt overskud, der eksporterede viden. Kommissionen støttede en række kulturelle formål i forbindelse med genopbygningsarbejdet i andre lande og tilskyndede til ophold i Danmark for repræsentanter for lande, der havde behov for viden om f.eks. restaurering, konservering, undervisning, medier, administration og biblioteksvæsen.²³

Den kultureksporterende tilgang fortsatte efter, at UNESCO havde iværksat en række initiativer, som Danmark kunne få glæde af. Formentlig ligger der ikke kun et positivt selvbillede i det forhold, men også en skepsis over for organisationens civilisatoriske funktion, en følelse af at organisationens budskaber druknede i bjerge af papir foruden et element af passivitet. "Den Danske UNESCO Nationalkommission har sikkert ikke været så aktiv, som den burde have været" indrømmede Carsten Høeg i 1949, "og den danske presse og den danske skole har også meget at indhente her".²⁴

Det spillede også en rolle, at der lige før krigsafslutningen var stiftet en meget synlig, privat organisation i Danmark, Fredsvennernes Hjælpearbejde, hvis styregruppe repræsenterede et bredt spektrum af det danske kulturelle og sociale liv. Fra 1949, da den første krigsnød var ovre, ændrede organisationen navn til Mellemløst Samvirke, satset på at promovere international forståelse og så en mulighed for at tage aktiv del i genopbygningsarbejdet i Europa gennem tæt

21 Statutter for Den Danske UNESCO Nationalkommission, bekendtgørelse nr. 19 af 18. december 1946, Det Kongelige Bibliotek, København (KB).

22 Brev fra Hans Henrik Færkel (Foreningen Norden) til Richard M. Perdw (Department of Education, UNESCO) 21.10.1950, 371.671:93 A 074(493) "50", UNESCO Archives, Paris. Desuden Erik Roelsgaard: "UNESCO, en Aarsunge", *Social-Demokraten*, 16.10.1947 og Carsten Høeg: "UNESCO og Danmark", *Information*, 13.6.1949.

23 Journal 1-4 (1949-51), Den Danske UNESCO Nationalkommissions arkiv, privatarkiv nr. 1248, Rigsarkivet, København (RA).

24 Carsten Høeg: "UNESCO og Danmark". Desuden Carsten Høeg: "Viden og videnskab under F.N.s beskyttelse", *Frit Danmark*, 9 (5), 1950, s. 4-8; M.S.: "Er UNESCO et uhyre?", *Information*, 8.8.1950; Erik Seidenfaden: "Kultur-uhyet", *Information*, 9.8.1950 og Helga Pedersen: "Hvorfor UNESCO?", *Information*, 29.9.1950.

samarbejde med UNESCO. Mellemfolkeligt Samvirke fik et større pengebeløb af Udenrigsministeriet til sin oplysningsvirksomhed om FN's organisationer, og den overtog dermed en del af nationalkommissionens forpligtelser.²⁵

Den Danske UNESCO Nationalkommission mente med god grund, at Danmark med sin tradition for højskoler og aftenskoler kunne betragtes som et foregangsland, når det gjaldt voksenundervisning. Derfor blev der gjort en ekstra indsats på området. I samarbejde med de øvrige nordiske nationalkommissioner arrangerede kommissionen i juni 1949 UNESCO's første internationale konference om voksenundervisning. Den fandt sted i Helsingør med 135 deltagere fra hele verden. Heriblandt den socialdemokratiske undervisningsminister Hartvig Frisch og UNESCO's generaldirektør Jaime Torres Bodet. Arrangementet gav UNESCO presseomtale i Danmark af hidtil uset omfang og lagde grobunden for UNESCO's mange initiativer inden for "adult education" og "life-long learning" siden hen.²⁶

Den kultureksporterende praksis fremkaldte kritik i pressen af, at Danmark ikke fik nok for den halve million kroner, som landet ydede for sit medlemskab, men professor Carsten Høeg imødegik kritikken ved at lade et ord falde om, at man nok hellere måtte "vænne sig til den tankegang, at de lande hvor vesteuropæisk kultur er gammel i gårde, også må yde deres bidrag til, at vesteuropæiske kulturgoder kan blive udbredt til de lande, der har så uendeligt vanskeligere og primitivere levevilkår".²⁷

NATIONALKOMMISSIONEN OG UNESCO'S RACEPROGRAM

På områder hvor kommissionen ikke mente, at den havde noget at bidrage med, forholdt den sig passivt. Det gælder kommissionens arbejde med UNESCO's raceprogram. Dens medlemmer deltog ikke aktivt i arbejdet med det, og efterhånden som erklæringerne og en række pamfletter udkom, blev de betragtet som et stykke oplysning fra hovedorganisationen og taget til efterretning uden diskussion. Et enkelt bevaret eksemplar af den første erklæring har fået tilføjet en understregning af ordene "homo sapiens" og "ethnic groups" som udtryk for, at erklæringen i det mindste blev læst og de væsentligste pointer forstået.

25 Dokumenter i 369.4 A 63-129 (System of Associated Youth Enterprises - Mellemfolkeligt Samvirke), UNESCO Archives, Paris; Hagbart Jonassen: *Mellemfolkeligt Samvirke 1944-1964*, København: Mellemfolkeligt Samvirke 1964, s. 1-5; Kjeld Juul: *Mod nye Grænser. Fra europæisk genopbygning til u-landssamarbejde 1943-1963*, København: Mellemfolkeligt Samvirke 2002, s. 8-17 og 244-245 samt *Rapport om den i Danmark stedfindende oplysningsvirksomhed om FN og særorganisationerne* 1968, s. 8.

26 Johs. Magelund: "Vi er er alle ansvarlige for alle. Indtryk fra Unesco-Konferencen i Helsingør 16.-25. juni 1949", *Højskolebladet*, 1949, s. 306. Desuden Brev fra Jaime Torres Bodet (generaldirektør, UNESCO) til Hans Kjems (Den Danske UNESCO Nationalkommission), 1949, journalsag 15/49, Den Danske UNESCO Nationalkommissions arkiv, privatarkiv nr. 1248, RA.

27 Carsten Høeg: "UNESCO", *Gads Danske Magasin* 46, 1952, s. 382.

Nationalkommissionens vigtigste initiativ i forhold til erklæringerne var at sørge for, at de blev rundsendt til de medlemmer af kommissionen og det tilknyttede repræsentantskab, der kunne have interesse for dem. F.eks. blev den første erklæring den 17. august 1950 sendt til Jakob Nielsen, Carsten Høeg, Andreas Blinkenberg foruden til sociologidocent Peter Skov, psykiatriprofessor Erik Strömngren, sociologiprofessor Theodor Geiger, filosofiprofessor Jørgen Jørgensen, psykologiprofessor Edgar Tranekjær Rasmussen, filosofiprofessor Svend Rannulf, lektor Else-Merete Ross og byretsdommer og senere justitsminister Helga Pedersen fra Danske Kvinders Nationalråd, til det socialdemokratiske folketingsmedlem, landsrettsagfører Edel Saunte samt til journalisten Bene Larsen ved *Berlingske Tidende*.

Sammen med erklæringen fik de tilsendt notatet "Race and Civilisation" skrevet af Alfred Métraux. Notatet introducerede erklæringen, begrundede dens relevans og redegjorde for begrebet racisme, som Métraux karakteriserede som et af de mest foruroligende fænomener i den moderne verden. Det pegede desuden på, at fordommene kun forsvandt, hvis man erkendte, at væsensforskelle mellem mennesker var kulturelt forankrede og ikke biologiske.²⁸

I oktober 1950 blev nationalkommissionen kontaktet af den filologistuderende Ib Magnussen, der viste interesse for erklæringen, og kommissionen sendte ham fem eksemplarer. Magnussen blev kort efter medlem af nationalkommissionen og skrev i løbet af 1950'erne adskilligt om UNESCO's arbejde, inden han nogle år senere blev ansvarlig for og en af hovedarkitekterne bag den såkaldte UNESCO-samling, en etnografisk vandreudstilling, der blev rundsendt til danske folkeskoler, som chef for Statsbiblioteket i Århus. Hans interesse for raceerklæringen synes derimod ikke at have sat sig spor på skrift.²⁹

Magnussens læremester, professor Carsten Høeg, var en af arkitekterne bag Danmarks rolle som kultureksportland og formentlig den eneste af nationalkommissionens medlemmer, der overhovedet omtalte erklæringerne offentligt. Nok fattede han pointen med dem, men han havde samtidig en reservation over for dem, da han følte, at ekspertpanelet arbejdede på et bundet mandat. "Jeg har en dunkel angst for, at hvis en videnskabsmand skulle komme til det resultat, at der er forskel på menneskeracers intellektuelle kapacitet, ville han blive forkættet og få besked om, at det jo ikke var det, han skulle bevise". I forbeholdet lå ikke kun bekymringen for, at UNESCO's politiske mission skulle tage overhånd, men formentlig også den personlige opfattelse, at den første ekspertgruppe var kommet frem til det forkerte resultat. I hvert fald anvendte han selv racebegrebet som

28 Journalsag 260/50/253, Den Danske UNESCO Nationalkommissions arkiv, privatarkiv nr. 1248, RA.

29 Brev fra Nationalkommissionen til stud.mag. Ib Magnussen 9.10.1950, journalsag 260/50/253, Den Danske UNESCO Nationalkommissions arkiv, privatarkiv nr. 1248, RA; Ib Magnussen: "UNESCO bliver voksen", *Information* 19.7.1951 samt Minna Skafte Jensen m.fl.: *Et lys at brænde. En bog om Ib Magnussen*, Viborg: Statsbiblioteket 1982, s. 9 og 49-50.

klassifikationsbegreb, der indebar et hierarki, idet han omtalte de angiveligt harmoniske forhold blandt Brasiliens "væsensforskellige racer".³⁰

Erklæringerne bevirkede altså ikke umiddelbart nogen form for selvransagelse, der kunne foranledige f.eks. en revision af landets skolebøger eller forholdet til Grønland. Måske fordi det endnu i midten af 1950'erne var et åbent spørgsmål i hvilket omfang, man kunne tillade sig at bruge begreber som "civilisation", "primitivitet", "kulturmennesker" og "naturmennesker". Den slags hierarkier fandt man langt ind i nationalkommissionens egne rækker. F.eks. udtalte Andreas Blinkenberg ved UNESCO's generalkonference i 1951, at man i Danmark var glad for UNESCO's arbejde med at sikre fundamental undervisning i alle verdensdele, hvilket kunne blive til gavn for Grønland: "We have watched these primitive people acquire culture and, little by little, self-government. Here is a most instructive experiment in changing the destiny of a small colony of human beings. We know that we can interest a large section of the Danish people in more work of the same kind on a larger scale".³¹ Så der var altså tilslutning til en grad af medmenneskelighed, men den var paternalistisk, civilisatorisk og eurocentrisk.

I Danmark tilsluttede de siddende regeringer sig ganske vist målsætningen om lærebogsrevisioner, der bl.a. skulle udradere brugen af racebegrebet, men de var stærkt skeptiske over for statens indblanding, når det gjaldt om at føre revisionen ud i livet. Som undervisningsminister Hartvig Frisch udtalte:

For my part I frankly confess that the idea of the state governing minds is very distasteful to me, not only because this governing seems to me a menace to the independence of mind and thought but still more because I do not consider it to be the state's mission. In any case in my country, Denmark, I am certain that, if the government imposed rules upon the public or in the schools, it would arouse general distrust. I don't think that this critical attitude is peculiar to Danes. On the contrary, I believe that this mistrust is one of the greatest forces of democratic resistance.³²

I praksis nøjedes Frisch derfor med at anbefale skolerne at oplyse om FN og UNESCO, og ellers lod han det være op til de enkelte lærere at tage stilling til indholdet i undervisningen. Ministeren nægtede ligeledes at bidrage til en spørgeskemaundersøgelse om den danske politik vedrørende lærebøger, og da undervisningsministeren blev inviteret til at deltage i forbindelse med en konference i

30 Carsten Høeg: "UNESCO", s. 387.

31 *Records of the General Conference of UNESCO, Sixth Session, Paris 1951*, nr. II 6, 73, UNESCO Archives, Paris.

32 *Records of the General Conference of UNESCO, fourth session, Paris, 1949*, s. 146, UNESCO Archives, Paris.

Bruxelles i juli 1950 om ændring af lærebøger, takkede ministeriet nej og sendte i stedet en gymnasielektor som observatør.³³

Den skeptiske holdning var det umuligt for UNESCO at stille noget op over for. Nationalkommissionerne var kun rådgivende og manglede både beføjelser og vilje til at føre en revision ud i livet, og organisationen havde ikke råd til at tilbyde samtlige ansatte i de enkelte medlemslandes uddannelsessystemer kurser i mellemfolkelig forståelse.³⁴

Den danske regering og nationalkommissionen ændrede ikke holdning de følgende år. Undervisningsministeriet sendte ganske vist repræsentanter til de møder og konferencer om lærebogsændringer, der skulle udradere den aktive brug af racebegrebet i undervisningssystemet, og som blev afholdt af UNESCO i samarbejde med Europarådet, men direkte forespurgt afslog undervisningsminister Julius Bomholt i oktober 1950 at yde penge til en dansk oversættelse af nogle af de undervisningsvejledninger, som UNESCO udgav.³⁵

Det var først, da nationalkommissionen havde eksisteret i næsten ti år, at troen på at viden langsomt sivede ned gennem uddannelsessystemet, fra universitet til folkeskole, mere eller mindre af sig selv, blev suppleret af en mediestrategi, der henvendte sig direkte til offentligheden. Det skete, da kommissionen indgik en aftale med Mellempfolkeligt Samvirke, som gjorde det muligt at udforme en dansk version af *UNESCO Courier*. Bladet, der samtidig var medlemsblad for Mellempfolkeligt Samvirke, gik under navnet *Kontakt-Courier*, udkom fire gange årligt i 5.000 eksemplarer og blev sendt til en lang række institutioner, individer med interesse for internationale forhold og til pressen. Bladet gav menigmand mulighed for at få indblik i UNESCO's arbejde – herunder organisationens raceprogram.³⁶

Selve erkendelsen af, at Danmark kunne betragtes som andet end et kultur-eksportland, opstod derimod først i kølvandet på afkoloniseringen. Når man skal sætte en egentlig dato på den postkoloniale bevidstgørelse, er den Asiatisk-Afrikanske Konference, der fandt sted i Bandung i Indonesien i 1955, en central begivenhed. Her mødtes repræsentanter for 29 af verdens nye lande, hvis indbyggere udgjorde mere end halvdelen af klodens befolkning. Det bemærkelsesværdige

33 Dokumenter i 371.671:93 A 074(493) "50", UNESCO Archives, Paris; *Better History Textbooks. UNESCO and its Programme VI*, Paris, UNESCO, 1950, s. 29 samt Journalsag 253/50/252, Den Danske UNESCO Nationalkommissions arkiv, privatarkiv nr. 1248, RA.

34 Niels Blædel: "UNESCO", *Berlingske Tidende*, 7.5.1948.

35 Journalsag 315/50, Den Danske UNESCO Nationalkommissions arkiv, privatarkiv nr. 1248, RA og Otto-Ernst Schüddekopf: *History Teaching and History Textbook Revision*, Strasbourg: Council of Europe 1967, s. 11-41.

36 Journalsag 78/56, Den Danske UNESCO Nationalkommissions arkiv, privatarkiv nr. 1248, RA. "Beretning om Den Danske UNESCO Nationalkommissions virksomhed i kalenderåret 1956", s. 6, Undervisningsministeriet; "Report from Denmark to the Eleventh General Assembly of UNESCO concerning 1958-59", s. 8, Statsbiblioteket og Kjeld Juul: *Mod nye Grænser. Fra europæisk genopbygning til u-landssamarbejde 1943-1963*, København: Mellempfolkeligt Samvirke 2002, s. 286-287.

ved mødet var, at det var første gang, Asien og Afrika holdt møde uden om Europa. Det eneste konkrete punkt, som landene blev enige om, var at afvise og bekæmpe kolonialisme- og racismetankegangen, hvilket fremgik af en resolution udformet af den indiske premierminister Jawaharlal Nehru. Det var da også i kølvandet på konferencen i Bandung, at begrebet "den tredje verden" dukkede op som tegn på, at kolonitidens dage var talte, og at de engang "primitive" indbyggere ønskede at gøre sig gældende i verdenssamfundet.³⁷

Det var præcis det år, at Undervisningsministeriet iværksatte prøveundervisning i udvalgte folke- og gymnasieskoler med henblik på udbredelse af mellemfolkelig forståelse. Ministeriet promoverede endvidere UNESCO's Øst-vest-projekt, som blev lanceret i 1957 og strakte sig over det følgende tiår. Projektets hensigt var at forstørre den folkelige forståelse for de mange nye lande og ad den vej bidrage til at opretholde freden. Øst-vest-projektet indgik ganske vist ikke som en del af UNESCO's raceprogram. Når jeg alligevel nævner det, er årsagen, at projektet kan ses som FN-systemets første forsøg på at lancere kulturrelativismen som herskende filosofi og som det første reelle forsøg på at skabe kontakt mellem de to verdener. Som led i projektet promoverede UNESCO racebegrebets modbegreber så som "etnicitet", "kultur" og "folk" i udstillinger og oplysningsmateriale.³⁸

Netop dette projekt fik, ifølge nationalkommissionens egne årsberetninger, en vis folkelig gennemslagskraft i Danmark. Undervisningsministeriets statskonsulenter for folkeskolen, ungdomsuddannelserne og seminarierne, Johannes Novrup og K. Helveg Petersen, var samtidig fortalere for at udskifte prøveundervisningen med en permanent ordning, så international forståelse blev en integreret del af undervisningen i samtlige landets skoler, og det var af stor betydning for sagens gennemførelse, at deres partifælle, den radikale Jørgen Jørgensen, blev undervisningsminister i maj 1957.

Året efter skete der nemlig det, at Johannes Novrup gik af som statskonsulent for at blive højskoleforstander på Mellemlfolkeligt Samvirkes internationale højskole, Magleås Folkehøjskole. Herfra hævdede han i artikler og foredrag, at den tankegang, som tidligere havde ført til slavehandel, racediskrimination og masseudryddelse, fortsat levede videre i de danske lærebøgers fremstillinger af hvide som de eneste rigtige mennesker på jorden, med den eneste rigtige religion, den eneste rigtige videnskab og den bedste tekniske formåen. Novrup fandt, at den danske befolkning af den grund havde en fornemmelse af at være overleg-

37 Jawaharlal Nehru: "Lysning i verdens raceproblemer - undtagen i Sydafrika", *Aktuelt*, 4.12.1960; L.D. Reddick: "What Now Do We Learn of Race and Minority Peoples?", *The Journal of Negro Education* 34 (3), 1965, s. 367 samt Thomas Hylland Eriksen og Finn Sivert Nielsen: *Til verdens ende og tilbage. Antropologiens historie*, Bergen: Fagbokforlaget 2002, s. 171.

38 Laura Elisabeth Wong: "Relocating East and West: UNESCO's Major Project on the Mutual Appreciation of Eastern and Western Cultural Values", *Journal of World History* 19 (3), 2008 s. 349-374.

ne i forhold til farvede og var præget af mangel på respekt for andre befolkningers livsmønstre. I maj 1958 nedsatte Mellemfolkeligt Samvirke så et skolebogsudvalg, som bestod af Johannes Novrup, professor Mogens Pihl, seminarielærer Ejnar Gjelstrup, historikeren og TV-manden John Danstrup og programredaktør Jørgen Vedel-Petersen. Udvalgets primære opgave var at drive lobbyvirksomhed for UNESCO's sideløbende forsøg på at udrydde fjendebilleder – herunder dem der blev skabt og forsøgt legitimeret gennem brug af racebegrebet – fra verdens skolebøger.³⁹

Arbejdet inspirerede undervisningsminister Jørgen Jørgensen til at indse, at Danmark kunne få glæde af UNESCO's arbejde, særlig på lærebogsområdet. Det førte til udarbejdelsen af *Den Blå Betænkning* og *Den Røde Betænkning* i 1960, som satte mellemfolkelig forståelse i højsædet, og stillede store krav til indholdet af folkeskolens og gymnasieskolens lærebøger. Derved stoppede Danmarks æra som monolitisk kultureksporterende land. Samtidig fik racebegrebet en vis fokus, selv om det altså var ad bagvejen og ikke direkte via UNESCO's egentlige raceprogram.

Kun da der samme år var optræk til nynazisme i Danmark, som led i en større nynazistisk bølge i Europa, hjalp nationalkommissionen UNESCO med at udgive et hæfte på 32 sider med titlen *Racisme*, som var en oversættelse til dansk af den brochure, organisationen distribuerede i alle medlemslande som en del af raceprogrammet. I brochuren, der indeholdt bidrag af en række af tidens førende sociologer, blev racisme kaldt "vor tids sociale kræft" og beskrevet som et vestligt fænomen.⁴⁰

I efteråret 1960 udgav Mellemfolkeligt Samvirke og UNESCO's nationalkommission i fællesskab bogen *En Verden i Udvikling* skrevet af historikeren Svend Cedergreen Bech. Værket var den første danske grundbog, som gav en samlet fremstilling af det arbejde, der forestod i de såkaldt "underprivilegerede lande".⁴¹ Det forhold, at værket udkom i to oplag og i 6.600 eksemplarer, fortæller noget om interessen for afkoloniseringen og for at hjælpe de tidligere kolonilande, der nu var blevet ophøjet til "ulande". Værket indledte et skred i oplysningsarbejdet både i nationalkommissionen og i Mellemfolkeligt Samvirke. Særligt hos Mellemfolkeligt Samvirke voksede omfanget af oplysningsmaterialer voldsomt. Antallet af bøger, pjecer og tidsskrifter med organisationen som udgiver gik fra ca. 18.000

39 Kjeld Juul: *Mod nye Grænser. Fra europæisk genopbygning til u-landssamarbejde 1943-1963*, København: Mellemfolkeligt Samvirke 2002, s. 298-300. Der er lavet enkelte analyser af effekterne af UNESCO's lærebogsændringer, Thomans Nygren: "International reformation of Swedish history education 1927-1961: The complexity of implementing international understanding", *Journal of World History* 22 (2), 2011, s. 329-354.

40 *Racisme* [særudgave af *Kontakt* 13:8/*UNESCO Courier*, dansk udgave nr. 17], 1960, s. 2.

41 Dokumenter i 369.4 A 63-129 (System of Associated Youth Enterprises – Mellemfolkeligt Samvirke), UNESCO Archives, Paris samt Journalsag 502/60, Den Danske UNESCO Nationalkommissions arkiv, privatarkiv nr. 1248, RA.

eksemplarer årligt i 1960 til over 76.000 fem år senere. Heraf var en del udgivet i fællesskab med nationalkommissionen og kom godt rundt i uddannelsessystemet.⁴²

Nationalkommissionen holdt fra 1960 desuden en række kurser på Danmarks Journalisthøjskole i Århus, hvis rektor, samtidshistorikeren Erik Reske-Nielsen, havde stor interesse for UNESCO's arbejde. Kurserne informerede de unge journaliststuderende om FN-systemet, ulandshjælp og mellemfolkelige problemstillinger. På den måde forsøgte nationalkommissionen at bearbejde dem til at påvirke befolkningen. Som led i træningen udgav nationalkommissionen fra april 1962 det lille blad *UNESCO-Nyt*, som blev redigeret og skrevet af de journaliststuderende. Bladet blev sendt til pressen og til forskellige uddannelsesinstitutioner, og det blev fra 1963 kommissionens dominerende talerør udadtil.⁴³

Samme år arrangerede nationalkommissionen en vandrestilling i flere danske byer om UNESCO's arbejde. Udstillingen viste, at et nyt menneskesyn var ved at bryde igennem, idet den berettede om sociale, økonomiske og kulturelle forhold over det meste af verden og var rensset for hierarkisk sprogbrug. I Aarhus kulminerede udstillingen i en såkaldt UNESCO-uge, der blev afholdt i november-december 1963. Programmet var tilrettelagt i samarbejde med lokale institutioner og organisationer og sponseret af Ministeriet for Kulturelle Anliggender og Undervisningsministeriet. Spejdere uddelte brochurer om UNESCO i hele byen, postvæsenet stemplede brevene med et UNESCO-mærke, og der var plakatkoncurrencer og temaundervisning på samtlige af byens 80 skoler. Dertil kom foredrag, lysbilleder og film på Aarhus Universitet og i en række foreninger. Der var udstillinger rundt om på bibliotekerne og i rådhushallen, hvoraf den sidste blev besøgt af 12.000 betalende besøgende samt knap 4.000 skolebørn, der klassevis havde adgang med deres lærere. Udstillingerne viste kulturprodukter fra forskellige lande, særlig fra Asien og Afrika. Ugen affødte mellem 80-100 presseomtaler og to omtaler i fjernsynet, og ifølge nationalkommissionen var det karakteristiske for hele arrangementet, at det lagde vægten på den kulturelle diversitet og menneskers fundamentale ligeværd, og understregede alle landes og kulturers afhængighed af hinanden.⁴⁴

I 1963-65 fortsatte nationalkommissionen med at yde økonomisk bidrag til arrangementer, som vægtede den kulturelle mangfoldighed, eller som satte fokus på problemerne i Sydafrika, herunder til Dansk Ungdoms Fællesråd, som arrange-

42 Kjeld Juul: *Mod nye Grænser. Fra europæisk genopbygning til u-landssamarbejde 1943-1963*, København: Mellempfolkeligt Samvirke 2002, s. 288.

43 "Beretning om Den Danske UNESCO Nationalkommissions virksomhed i kalenderåret 1963", s. 21 og "Beretning om Den Danske UNESCO Nationalkommissions virksomhed i kalenderåret 1964", s. 17 og "Beretning om Den Danske UNESCO Nationalkommissions virksomhed i kalenderåret 1964", s. 5, Undervisningsministeriet.

44 "Beretning om Den Danske UNESCO Nationalkommissions virksomhed i kalenderåret 1963", s. 7-10 og 16, Undervisningsministeriet.

rede kurser om "fordomme" og "racekonflikter og verdensfreden".⁴⁵ Men derudover fik initiativer taget i forbindelse med UNESCO's raceprogram ikke bevågenhed fra Undervisningsministeriet og Den Danske UNESCO Nationalkommission.

RACEBEGREBET I DANSK ANTROPOLOGI

Graver man et spadestik dybere og ser på, om raceprogrammet fik betydning i den danske, videnskabelige verden, så tegner der sig et lidt andet billede. Efter Anden Verdenskrig oplevede antropologien – læren om mennesket – nemlig et prestigetab internationalt, fordi racebegrebet blev tillagt en lugt af røgen fra krematorierne i koncentrationslejrene.

I perioden 1945-50 befandt danske videnskabsfolk med interesse for antropologi, først og fremmest læger, sig således i et underligt vakuum præget af folkelig indignation over mordet på seks millioner jøder, samtidig med at de tyske antropologer stod midt i intrikate udrensingsprocesser, som involverede dem. Bl.a. professor Tage Kemp, der var leder af Institut for Human Arvebiologi og Eugenik ved Københavns Universitet, og som blev kontaktet af sine tyske kolleger, antropologerne Fritz Lenz og Otmar Freiherr von Verschuer. Kemp besluttede at forsvare dem, selv om kolleger rådede ham til ikke at gøre det. Det på trods af, at Verschuer var forfatter til det antisemitiske værk *Rassenbiologie der Juden* fra 1937 ligesom det var ham, der havde anbefalet sin elev og assistent Joseph Mengele til jobbet som læge i Auschwitz og havde haft stor gavn af kontakten til Mengele i forbindelse med sine tvillingestudier. På baggrund af bl.a. Kems støtte lykkedes det de to antropologer at gå fri.⁴⁶

Holocaust skabte dog samtidig et øjeblikkeligt behov hos en række danske læger for at lægge afstand til de nazistiske raceteorier og ad den vej retfærdiggøre det videnskabelige fundament, de mente, at de selv byggede på. Blandt dem var professor i arvelighedslære ved Carlsberg Laboratoriet, dr. phil. Øyvind Winge og dr.med. Axel Slottved, der var overlæge ved tuberkulosestationerne i bl.a. Vejle og Kolding, og som begge skrev kronikker, der gik ud på at fremhæve den nazistiske anvendelse af racebegrebet som noget helt andet end den forståelse af begrebet, der blev anvendt i resten af verden.⁴⁷

Praksis ændrede sig dog ikke meget. Der blev stadig lavet utallige fysisk antropologiske opmålinger op gennem 1950'erne. Til gengæld begyndte de danske læger med interesse for antropologi i stigende grad at undlade at anvende racebe-

45 Smst., s. 11-12 og "Beretning om Den Danske UNESCO Nationalkommissions virksomhed i kalenderåret 1964", s. 8, Undervisningsministeriet.

46 Lene Koch: *Racehygiejne i Danmark 1920-56*, Haslev: Gyldendal 1996, s. 211-214 samt John P. Jackson og Nadine M. Weidmann: *Race, Racism, and Science. Social Impact and Interaction*, New Brunswick: Rutgers University Press 2006, s. 122-123.

47 Øyvind Winge: "Det tredje Riges Racelære", *Information*, 25.8.1945 og Axel Slottved: "Racens Forbedring", *Jyllands-Posten*, 9.10.1945 og Axel Slottved: "De begavedes Arv", *Jyllands-Posten*, 10.10.1945.

grebet og sætte lighed mellem udseende og mentalitet som i de traditionelle, fysisk antropologiske undersøgelser, og en af forklaringerne på dette fænomen kan sagtens være UNESCO's raceprogram. Fakta er i hvert fald, at erklæringerne ikke gik helt hen over hovedet på antropologiens udøvere i Danmark, på samme måde som de gik hen over hovederne på nationalkommissionens medlemmer.

Netop Tage Kemp var en af dem, der følte trang til offentligt at forholde sig til organisationens arbejde. I en kronik i *Information* den 1. september 1950 så han da også positivt på UNESCO's bevæggrunde til at gøre op med racebegrebet. For

i vor tid er raceproblemet mere brændende og mindre afklaret end nogensinde: racefordomme flourerer, og racehadet sniger sig lumskelig mand og mand imellem eller bryder ud i lys lue med blodige kampe og umenneskelige forfølgelser. Racefølgelserne i Det Tredje Rige er endnu i frisk erindring, der er i dag interne kampe mellem racerne i Amerika, i Sydafrika, i Palæstina, i de arabiske lande, i Indien og Indonesien, i Belgien og mange andre steder på jordkloden; og er den krig, der i dag raser på Korea, ikke i lige så høj grad en kamp mellem racer som mellem modsatte politiske ideologier?⁴⁸

Men så var der heller ikke mere velvilje at finde hos Kemp. Han karakteriserede erklæringens indhold som ejendommeligt og affektbetonet snarere end videnskabeligt begrundet, og han såede tvivl om UNESCO's medfølgende pressemeddelelser ubeskedne udsagn om, at erklæringen var den mest autoritative fremstilling af spørgsmålet, der nogensinde var givet. I hvert fald fandt han ikke autoriteterne bag erklæringen særlig respekterede. "Den, der særlig har været aktiv ved dets affattelse, er en amerikansk skribent og antropolog, som kalder sig Ashley Montagu, der har samarbejdet med en mindre gruppe ikke særlig kendte antropologer", mens resten af ekspertgruppen bestod af for ham helt ukendte mennesker.

Det forekom Kemp at være en fejlsluttelse at betragte race som en social myte. Han var af den opfattelse, at der eksisterede grupper af mennesker, der var fælles om visse arvelige egenskaber, som ikke udviste alt for stor variationsbredde. Ganske vist harmonerede udsagnet om, at alle var ens udstyret fra fødslen, godt med FN's målsætning om at skabe et lige samfund, men meget dårligt med hans eget kendskab til arvelighedsforhold. Han rådede UNESCO til at koncentrere sig om at give alle børn de muligheder, der passede bedst til dem, i stedet for at tro, at man kunne undgå fremtidige problemer ved at afskaffe racebegrebet. "Tænk, hvis man f.eks. kunne blive af med al sygdom, ved, at UNESCO udstedte et manifest om, at ordet sygdom nu var afskaffet, eller hvis man kunne blive af med begrebet indkomstskat på samme måde" skrev Kemp. "På samme måde er det en misforståelse at tro, at man når noget ved at afskaffe ordet race og erstatte det

48 Tage Kemp: "UNESCO om raceproblemerne", *Information*, 1.9.1950.

med betegnelsen etnisk gruppe. Racerne vil bestå og bekæmpe og hade hinanden uafhængigt deraf".⁴⁹

Der var andre forskere, der reagerede mere blidt på UNESCO's raceprogram. En af dem var den københavnske zoologiprofessor H.V. Brøndsted, der havde interesse for antropologi og særlig forholdet mellem biologi og kultur. I forbindelse med de første udgaver af UNESCO's serie *The Race Question in Modern Science* præsenterede han læserne af *Berlingske Aftenavis* for organisationens forestående oplysningskampagne. "Er noget sådant nødvendigt i Danmark?" var spørgsmålet. Svaret var, at befolkningen var præget af vrangforestillinger fra skolesystemets lærebøger, der var fyldt med "farlige racefordomme", som børn blev indpodet fra barnsben. Selv satte han racebegrebet i anførselstegn, og han gennemgik et par undersøgelser, som viste, at de forskellige såkaldte racer var i stand til at lære lige udviklede ting. Det indikerede ifølge Brøndsted, at alle såkaldte racer var mentalt lige godt udrustet fra naturens side. Ideen om at der eksisterede stereotype og kvalitativt forskellige racer, mente han ikke, havde hold i arvelighedsforskningens resultater: "Vi tvinges derfor til at slutte, at det udelukkende er kulturelle traditioner, der giver næring til den fejlagtige forestilling, at jordens forskellige racer har arvelige, biologisk arvelige, forskelle i intellektuel, moralsk og teknisk henseende".⁵⁰ Brøndsted repræsenterede et racekritisk standpunkt, der helt på linje med UNESCO så race som en social konstruktion.

Som tiden gik, erkendte dog også Kemp de nyttige elementer i UNESCO's arbejde. Det viste han i en artikel om racebegrebet fra 1951, hvori han tog erklæringens lighedstanke til sig: "Ligheden mellem de enkelte mennesker er altså, uanset deres racepræg, langt større end forskellen; alene af den grund er det så urimeligt at se ned på eller foragte sine medmennesker, fordi de tilhører en anden race, end man selv gør".⁵¹

I november 1951 blev Kemp – som antropologiens fremmeste talerør i Danmark – ydermere kontaktet af UNESCO direkte. Organisationens hensigt var at inddrage den vestlige verdens førende antropologer aktivt i arbejdet med organisationens anden raceerklæring i kølvandet på kritikken af den første. Alfred Métraux opfordrede derfor Kemp til at kommentere det foreløbige udkast. Hensigten var ikke kun at skabe konsensus, men også at holde antropologerne fast på deres standpunkt med den deri indbyggede fare for, at de kom til isolere sig, hvis de ikke deltog, eller hvis de bidrog med ekstreme holdninger. Der var altså tale om en slags frivillig tvang.⁵²

Kemp valgte en meget kategorisk tilslutning: "I beg to inform you that I am in full agreement with the points of view set forward in the document 'Statement

49 Kemp: "UNESCO om raceproblemerne",

50 H.V. Brøndsted: "Racefordomme", *Berlingske Aftenavis*, 18.5.1951.

51 Tage Kemp: "Om menneskeracernes opståen", *Medicinsk Forum* 4, 1951, s. 90.

52 *The Race Concept. Results of an Inquiry*, Paris: UNESCO 1953, s. 94.

on Race' of 18.9.1951, sent to me" svarede han.⁵³ I brevet henviste han til et kapitel om racekarakterer i en helt ny udgivelse, *Genetics and Disease*, hvor han ifølge sig selv gav udtryk for sin støtte. I værket anvendte han da ganske rigtig også racebegrebet uden at lade det omfatte andet end rent fysiske karakteristika, men det var uden at levere en kategorisk afvisning af, at mentale karaktertræk kunne være arvelige og desuden fulgt af en bestemt afvisning af konklusionerne i den første erklæring: "Race is a word that is often misunderstood" skriver han. "There does not exist a race corresponding to each group of languages, country or nation. Hence there has quite naturally been a tendency to replace the word race by the term 'ethnic group'. There is, however, no doubt about the existence of different races, though there is some disagreement as to their classification".⁵⁴ Selv kalkulerede han med flere end de tre raceopdelinger, som UNESCO's seneste erklæring blåstemplede.

Ud over den formelle tilslutning til erklæringen havde UNESCO bedt Kemp om at bidrage med nogle overvejelser omkring fænomenet raceblanding. Resultatet, som han vedlagde sit brev, gik ud på, at menneskeracer frit kunne blande sig, da deres afkom ikke blev sterilt eller inferiørt, som det blev hævdet af nogle antropologer. Til gengæld var det ofte asociale og kriminelle mennesker fra en højerestående race, der giftede sig med personer fra "en mindre civiliseret race", og det var i det fænomen, man skulle finde forklaringen på den fejlopfattelse, at raceblanding i sig selv var uheldig. Kemp kunne ikke give noget entydigt bud på, om raceblanding havde indbyggede fordele. Den, der ønskede et samfund, hvor alle tænkte og følte ens, måtte være imod raceblanding, skrev han. Men var man for større variation, undertiden også farlig variation, måtte man være for. Ved at tage afstand fra teorier om racemæssig over- og underlegenhed, men samtidig insinuere at kulturtrinene var indbygget i biologien, lykkedes det Kemp at balancere på en knivsæg, mellem hvad der var hans overbevisning og hvad UNESCO forventede af ham.⁵⁵

I juni 1953 udgav UNESCO den publikation, der indeholdt antropologernes mange kommentarer og indsigelser, og udstillede de antropologer, som havde været imod erklæringen. Heraf fremgik det, at Kemp var blandt de antropologer, der havde tilsluttet sig erklæringen uden reservationer, og brudstykker af hans overvejelser omkring raceblanding var anvendt til at give erklæringens konklusioner videnskabelig legitimitet.⁵⁶

I februar 1954 skrev UNESCO igen til Kemp og informerede ham om, at organisationen påtænkte udgivelsen af en lettere revideret udgave af kommentarerne

53 Brev fra Tage Kemp til The Department of Social Sciences, UNESCO 15.1.1952, 323.12 A 102 (Statement on Race), UNESCO Archives, Paris.

54 Tage Kemp: *Genetics and Disease*, København: Munksgaard 1951, s. 146.

55 Erklæring om "Race Mixture" som bilag til brev fra Tage Kemp til The Department of Social Sciences, UNESCO 15.1.1952, 323.12 A 102 (Statement on Race), UNESCO Archives, Paris.

56 *The Race Concept. Results of an Inquiry*, Paris: UNESCO 1953, s. 17 og 69-70.

til erklæringen. Han skulle blot bifalde udkastet og være villig til at underskrive det. I april 1954 havde alle adspurgte antropologer bidraget med rettelser, som man igen bad om at få godkendt. Der var ingen indvendinger fra Kemps side og dermed en stiltiende tilslutning.⁵⁷

I de følgende år undlod Kemps institut helt at producere undersøgelser med anvendelse af de klassiske antropologiske opmålingsmetoder. Selv fik han en mere universalistisk tilgang til antropologien og begyndte at dyrke den såkaldte humangenetik. I lyset af atombomberne over Hiroshima og Nagasaki i Japan og de efterfølgende prøvesprængninger med brintbomber kastede han sig bl.a. over den betydning, som moderne krigsførelse havde i form af strålingsfare. Og hos ham, ligesom hos hans kolleger i USA, var det pludselig begreber som "population" og "mankind" der blev anvendt fremfor for racebegrebet. Så i den forstand var han givetvis præget af UNESCO's indsats – direkte eller indirekte.⁵⁸

Andre steder i den danske antropologiske verden var der derimod stadig forskere med interessen for racestudier i behold. Det gælder f.eks. distriktslæge Erik Skeller i Upernavik, der i 1954 var forfatter til et særnummer af *Meddelelser om Grønland* om østgrønlandernes antropologi. Værket var baseret på opmålinger af 860 levende personer, omkring trefjerdedele af indbyggerne i Ammassalik, foretaget i årene før UNESCO's raceprogram. Men på udgivelsestidspunktet stod han pludselig i et dilemma og forsøgte at retfærdiggøre sin undersøgelse med et indledende afsnit om racebegrebet, som inkluderede en række citater af antropologer og genetikere, der anvendte og forsvarede racebegrebet og de klassiske opmålingsmetoder. Det ømme punkt undlod han ikke at komme ind på, men han gemte det til sidst. "Before concluding this chapter", skrev han, "it should be noted that the word 'race' has been subject to so much conventional prejudice – not least in this century – that UNESCO, in July 1950, found it advisable to recommend the abolishment of the word 'race' in anthropology, and to replace it by 'ethnic groups'".⁵⁹ Det anbefaling fulgte Skeller kun delvist, da han sammenholdt sine resultater med gamle undersøgelser, der byggede på ideen om racegrupper. Til gengæld så han sig ikke i stand til at komme med et bud på eskimoernes biologiske oprindelse, og han undlod at gøre sig overvejelser om deres intellektuelle værdi. Værket var forsynet med et supplement, der bestod af fotografiske stereotyper i form af grønlandere i profil og en face. Kombineret med hans evolutioni-

57 Breve fra Otto Klineberg (Division of Applied Social Sciences, UNESCO) til Tage Kemp (Institut for Human Arvebiologi og Eugenik, Københavns Universitet) 23.2.1954 og 8.4.1954, 371.044.5 A 002/06 "56" (Adult Education, Consultative Committee – Meetings 1956), UNESCO Archives, Paris.

58 *The First International Congress of Human Genetics. Proceedings, part 1*, Basel: Karger 1956, indledning s. 11-13.

59 Erik Skeller: *Anthropological and Ophthalmological Studies on the Ammassalik Eskimos. Meddelelser om Grønland* 107 (4), 1954, s. 15.

stiske forklaring på racernes tilblivelse, repræsenterede Skeller på den måde en besynderlig overgang mellem to standpunkter.

På Landbohøjskolen havde plantefysiologen Herluf Petersen før krigen markeret sig som fortaler for racehierarkier. Men i en kronik fra 1959 anlagde han pludselig en sociologisk tilgangsvinkel, forargedes over racehierarkiernes virkningshistorie og citerede forfatteren af UNESCO's anden erklæring, L.C. Dunn, for, at det ikke var menneskers forskelligheder i sig selv, der var skyld i konflikter, men den måde man betragtede forskellighederne på.⁶⁰

Endnu i slutningen af perioden var der enkelte eksempler på forskere, der nægtede at drage konsekvenserne af UNESCO's erklæringer. I midten af 1950'erne blev skolepsykologen Knud Spelling faktisk ansat af UNESCO selv som rådgiver i undervisningsspørgsmål og sendt på mission til Malaya – det nuværende Malaysia. Under sit ophold kom han til at interessere sig for raceforhold og begyndte at foretage intelligens-tests på børn af de angiveligt fire forskellige racegrupper i Malaya, for at vise "om der er racemæssige forskelle i intelligens".⁶¹

Initiativet kolliderede med UNESCO's anden erklæring, som lagde afstand til sammenblandingen af race og intelligens-tests, fordi den slags undersøgelser ikke skelnede mellem, hvad der skyldtes biologi, og hvad der skyldtes miljøfaktorer. Det blev Spelling klar over, da han under bearbejdelsen af materialet konsulterede Jørgen V. Spærck på Statens Seruminstitut, som advarede ham mod sammenblandingen og gjorde ham opmærksom på, at ideen om racer nu formentlig slet ikke kunne opretholdes. Ved udgivelsen af sine resultater flere år senere, nemlig i 1963, var Spelling altså klar over, at hans undersøgelse befandt sig i randområdet af, hvad der på den tid blev anset for videnskabeligt og etisk holdbart. Det kom til udtryk ved, at han indledte værket med at lægge vægt på miljøets indflydelse, påpege den historiske misbrug af racebegrebet, det problematiske ved intelligens-test som metode, UNESCO's erklæringer, myten om rene racer og ved at hævde, at undersøgelsens formål var at undersøge miljøets indflydelse på intelligensudviklingen.

Spellings konklusion var ikke desto mindre den politisk ukorrekte, at man kunne finde intelligensmæssige forskelle hos verdens racer, og at forskellene formentlig ikke kun var miljømæssigt forankret, men lå i nedlagt de forskellige racegruppers biologi. Det var tydeligt, at Spelling var klar over, at han bevægede sig i farefuldt farvand. I hvert fald fandt han det selv vigtigt at påpege, at UNESCO ikke havde ansvar for hans publikation. Omvendt havde han ikke til sinds at opgive sit forehavende: "For et almindelig dansk 'demokratisk' sind virker det tiltalende,

60 Herluf Petersen: "Raceforestillinger og moderne videnskab", *Social-Demokraten*, 12.3.1959.

61 K. Spelling: *Miljøets indflydelse på intelligensudviklingen. Specielt med henblik på "racemæssige" forskelle*, København: Nyt Nordisk Forlag 1963, forord.

når en forsker forsøger at slå fast, at alle racer er 'født lige', men videnskabeligt virker det ikke".⁶²

Spellings undersøgelse virker som en undtagelse, der bekræftede reglen om, at det efterhånden var blevet normen i lægeverdenen ikke at sammenblende biologi og intelligens. Den klare skillelinje blev f.eks. håndhævet på Antropologisk Laboratorium under Københavns Universitet. Jørgen Balslev Jørgensens og den dansk-græske prins Peters bearbejdning af opmålingerne fra Den 3. Danske Centralasiatiske Ekspedition lå ganske vist tæt op af nazisternes centrale interesseområder, nemlig indoeuropæernes urhjem, men forskningsresultaterne var blot for værdiladet sprogbrug. Selv nåede Jørgen Balslev Jørgensen da også at blive involveret i UNESCO's arbejde, idet han i årene 1963-64 var tilknyttet organisationens udgravninger i Nubien i forbindelse med bygningen af Aswan-dæmningen og oversvømmelserne af de historiske områder.⁶³ I det hele taget var laboratoriet på den tid præget af en helt ny generation, som lagde mere vægt på fund fra arkæologiske udgravninger og på almenmenneskelige problemstillinger, såsom hvad knogler kan sige om sygdomme og menneskers omgivelser – dvs. forskere som tænkte i individer, etniske grupper eller populationer i stedet for i racer, og uden at værdisætte dem.

KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

Ser man på UNESCO's virkningshistorie i Danmark, er det interessant, at de danske delegerede og siden hen medlemmerne af Den Danske UNESCO Nationalkommission betragtede Danmark som et kultureksportland. Nationalkommissionens væsentligste bidrag i forhold til UNESCO's raceprogram i det første tiår var derfor at skabe loyalitetsbånd mellem en række danske forskere og UNESCO med dets etiske standarder. Først fra omkring 1955 skabte afkoloniseringen grobund for en række aktiviteter indadtil i Danmark, der blev støttet af bl.a. UNESCO og den danske regering, og som havde til formål at fremme den mellemfolkelige forståelse. Ikke mindst lærebogsændringer og oplysningsvirksomhed. Ser man dernæst

62 Spelling, *Miljøets indflydelse på intelligensudviklingen*, s. 86. Desuden Ansøgning fra Knud Spelling (skolepsykolog) til Den Danske UNESCO Nationalkommission 18.6.1955, journal-sag 337/55, Den Danske UNESCO Nationalkommissions arkiv, privatarkiv nr. 1248, RA samt "Beretning om Den Danske UNESCO Nationalkommissions virksomhed i kalenderåret 1955", s. 10, Undervisningsministeriet.

63 "Beretning om Den Danske UNESCO Nationalkommissions virksomhed i kalenderåret 1963", s. 18, Undervisningsministeriet; Jørgen Balslev Jørgensen, Lennart Edelberg, Carl Krebs og Halfdan Siiger: "Anthropological Studies in the Hindukush and the Punjab", *Folk* 6 (2), 1964, s. 37-51; Prince Peter of Greece and Denmark: *Anthropological researches from the 3rd Danish expedition to Central Asia*, København: Det Kgl. Danske Videnskabernes Selskab 1966; Jan Jakobsen, Niels Lynnerup og Jesper Boldsen: "Jørgen Balslev Jørgensen. In memoriam", *Ugeskrift for Læger* 168 (15), 2006, s. 1590, samt Pia Bennike og Niels Bonde: "Physical Anthropology and Human Evolution in Denmark and other Scandinavian Countries", *Human Evolution. An international journal* 7 (2), 1992, s. 77-79.

på antropologien, så var de første år efter Holocaust præget af forsøget på at lægge afstand til den nazistiske antropologi for ad den vej at hævde videnskabeligheden i den danske. UNESCO's raceerklæringer og pamfletter mødte spredt modstand, men efterhånden også en del velvilje særlig i forhold til at udelade intellektuelle forskelle som kriterium for raceopdelingerne og dermed bremse begrebets politiske slagskraft i forhold til såkaldt racefremmede. Så i den forstand fik UNESCO raceprogram en egentlig effekt i Danmark. FN-systemets internationalistiske tilgang til mennesket manifesterede sig samtidig i humangenetikken, som vægtede almenmenneskelige problemstillinger som sygdomme og strålingsfare.

Skulle man lave en mere tilbunds gående undersøgelse af UNESCO's raceprogram og dets virkningshistorie i Danmark, så burde man tillige undersøge racebegrebet indenfor andre områder også. Det har jeg gjort. Pladsen i dette tidsskrift tillader desværre ikke alle mellemregningerne, men derfor skal læseren ikke snydes for konklusionerne.

Ser man på de beslægtede discipliner, så oplevede etnografien en opgangsperiode efter krigen på trods af, at dens udøvere stadig var præget af førkrigstidens opfattelse af racebegrebet. UNESCO's raceerklæringer fik dog den betydning, at enkelte udøvere begyndte at dyrke den beslægtede, amerikanske kulturantropologi, og hen i mod midten af 1950erne var afstandstagen fra biologisk determinisme en generel tendens, og sammenknytningen mellem dansk etnografi og UNESCO blev meget tæt.

Inden for geografien var der fra krigsafslutningen fokus på at tage afstand fra biologisk determinisme, men der var ingen aktiv indsats fra faggeografernes side i forhold til at ændre lærebøgerne. Lærebogsændringerne i geografi fandt i de første år derfor sted på lærebogsforlagenes eget initiativ. Også inden for historiefaget blev der rensset ud i anvendelsen af racebegrebet og samtidig var der stor interesse for UNESCO's arbejde, og der blev gjort en aktiv indsats blandt historikere for at ændre lærebøgerne. Med økonomisk bistand fra UNESCO lykkedes det efterhånden at gennemføre omfattende ændringer af lærebøgerne i særlig geografi og historie.

Hvad angår sociologien, så havde den stor bevågenhed hos UNESCO, den danske presse og universiteterne, men ikke i udpræget grad blandt de danske politikere eller medlemmerne af nationalkommissionen. I kraft af UNESCO's forsøg på at inddrage danske sociologer i sit arbejde, og fra slutningen af 1950erne også i kraft af den danske regerings og nationalkommissionens velvilje, oplevede sociologien alligevel fremgang institutionelt set. Det var medvirkende til, at magtforholdet mellem sociologien og den fysiske antropologi blev ændret, så sociale og kulturelle forklaringer efterhånden fik en mere fremtrædende rolle som sandhedsgiver som alternativ til biologiske.

Hvad angår offentligheden, dvs. medielandskabet, så blev der anvendt både kulturelle og biologiske hierarkier. Danmark var kommet ud af krigen uden større moralske tømmermænd i kraft af redningen af danske jøder og det bidrog til

selvbilledet af et land uden racefordomme, hvor andre lande og særligt Tyskland fremstod som steder, der havde brug for at lære om tolerance og demokrati. I forhold til den jødiske minoritetsgruppe blev enhver form for hierarkisering tabuiseret efter krigen, men der hvilede samtidig en latent antisemitisme under overfladen, som skyldtes indlæring under opvæksten, nazistisk propaganda, berøringsangst og manglende erkendelse af problemet. Sorte blev genstand for interesse og velvilje i en udstrækning, så besøgende talte om positiv særbehandling, men ikke om accept, og opfattelsen af afrikanere i lærebøger, populærvidenskabelig litteratur, aviser og blade var i 1950'erne stadig præget af et biologisk forankret hierarki. Forsøg på en ændring skete først i kølvandet på afkoloniseringen, UNESCO's lærebogsændringer og organisationens forskerudvekslingsprogram.

Forholdet til Grønland var frem til afslutningen af Anden Verdenskrig præget af den officielle politik om at lade kolonien og dens indbyggere forblive isolerede, og offentlighedens generelle tro på, at danskere var gode kolonisatorer. Og på baggrund af danske delegeredes udtalelser i FN om, at grønlændere (som antropologer indtil da havde rangeret lavere) og danskere gennem århundreders massive indgiftning i virkeligheden tilhørte samme race og samme folk, blev Grønland ikke selvstændig, men fik i stedet status af dansk amt, og der kom mere åbenhed om de problematiske sider ved forholdet mellem grønlændere og danskere. Her viste der sig imidlertid et svælg mellem den officielle danske politik om forskelsbehandling på bl.a. lønområdet, og offentlighedens opfattelse af, hvad der var ret og rimeligt.

Med hensyn til racebegrebets modbegreber blev etnicitetsbegrebet ganske vist anvendt i offentligheden i forbindelse med omtalen af UNESCO's første erklæring, men bl.a. i lyset af den anden erklærings rehabilitering af racebegrebet, blev det ikke særlig udbredt før 1965. Der var en tendens til at bruge kulturelt forankrede betegnelser eller farveangivelser i stedet. Anderledes med racehadsbegrebet, racediskriminationsbegrebet og racismebegrebet, der blev anvendt af mennesker, som repræsenterende et racekritisk standpunkt, og det gjorde stadig flere. Nu var begreberne oven i købet mere hårdtslående end før krigen, idet anvendelsen havde indbygget en grad af moralsk fordømmelse i erindringen om Holocaust, og de kom til at omfatte ikke bare nazisterne, men potentielt alle mennesker. I løbet af 1950'erne og 1960'erne blev begreberne anvendt ofte, og racismebegrebet, der i 1945 stort set var ukendt, havde i 1965 status som et helt almindeligt ord i det danske dagligdagssprog.⁶⁴

UNESCO's raceprogram var på ingen måde monolitisk dominerende i denne mentalitetsændring. I virkeligheden spillede organisationen nærmere en rolle som en prisme, der reflekterede internationale trends, og en autoritet, som racekritikere kunne henvise til. Men som sådan havde den til gengæld også betydning.

64 Poul Duedahl: *Fra overmenneske til UNESCO-menneske. En begrebshistorisk analyse af overgangen fra et biologisk til et kulturelt forankret menneskesyn i det 20. århundrede* [upubliceret ph.d.-afhandling, Aalborg Universitet], 2007.

POUL DUEDAHL
PROFESSOR MSO, PH.D.
INSTITUT FOR KULTUR OG GLOBALE STUDIER
AALBORG UNIVERSITET
EMAIL: DUEDAHL@CGS.AAU.DK

ABSTRACT

FROM RACE TO ETHNICITY: UNESCO AND MENTAL ENGINEERING IN DENMARK, 1945-65

Poul Duedahl

Department of Culture and Global Studies, Aalborg University.

Email: duedahl@cgs.aau.dk

In wake of World War II and the Holocaust came the establishment of UNESCO as a specialized agency for education, science and culture under the auspices of the UN. For the next 20 years the Organization was the core of a dispute in international scientific circles over the correct definition of the concept of race. This was essentially a dispute about whether the natural sciences or the social sciences should take precedence in determining the origin, division and value of man. This article reveals the measures made by UNESCO to combat biological determinism and analyses – as a case study – their impact in Denmark from 1945 to 1965, when the UN adopted The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. A major task for UNESCO was to issue a statement by experts containing a universal definition of race that would highlight equality and promote the culturally rooted concept of ethnicity. The organization expected that such a statement would eliminate racial prejudice and bring people together. But the impact of these efforts was slightly different, or at least slower than expected. In scientific circles, the initiatives faced some resistance but also some degree of good will, and Danish anthropologists, abandoned mental traits as criteria for racial classification and slowly engaged in human genetics, which emphasized universal problems. The fact that staff members at the Ministry of Education in the mid-1950s were deeply involved in UNESCO's work was crucial, but it was not before 1954, that experimental education was initiated in order to promote international understanding, and that the official bias of views of Denmark as only an exporter of culture was abandoned. In 1960 the promotion of international understanding became an official Danish education policy, and with the economic support from UNESCO, textbooks and teaching methods were improved. That played a major part in imposing a new view of man and a consensus of what was perceived to be morally, scientifically and politically correct, namely that humans were to a greater extent cultural beings than they are products of nature.

STAT OG CIVILSAMFUND I NYE RELATIONER

FN'S BØRNEKONVENTIONS HISTORIE I DANMARK

■ ANETTE FAYE JACOBSEN

Konventionen om barnets rettigheder blev vedtaget i FN i november 1989. Allerede efter få år var Børnekonventionen ratificeret af et uhørt højt antal af verdens stater. Ingen kunne være i tvivl om, at man her stod over for en gedigen international succes.

Spørgsmålet var, om konventionen skulle få ligeså stor succes i de enkelte medlemslande? Danmark tiltrådte dokumentet i 1991. Kunne en international traktat med meget bredt formulerede rettigheder for børn få betydning i et velfærdssamfund som det danske – med en lang tradition for socialpolitik og reformpædagogik, hvor børns tarv og medbestemmelse var nøgleord? Kunne man desuden tænke sig, at det internationale menneskerettighedssystem med dets relativt tandlerløse kontrolmekanismer, her i form af FN's Børnekomité, skulle sætte nye dagsordner for et højt udviklet socialt sikkerhedsnet som det danske?

Det korte svar på begge spørgsmål er: Ja. En række centrale principper fra Børnekonventionen er indarbejdet i serviceloven, børneloven, samt i mandatet for flere offentlige institutioner. Ligeledes indgik det udtrykkeligt i grundlaget for den nydannede S, R og SF-regering i 2011, at der skulle følges op på anbefalinger fra FN's Børnekomité i den kommende tids politiske arbejde.¹

Der er således ikke tvivl om, at vi i Børnekonventionen har at gøre med en international institution, der i løbet af mindre end 25 år har fået en markant plads i det danske socialpolitiske landskab. Hvordan denne proces er forløbet, vil blive nærmere analyseret i denne artikel. Det er interessant, fordi internationale forpligtelser bliver stadigt vigtigere for de nationale politiske processer og samtidig også mere kontroversielle. Det sidste ses måske især i EU-politikken, men også menneskerettighederne er blevet mere omdiskuterede det seneste årti: For hvor langt skal udefra kommende 'kræfter' lægge bånd på de lokale, folkevalgte beslutningstagere? Dette er i sidste ende et politisk spørgsmål.

Børnekonventionens historie i Danmark er et godt eksempel på, hvordan internationale, regionale og nationale netværk bygges op omkring et område med

1 Regeringsgrundlaget: "Et Danmark, der står sammen" af 3.10. 2011, her refereret fra bemærkninger til "Forslag til Lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand (bl.a. om oprettelse af børnekontor). Fremsat den 11. maj 2012", bemærkningernes pkt. 3.

henblik på at skabe politisk indflydelse – i dette tilfælde på børnepolitikken. I denne artikel er interessen dog især rettet mod, hvordan forskellige nationale aktører indretter sig med eller gør brug af de internationale mekanismer.

Disse internationale rammer skal kort introduceres for at forstå det danske arbejde med Børnekonventionen. Kernen i FN's menneskerettighedsapparat er komitésystemet. De stater, der er tilsluttet en menneskerettighedskonvention, rapporterer til en kontrolkomité, som for Børnekomitéens vedkommende består af 18 personer udpeget af medlemslandene. Hvert femte år skal Danmark udarbejde en rapport, der beskriver lovgivning og politiske initiativer, der sikrer, at Børnekonventionens rettigheder omsættes til praksis for landets børn. Denne rapport udgør grundlaget for en efterfølgende såkaldt eksamination (fra engelsk *examination*), hvor komitéen typisk vil fremhæve, hvad den ser som problemer i implementeringen. Rapporteringsforløbet afsluttes med, at Børnekomitéen skriver en række anbefalinger til, hvad staten bør gøre for at rette op på de kritiske områder. I udgangspunktet er denne mekanisme ikke en stærk kontrolfunktion, idet komitéens anbefalinger ikke er forpligtende for medlemslandet. Men ved at aktivere private børneorganisationer og børneombud i medlemslandene i rapporteringsprocesserne har disse udviklet sig til en slags børnepolitisk kampplads for nogle medlemslande, herunder Danmark.

Det er den danske stat, der er ansvarlig for gennemførelsen af de konventioner, Danmark ratificerer. For Børnekonventionens vedkommende har det i praksis især været Socialministeriet, for det er her en stor del af børnepolitikken udfoldes. I forhold til de internationale forpligtelser spiller dog også Justitsministeriet og Udenrigsministeriet en rolle som koordinerende og formidlende led mellem det nationale og internationale niveau.

TEORI OG KILDER

Emnet børns rettigheder og FN's Børnekonvention rækker ind i mange fag, og af samme grund er det et stort teoretiske udbud, der kan trækkes på.

To tidsskrifter har været særligt væsentlige for feltet: *Childhood* (1993-), som især har været præget af sociologiske bidrag og *International Journal of Children's Rights* (1992-) med en mere juridisk orientering. Det sidstnævnte har tillige et ønske om at bidrage til "critical leadership and practical policy development".² Det er ganske typisk for megen forskning i børns rettigheder og i Børnekonventionen, at der er en udtrykkelig eller implicit målsætning om at forbedre vilkårene for børn.

Koblingen af videnskab med en loyalitet i forhold til et børnepolitisk projekt har givet visse svagheder. Først og fremmest har det medført en teoretisk underudvikling. Børnekonventionen er ofte blevet indsat som det teoretiske skelet,

2 Se forlaget Brill's internetside for tidsskriftet: <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/15718182;jsessionid=5p87o10h9sgc1.x-brill-live-02> (10.2.2015).

som virkeligheden er blevet målt i forhold til. Det har betydet et manglende kritisk blik på selve fundamentet for undersøgelserne, nemlig konventionen og de særlige konstruktioner, der rummes i et sådant politisk-diplomatisk kompromis.³

Historisk forskning i børns rettigheder og mere specifikt i Børnekonventionen er der endnu ikke kommet meget af. Der er imidlertid god brug for det historiserende perspektiv på områdets tendentielt naturaliserende begreber om 'barnet', 'barnets tarv' og 'barnets ret' til dette og hint.

Der er dog mange andre teoretiske tilbud, man kan lade sig inspirere af på de samfundsvidenskabelige hylder.

I international politik bruges begrebet om et 'epistemisk fællesskab' til at beskrive en gruppe transnationale specialister inden for et felt, der gennem deres særlige viden og engagement (*'epistemet'*) søger at præge en aktuel dagsorden i international og national politik.⁴ De typiske bidrag fra denne 'skole' er især optaget af de transnationale relationer, som ikke er centrum for denne artikel. Alligevel kan der være nogle pointer at hente i teoridannelsen. Ideen om *epistemet* gør opmærksom på den særlige internationalt genererede fortolkning af Børnekonventionen, og det kan være ét element at have øje for som noget nyt også i den danske sammenhæng.

Det transnationale børnerettighedsmiljø, som fungerer i og omkring FN's Børnekomité, kan godt defineres som et epistemisk fællesskab. Det er koncentreret i Genève, hvor Børnekomitéen mødes, og hvor de vigtigste internationale og transnationale børneorganisationer, som UNICEF, Save the Children International og Defence for Children International også har repræsentationer. Dette miljø af internationale specialister producerer løbende en særlig viden inden for en specialiseret diskurs og søger at give denne viden/diskurs politisk indflydelse internationalt og nationalt.

Det transnationale børnerettighedsmiljø har haft kontakter til nogle danske aktører og har tilbudt redskaber til national fortalervirksomhed, som danske børneorganisationer over årene er blevet dygtige til at bruge. Sådan har *epistemet* omkring børns rettigheder kunnet virke ind i den danske terminologi og tænkning på området.

3 Se f.eks. en oversigt over litteratur, som forholder sig kritisk til denne 'fortaler-forskning' i Didier Reynaert, Maria Bouverne-de-Bie og Stijn Vandeveldt: "A Review of Children's Rights Literature Since the Adoption of the United Nation Convention on the Rights of the Child", *Childhood* 16, 2009, s. 518-534. Endvidere byggende en del på Reynaert m.fl., også Ann Quennerstedt: "Children's Rights Research Moving into the Future – Challenges on the Way Forward", *International Journal of Children's Rights* 21, 2013, s.233-247.

4 Teorien om det 'epistemiske fællesskab' blev første gang præsenteret mere samlet i Peter Haas (red): *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology 1992. En nyere opsamling af forskningen kan findes hos Mai'a K. Davis Cross: "Rethinking epistemic communities twenty years later", *Review of International Studies* 39, 2013, s. 137-160.

Fra et historisk perspektiv er det dog ikke nødvendigvis selve 'det *epistemiske* fællesskab' og dets indflydelse, der er i centrum, men nok så meget opbygningen af et '*episteme*' og et 'fællesskab' omkring det. *Epistemet* i denne artikels sammenhæng udspringer af Børnekonventionen, og det er en del af et større menneskerettighedsregime,⁵ med basis i den internationale folkeret og dens koblinger til national ret. Børnekonventionen kan ses som et *underepisteme*, der udvikles af særlige faggrupper, pædagoger, psykologer, socialarbejdere og i mindre grad af de jurister, politiloger og antropologer, der ellers dominerer i menneskeretlige miljøer. Det er måske med til at forklare den ret ekspansive fortolkningspraksis, der har udviklet sig på Børnekonventionens område sammenlignet med andre af FN's konventioner. Det sker indholdsmæssigt ved, at den menneskeretlige regulering udvides til områder som mobning og vold i familien, dvs. uden for den gængse offentlige sfære.⁶ Udvidelsen ses også i omfanget af kommentarer til konventionen fra Børnekomitéen sammenlignet med komiteer, der overvåger andre konventioner.⁷

Når det handler om de politiske processer, kan der hentes inspiration i en anden politologisk skole. Begrebet '*advocacy coalition framework*' passer godt med en række aspekter i Børnekonventionens historie i Danmark, hvor samarbejdet mellem frivillige organisationer har spillet en vigtig rolle. Men interessen i denne forskning samler sig mest om aktørerne (*the advocacy coalition*) og vægter ikke selve det særegne ved 'budskabet'.⁸ Det gør tilgangen mindre interessant for en historiker, hvor ændringer i betydning er en vigtig parameter. Til denne vinkel kan *framing*-begrebet være givende. Interessen for '*framing*-processer' kommer fra sociologien og hentyder til, at en alternativ italesættelse et givent område kan fungere mobiliserende, hvis den formår at forbinde sig med bredere tendenser i

5 Menneskerettighederne som 'internationalt regime' præsenteres tidligt af Jack Donnelly som et begreb, der fastholder et politisk aspekt af de ellers retlig formulerede traktater, i Jack Donnelly: "International human rights: a regime analysis", *International organization* 40 (3), 1986, s. 599-642. Begrebet er siden blevet en almindelig anvendt term.

6 Se Børnekomitéens bidrag til fortolkning af Børnekonventionens enkelte bestemmelser, de såkaldte *General comments*, f.eks. *General comment no. 1: "The Aims of Education"*, 2001 og *General comment no. 13: "The right of the child to freedom from all forms of violence"* (2011). Tilgængelige på: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11 (10.2.2015)

7 Siden år 2000 har Børnekomitéen udsendt 18 *General comments*, et højt antal, sammenlignet med f.eks. kvindekomiteen (CEDAW), som har udsendt 8, racediskriminationskomiteen (CERD), som har udsendt 12 (hos disse to komiteer kaldes de tilsvarende dokumenter *General recommendations* – antallet er optalt medio februar 2015). Findes på <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> (10.2.2015).

8 Christopher M. Weible, Paul A. Sabatier og Kelly McQueen: "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework", *Policy Studies Journal* 37 (1), 2009, s. 121-140. Om 'causal drivers' s. 136.

samfundskulturen.⁹ En sådan model kan også bidrage til forståelsen af børnerettighedsområdets succes i Danmark.

Kilderne

Kilderne til Børnekonventionens historie i Danmark består af tre hovedkategorier. Den første rummer de dokumenter, der indgår i den femårige rapportering til FN's Børnekomité og kræver en kort introduktion:

Stater, der har ratificeret Børnekonventionen, skal efter to år og derefter hvert femte år udarbejde en rapport, der beskriver lovgivning og politik inden for de områder, som er dækket af konventionen.¹⁰ Børnekomitéen har udsendt retningslinjer for udformningen af rapporterne.¹¹ Det er ambitiøse anvisninger; alene omfanget på 34 sider fortæller noget om kravene. De fire statsrapporter, som Danmark har indleveret til Børnekomitéen siden tiltrædelsen af konventionen, giver et billede af, hvordan danske myndigheder forstår børns rettigheder igennem perioden, og hvordan de prioriterer samarbejdet med de internationale kontrolorganer.

Rapporterne er dog kun en del af en større procedure. Statens rapport drøftes mellem Børnekomitéen og udvalgte embedsmænd fra Danmark ved møder i FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder i Genève. Referater fra disse møder offentliggøres på Højkommissariatets hjemmeside.¹² Komiteen koncentrerer typisk drøftelserne om de anbefalinger, den selv har afgivet som afslutningen på den foregående rapporteringsproces, de såkaldte *Concluding observations*, hvor den fandt, at der var problemer med at opfylde konventionens krav.

Civilsamfundsorganisationer har tidligt fået tildelt en vigtig rolle i rapporteringen. I konventionens artikel 45 står der, at Børnekomitéen kan opfordre UNICEF "og andre kompetente organer til at yde rådgivning om konventionens gennemførelse". Det fik komitéen hurtigt omsat til en stående invitation til private organisationer (*Non-Governmental Organizations*, NGO'er) til at bidrage til rap-

9 Robert Benford og David A. Snow: "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment", *Annual Review of Sociology* 26, 2000, s. 611-639.

10 FN's Konvention om barnets rettigheder, artikel 43 og 44. Bekendtgørelse om Danmarks tilslutning til traktaten med konventionens tekst oversat til dansk kan ses på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=60837> (18.7. 2014).

11 "General guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by State Parties under article 44, paragraph 1(b) of the Convention", 20/11/96. CRC/C/5. Dette dokument fra 1996 blev revideret i 2005. Det reviderede dokument har samme titel men dokumentnummer CRC/C/58/Rev.1. 29 November 2005. Revisionen var en følge af et bredere initiativ til at standardisere rapporteringsprocedurerne for alle FN's konventionskomiteer.

12 De fleste officielle dokumenter vedr. Danmarks rapportering til børnekomiteen kan findes online under overskriften CRC (Convention on the Rights of the Child) i kronologisk orden på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=DNK&Lang=EN (10.2.2015), men her er dog ikke indlagt de supplerende rapporter.

porteringen med egne rapporter.¹³ NGO-rapporterne sendes til komitéen forud for drøftelserne med de statslige repræsentanter. Civilsamfundsorganisationerne kan desuden møde op hos Børnekomitéen i en såkaldt *pre-sessional working group* for at uddybe deres synspunkter og herigennem forberede komitéen til mødet med statens embedsmænd.

Transnationale civilsamfundsorganisationer har tidligt spillet en betydelig rolle i forhold til FN's Børnekomité. Allerede i 1982 under den lange proces, hvor diplomater fra FN's medlemslande arbejdede på teksten til konventionen, gik en gruppe private organisationer sammen i *the NGO-Group for the Convention on the Rights of the Child* for at få indflydelse på processen. Og *the NGO-Group* påtog sig efter vedtagelsen af konventionen at mobilisere og hjælpe nationale børneorganisationer til at gå sammen om at rapportere til Børnekomitéen. Der blev udarbejdet retningslinjer til formålet, og *the NGO-Group* opfordrede til, at børneorganisationerne slog sig sammen i '*national coalitions*' for at følge den hjemlige børnepolitik og holde myndighederne til ilden.¹⁴ I Danmark blev der fra tidligste færd indsendt supplerende rapporter til Børnekomitéen. Disse supplerende rapporter indgår sammen med statsrapporterne i den første gruppe af kilder sammen med udtalelserne fra Børnekomitéen, primært *Concluding observations*.

Den anden vigtige kildegruppe for artiklen består af mødereferater fra de danske børneorganisationers samarbejde. Det var i første omgang især Amnesty International, der tog på sig at koordinere et samarbejde omkring Børnekonventionen i Danmark, inspireret af opfordringerne fra *the NGO-Group* til at danne '*national coalitions*'.¹⁵ Efter nogle år med temmelig spredt engagement gik organisationerne stærkere ind i dette netværksarbejde: Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen i Danmark, som det kom til at hedde i 1995.¹⁶

Samarbejdsgruppen blev gradvist forum for udarbejdelsen af supplerende rapporter til FN's Børnekomité og virkede som lobbygruppe for nogle af de anbefalinger, som kom fra komitéen i Genève. Gradvist positionerede gruppen sig også overfor især Socialministeriet som et ganske magtfuldt talerør for børns rettigheder, både i forbindelse med rapporteringsrunderne til Børnekomitéen og i andre politiske processer, hvor børns rettigheder kunne gøres til centrum for sagen.

13 Se "Guidelines for the participation of partners (NGOs and individual experts) in the pre-sessional working groups of the Committee on the Rights of the Child", CRC/C/90, Annex VIII. Udsendt 1990.

14 Se "A guide for non-governmental organizations reporting to the committee on the rights of the child", *The NGO-Group for the Convention of the Rights of the Child* 1994. Der kom en udvidet udgave med samme titel i 1998 og en tredje udgave i 2006. Organisationen hed frem til 1990 the Informal Ad Hoc Group for the Convention on the Rights of the Child. Se s. 1 i 3. udgave af guiden, som er udgivet med samme titel i 2006 og findes på <http://www.crin.org/docs/Reporting%20Guide%202006%20English.pdf> (21.7.2014).

15 Interview med Jan Christensen, se nedenfor i note 17.

16 Dette fremgår af et mødereferat af 28.3.1995. Før den dato benævnes gruppen Samarbejdsgruppen om Børn.

Samarbejdsgruppen har gennem alle årene haft en frivillig fra Amnesty International, som har samlet dagsordener og referater fra møderne i gruppen, og som var en drivende kraft i de første år.¹⁷ Han har ladet mig få lov at låne sine mapper,¹⁸ og her kan man følge gruppens arbejde via de ret fyldige referater.

Den tredje kildegruppe er de officielle, danske dokumenter. De tidligste arkivalier fra den periode, artiklen dækker, er til dels afleveret til Rigsarkivet, men herudover skal der søges om tilladelse til at se korrespondancer m.v. i ministerierne. Jeg har søgt om aktindsigt hos Justitsministeriet og Socialministeriet vedr. interne korrespondancer i de to ministerier om deres koordinering af rapporteringerne til Børnekomitéen. Der har dog ikke været meget af interesse i de akter, jeg har fået adgang til. Ministerbetjening f.eks. får man ikke at se, og skulle der være noteret noget i margin på et brev, er det omhyggeligt streget ud, så det ikke lader sig læse.

Jeg har suppleret de magre officielle kilder med interviews med embedsmænd, der har fulgt processen, og som nu er pensionerede eller overgået til andet arbejde i en anden institution, og som derfor ikke har noget direkte på spil i forhold til en arbejdsgiver eller aktuelle kolleger: To tidligere, ledende medarbejdere i Socialministeriet samt en tidligere sekretariatschef i Børnerådet.¹⁹

OPTAKT OMKRING 1990

Folketinget ratificerede FN's Børnekonvention i 1991. Socialdemokraternes ordfører, Ole Espersen, åbnede debatten med at konstatere at: "Sjældent om nogen-sinde har vi vist oplevet, at så mange enkeltpersoner og organisationer har interesseret sig for en FN-konvention og Danmarks deltagelse i den som netop, når det drejer sig om børnekonventionen." Da Helge Adam Møller fra de Konservative fik ordet kort efter, kunne han dog berolige med, at "denne konvention vil betyde utroligt lidt for danske børn", fordi konventionens krav i mange år havde været opfyldt i Danmark.²⁰ Politikernes udmeldinger var præget af, at der var vide mu-

17 Jan Christensen var medlem af Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen fra starten og frem til 2015 og desuden medlem af Arbejdsgruppen for Børn, en frivilliggruppe under Amnesty International Danmark, oprettet i 1979 – i FN's børneår. Fra 2011 kom den til at hedde Amnestygruppen om Børn.

18 Det drejer sig om to mapper med mødeindkaldelser og -referater dækkende perioden 1989 til 2014 samt en mappe med dokumenter om "møder med i ministerier". Mapperne er afleveret til Amnesty International Danmarks sekretariat.

19 Den første, tidligere medarbejder i Socialministeriet var ansat som leder på børneområdet på forskellige poster i årene 1984-2014, men har valgt at optræde uden navns nævnelser. Den anden ministerielle medarbejder, Kirsten á Rogvi, var ansat fra 1988 i Socialstyrelsen, siden som souschef i ministeriets børnekontor frem til 1996 for at vende tilbage som kontorchef i perioden 1999-2004. Bente Ingvarsen var sekretariatschef i Børnerådet fra 1994, hvor hun kom fra Socialministeriets børnekontor, hun var leder i Børnerådet frem til 2006. Interviewfiler med alle interviewede opbevares hos artiklens forfatter.

20 Debatterne refereret i *Folketingsstidende* 1990-91, sp. 3837-61, og 7525-42, citaterne af Espersen og Møller i henholdsvis sp. 3836 og 3838.

ligheder for forskellige fortolkninger af de brede formuleringer i teksten. Efter at man var kommet mere ind i stoffet i udvalgsarbejdet, kunne Folketinget næsten enstemmigt vedtage Danmarks tiltræden til konventionen, kun Fremskridtspartiet stemte imod. Og man var enedes om, at med nogle få cirkulæreændringer kunne Danmark leve op til konventionens krav.²¹

Forløbet viste, at der nok var børnepolitisk interesserede folketingsmedlemmer, der så potentialer i konventionen. På den anden side var det ikke så ligetil at få igangsat en mere substantiel børnerettighedsdebat på baggrund af en relativ svært tilgængelig konventionstekst fra et internationalt organ. Der blev dog afsat 1 mio. kr. på finansloven til oplysningsmaterialer om konventionens rettigheder udsendt til alle skoler.²²

De nye internationale børnerettigheder blev altså mødt med bred sympati over næsten hele det politiske spektrum – selvom der var vidt forskellige opfattelser af, hvad de indebar. Men det var også blevet god politisk latin at gøre noget ud af børnepolitikken; og her og der var fagfolk begyndt at mene, at børn skulle have rettigheder.

Formuleringer om børns ret og rettigheder var dukket op i nogle større betænkninger igennem 1980'erne.²³ En arbejdsgruppe gennemgik desuden børns stilling i sociallovgivningen, og her skete der afgørende nyt, når det handlede om rettighedstænkning. Udvalget virkede sine første to år under ledelse af professor Jørgen Graversen – deraf ofte kaldet Graversen-udvalget.²⁴ Graversen-udvalgets betænkning tog et betydeligt skridt mod at give børn selvstændige rettigheder på det sociale område. I dansk lovgivning var der igennem 1980'erne indført høringsret af barnet vedr. forældremyndighed og samvær i skilsmisssager og i sager, hvor der blev taget beslutning om barnet af tvangsmæssig karakter (typisk fjernelser fra hjemmet). Men Graversen-udvalget foreslog, at børn over 15 år fik egentlig partsret på linje med forældrene, dvs. at de på egen hånd kunne få aktindsigt, klage over en afgørelse, få tilbud om egen advokat i fjernelsessager og give samtykke i sager om frivillig fjernelse fra hjemmet – på linje med forældremyndighedens indehaver.²⁵

21 Cirkulæreændringerne er beskrevet i Justitsministeriets "Notat om FN's Konvention om barnets rettigheder", Lovafdelingen, L.A. J.nr. 1989-644/2 af d. 18/9 1990 vedr. justering af ungdomsfængselsområdet (der var endvidere ændringer i tildelingen af indfødsret til statsløse børn født i Danmark beskrevet i notatet).

22 Ifølge socialminister Else Winther Andersen, *Folketingstidende* 1990-91, sp. 7538-39.

23 Børnekommissionen: *Børnekommissionens betænkning. 918/1981*. F.eks. "7.1. Barnets ret til forældre", "7.2. Barnets ret til særlig beskyttelse", og "7.3. Barnets ret til medbestemmelse vedrørende egne forhold", *Betænkning 985/1983 Forældremyndighed og samværsret*, afgivet af en arbejdsgruppe under justitsministeriet. Diskussioner af revselsretten s. 48-49.

24 *Betænkning 1212/1990 om de retlige rammer for indsatsen overfor børn og unge*, afgivet af udvalget om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge.

25 *Betænkning 1212/1990*, s. 194-204.

Graversen-udvalgets forslag blev i store træk optaget ved revision af bistanndsloven i 1992.²⁶ Men det var karakteristisk, at under Folketingets debat om lovforslaget blev Børnekonventionen overhovedet ikke nævnt,²⁷ selvom det kun var ca. ½ år siden, den var blevet diskuteret i tinget som led i Danmarks ratifikation, og uanset at det var børns retstilling, der var et af hovedtemaerne i debatten. Det var endnu ikke et dokument, der blev set som relevant i en konkret, dansk politisk sammenhæng.

De omfattende betækningsarbejder afspejlede, at der var sket meget med familielivet i løbet af 1960'erne og 1970'erne – bl.a. stigende skilsmissemfrekvens og begge forældre på arbejdsmarkedet – som havde betydet ændrede børneliv. Børnepolitik blev et indsatsområde, som fik højere prioritet. Det ses ikke mindst i oprettelsen af det Tværministerielle Børneudvalg i 1987, der skulle fungere som politikudvikler for regeringens børneudvalg (eller ministerudvalget, som det også kaldtes), som blev etableret samtidig.²⁸

Det Tværministerielle Børneudvalg var forankret i Socialministeriet, men havde medlemmer fra 14 ministerier og var i godt ti år meget aktivt med at formulere og synliggøre en børnepolitisk dagsorden. Udvalget betød også en opgradering af det børnepolitiske område internt i Socialministeriet med øgede ressourcer og tilknytning af et netværk af eksperter. Brugen af eksperter fik stigende betydning på det sociale område i disse år, inklusive på børneområdet. Det Tværministerielle Børneudvalg lagde da også i 1988 ud med at få kortlagt børne- og ungdomsforskningen i Danmark.²⁹ I de børnefaglige ekspertmiljøer fremkom samtidig en øget interesse for børn som selvstændige individer.³⁰

En af Det Tværministerielle Børneudvalgs første, store opgaver var at få lavet bearbejdet til, at regeringen kunne formulere et børnelovprogram og en børnepolitik. En samlet børnepolitik var et nyt begreb, som ligesom meget andet på feltet var hentet fra Norge.³¹ Interessen i udvalget var dog bredere end børnene. Det

26 Lovforslag nr. 214 om ændring af bistanndslovens regler om foranstaltninger for børn og unge, fremsat 29.1. 1992 og endelig vedtaget 19.6. 1992 med ikrafttræden 1.1.1993. Det Danske Center for Menneskerettigheder: *Lov og ret om børn - rapport fra en arbejdsgruppe*, 1993, s. 56.

27 *Folketingstidende* 1991-92, tillæg A sp. 4823-4994 og Lovforslaget med bemærkninger, *Folketingstidende* 1991-92. Forhandlingerne sp. 5724-29 (fremsættelse), sp. 6285 -6341 (1. behandling), sp. 10590-10610 (2. behandling) og sp. 11107-11113 (3. behandling).

28 *Det Tværministerielle Børneudvalg - i det 10. år. Funktionen, metoderne og opgaverne*, udgivet af Det Tværministerielle Børneudvalg, april 1997, s. 15-16.

29 Charlotte Bøgh og Kjeld Parkvig (red.): *Børne- og ungdomsforskning - tendenser af perspektiver*, 1989.

30 Se Jan Kampmanns 'review essay': "Barndomsociologi - fra marginaliseret provokatør til mainstream leverandør", *Dansk Sociologi* 14 (2), 2003, s. 79-93, især s. 81.

31 Rigsarkivet, Socialministeriet 1987-1991 (Det Tværministerielle Børneudvalg), journalsager 6025, 1, løbenr. 1999, læg II, hvori ligger en norsk 'Handlingsplan for Barn' som bilag til statsbudget 1987.

var ofte familieliv og arbejdsliv, det handlede om.³² Således blev Det Tværministerielle Børneudvalg karakteriseret som "advokat for børnefamilierne".³³

Men efter de første år kom et nyt tema på udvalgets dagsorden: Børns medbestemmelse. Det skete i sammenhæng med Danmarks tilslutning til Børnekonventionen. Ansvar for oplysningskampagnen om konventionen lå hos Det Tværministerielle Børneudvalg, der også iværksatte egne projekter under overskriften "Børn som medborgere".³⁴

Da Danmark ratificerede FN's Børnekonvention i 1991 var der således allerede en række udviklingstendenser i gang med fokus på børn. Det gjaldt i den politiske prioritering i Socialministeriets regi, men også som en profilering for regeringen som helhed. Lige så vigtig var de holdningsmæssige ændringer, som flugtede med Børnekonventionens betoning af barnets selvstændige rettigheder og status som 'medborger'. Da unge over 15 år i 1992 fik partsrettigheder, hvis de skulle anbringes uden for hjemmet,³⁵ var det et skridt væk fra den traditionelle opfattelse af, at børn som en del af familien var underlagt deres forældres myndighed. Børnekonventionen var også et element i den øgede interesse for børn, men altså ikke den faktor, der satte børns rettigheder på dagordenen i det officielle Danmark. De var allerede under udvikling omkring 1990.

1990'ERNE: NYE INTERNATIONALISEREDE FORMER

Det tog en årrække efter ratifikationen i 1991, før Børnekonventionen blev en betydende faktor både for stat og civilsamfund i Danmark. Den første rapport til FN's Børnekomité blev fremsendt, som reglerne foreskrev, i 1993.³⁶ Parallelt hermed udgav Folketingets Ombudsmand og Det Danske Center for Menneskerettigheder i samarbejde en rapport, hvor en arbejdsgruppe gennemgik dansk ret i lyset af Børnekonventionens bestemmelser og gav anbefalinger til at forbedre

32 Rigsarkivet, Socialministeriet 1987-1991 (Det Tværministerielle Børneudvalg), journalsager 6025, 1-6, løbenr. 2018, læg "Børneprojektgruppen Tvib": Udkast til referat af 2. møde den 9. dec. 1987 i ministerudvalget om børn (Bilag nr. 11). Se også løbenr 2013, læg I og II: "Børneliv - familie - arbejdsliv. Projekt i Det Tværministerielle Børneudvalg" med diverse lovforberedende dokumenter om nedsættelse af arbejdstid, orlov for forældre m.v. Se også Sine Penthin-Grumløse: *Den gode barndom - dansk familiepolitik 1960-2010 og forståelsen af småbarnets gode liv*, ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet, juni 2014.

33 Rigsarkivet, Socialministeriet 1987-1991, journalsager 6025, 1, løbenr. 2014, læg "1989-90". Referat dateret 17.1.1990.

34 *Det Tværministerielle Børneudvalg - i det 10. år*, s. 36-37 og s. 93-94.

35 Lov nr. 501 af 24/06/1992 om ændring af lov om social bistand og lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender samt lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten (ligningsloven) m.m. (Ændring af reglerne om foranstaltninger for børn og unge, herunder reglerne om tvangsmæssig gennemførelse af foranstaltninger), § 33.

36 Alle officielle dokumenter i tilknytning til Danmarks rapportering om børnekonventionen kan findes på FN's Højkommissariat for Menneskerettigheders hjemmeside på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=DNK&Lang=EN (24.7.2014).

børns retsstilling på en række områder.³⁷ Resumeer af hovedsynspunkterne blev også sendt til Børnekomitéen, ligesom organisationerne deltog i en forsession til 'eksaminationen' af Danmark, hvor de kunne uddybe deres synspunkter.³⁸

Januar 1995 var så selve eksaminationen. En gruppe embedsmænd fra forskellige danske ministerier rejste til Genève, hvor de mødtes med Børnekomiteen og lod sig udspørge ud fra de fremsendte dokumenter.³⁹ De embedsmænd, jeg har interviewet, husker, at eksaminationerne i Genève gjorde et ganske stort indtryk på de kolleger, der var sendt af sted. Kirsten á Rogvi, der som kontorchef i Socialministeriets børnekontor var involveret i første og tredje rapportering, fortæller, at det blev oplevet som en skrap eksamen af de embedsmænd, der mødte frem i Genève. På den ene side skulle man helst kunne svare umiddelbart på spørgsmålene fra de ivrige komitémedlemmer og gøre et kompetent indtryk på kollegerne, som sad ved siden af. På den anden side nævner hun, "sidder man også som embedsmand og er systembevarer, og man skal ikke komme hjem med nye opgaver. Det handler jo om, hvad komiteen kommer med af anbefalinger efterfølgende. Og de anbefalinger skal kunne håndteres".⁴⁰ En anden embedsmand fortæller, at den officielle holdning i centraladministrationen var, at

børnekonventionen var godt for mange andre lande, hvor man var langt bagud, men vi kunne godt undvære den. (...) Her var ikke noget at komme efter. Vi lever til fulde og mere end rigeligt op til børnekonventionen. (...) På et tidspunkt gik det jo helt klart op for os, at komiteen i FN havde den agenda at lige præcis lande som Danmark, Norge og Sverige, vi skulle ikke køre friløb på den dér. Tværtimod. Vi skulle være lokomotivet, der skulle være på forkant med det. Det, syntes vi jo, var hammer-irriterende.⁴¹

Hjemme i Danmark var der dog ikke nogen videre opmærksomhed om rapporteringen. Men det skulle blive sidste gang, det gik så fredeligt for sig. Næste rapport skulle fremsendes i 1998, og på det tidspunkt var der sket en mobilisering af

37 *Lov og ret om børn – rapport fra en arbejdsgruppe*, udgivet af Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993.

38 De alternative rapporter, f.eks. de nævnte fra de danske organisationer, er ikke lagt ind på den ovennævnte FN-hjemmeside. Det Danske Center for Menneskerettigheder og Red Barnets deltagelse i for-sessionen med børnekomiteen fremgår af et brev til Regeringens børneudvalg af 16.5.1995 fra Det Danske Center for Menneskerettigheder, indgået i Socialministeriets 2. afd. 1. kontors journal 1995, j. nr. 60131-21. Turen til Genève er også nævnt i Samarbejdsgruppen om børnekonventionens referat af 1. møde den 28.3.1995.

39 De fleste af disse dokumenter findes ved at klikke på CRC på: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=DNK&Lang=EN (24.7.2014). Enkelte dokumenter er tilsyneladende ikke lagt ind, selvom det ser sådan ud, men de kan i reglen alternativt findes ved at 'google' på dokumentnummeret.

40 Citater fra interview med artiklens forfatter.

41 Den førstnævnte embedsmand fra Socialministeriet, jfr. note 19, i interview med artiklens forfatter.

en række børneorganisationer, ligesom der var etableret et Børneråd. De var alle indstillet på at bide regeringen i haserne, når det kunne lade sig gøre. Det startede i 1995 med flere forespørgsler til Justitsministeriet om formidling og opfølgning af *Concluding observations*.⁴² Det virkede som en brat opvågning i ministerierne til, hvad der skulle blive en ny og besværlig virkelighed med stadige henvendelser fra organisationer og politisk pres fra mange sider. Det havde man ikke været ude for før med de øvrige FN-konventioner.

Børneorganisationer i netværksdannelse

Parallelt med den første rapportering blev et nyt Børneråd oprettet i 1994. Bag dette initiativ stod en gruppe aktive mennesker, først og fremmest fra organisationer som Red Barnet, Børns Vilkår og Børnesagens Fællesråd. De ville gerne have etableret en børneombudsinstitution. I 1985 og 1987 havde der været forslag om det samme fra forskellige oppositionspartier i Folketinget, men der var ingen opbakning fra regeringen (Konservative, Venstre, Centrum Demokraterne og Kristeligt Folkeparti). Børnesagens Fællesråd fik etableret en arbejdsgruppe, som afholdt møder med relevante departementschefer og med ordførere fra Folketingets partier for få støtte til en børneombudsinstitution, inspireret af *Barneombudet* i Norge, oprettet allerede i 1981.

Med regeringsskiftet i 1993, hvor Socialdemokratiet kom til, blev beslutningen så taget om at etablere et offentligt talerør for børn – i første omgang for en treårig forsøgsperiode. Der blev ikke givet klageadgang for børn, som i det svenske *Barnombud*, der blev etableret samme år.⁴³ Det danske Børneråd skulle holde øje med lovgivning og politik fra et børneinteressesynspunkt, men der var ikke nævnt noget om FN's Børnekonvention i dets første mandat.

Det kom ind i næste runde. I mange internationale sammenhænge blev der i midten af 1990'erne arbejdet begejstret for Børnekonventionen.⁴⁴ Den daværende sekretariatschef for Børnerådet, Bente Ingvarsen, fortæller, at en af hendes medarbejdere var med ved en konference arrangeret af Rädde Barnen i Stockholm,⁴⁵ hvor hun mødte nogle af de store navne, der havde deltaget i de internationale forhandlinger omkring Børnekonventionens tilblivelse. Her havde svensk *Rädde Barnen* været meget aktiv. Medarbejderen kom meget opløftet retur, og "havde

42 Referat fra møde den 2.11.1995 i Samarbejdsgruppen om børnekonventionen, pkt. 3, Justitsministeriet, brev af 9.11.1995, j.nr. 1994-781/2-2.

43 Anette Faye Jacobsen: "Ti års benarbejde – Børnerådets forhistorie", *Børnerådet 1994-2004*, udgivet af Børnerådet 2004, s. 7-10.

44 Også Europarådet anbefalede sine medlemsstater at støtte FN's børnekonvention i Parliamentary Assembly Recommendation 1286 (1996).

45 Dokument fra konferencen samt referat herfra i Referat fra møde i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen den 5.6.1996.

set lyset”, som Bente Ingvarsen formulerede det.⁴⁶ Det samme fokus på Børnekonventionen mødte Børnerådet også i det danske miljø af børneorganisationer.

Derfor var det ikke til at komme uden om Børnekonventionen, da de tre første forsøgsår var afsluttet, og Børnerådet blev gjort til en permanent offentlig institution. I den nye formålsbeskrivelse blev der tilføjet, at ”Rådet skal endvidere vurdere de forhold, børn i Danmark lever under, set i lyset af bestemmelserne og intentionerne i FN’s Konvention om Barnets Rettigheder.” Børnerådet fik et lille sekretariat til at understøtte selve rådet, som skulle bestå af fagfolk repræsenterende forskellige sektorer med opgaver i forhold til børn. To af medlemmerne blev udpeget af socialministeren, mens de fire øvrige blev valgt af en forsamling bestående af organisationer med opgaver på børneområdet.⁴⁷ Hermed var der etableret en officiel instans, der skulle skabe forbindelse mellem Børnekonventionen og dansk børnepolitik. Selvom Børnerådet var et uafhængigt organ med et ret beskedent budget,⁴⁸ var der nu etableret en vis kontakthøjde fra organisationsmiljøerne gennem Børnerådet til det børnepolitiske maskinrum i Socialministeriet.

Via Børnerådets nye mandat fra 1998 blev konventionens rettigheder officielt løftet op som en målestok for dansk børnepolitik. Det var et usædvanligt skridt i lyset af den danske dualistiske tradition, der indebar et skel mellem national lovgivning og international ret.⁴⁹ Som tidligere nævnt spillede de FN-konventioner, som Danmark havde ratificeret, en forsvindende lille rolle, når det kom til praktisk politiklægning.

I modsætning til svensk *Rädda Barnen* var den danske søsterorganisation Red Barnet ikke aktivt involveret i de internationale, FN-orienterede børnemiljøer i Genève. Der var heller ikke andre børneorganisationer herhjemme, der fulgte særligt med i FN. Undtagelsen var dog Dansk UNICEF-komité, der skulle oplyse om UNICEF’s arbejde.

Men det var et andet sted fra, der skulle komme et mere vedvarende initiativ til at profilere Børnekonventionen i en dansk sammenhæng. Den danske afdeling af Amnesty International havde i en årrække haft en Arbejdsgruppe om Børn. Herfra havde et par aktivister været til seminar i 1987 hos den engelske afdeling af organisationen i London,⁵⁰ hvor også en af de helt centrale, internationale børnerettighedsaktivister deltog, Nigel Cantwell fra den Genève-baserede organisa-

46 I interview med artiklens forfatter.

47 ’Bekendtgørelse om et Børneråd’ af 5.1.1998 fra Socialministeriet. Citatet med formålsbeskrivelsen er fra § 1, mens bestemmelsen om medlemmerne er fra § 2, stk. 2.

48 De årlige finanslovbevillinger lå i 1999-2002 på 3,7 eller 4,7 mio. kr. iflg. Børnerådets årsberetninger for de respektive år.

49 *Inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret*, betænkning afgivet af Udvalget om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk lovgivning (Inkorporeringsudvalget), 2001. Her understeges dog, at der ikke er noget skarpt skel, ligesom internationale konventioner kan inddrages på både lovgivnings-, forvaltnings- og domstolsniveau (samt Folketingets Ombudsmand), s. 26-27.

50 En af dem var Jan Christensen, se note 17 ovenfor.

tion Defence for Children International (DCI).⁵¹ Amnesty's børnegruppe fastholdt kontakten til Cantwell de følgende år,⁵² og herfra blev der advokeret for, at børneorganisationer samlede sig i 'nationale koalitioner' for at skabe opmærksomhed om Børnekonventionen.

Koordinatoren for Amnesty's børnegruppe, Jan Christensen, blev den gennemgående figur i det lange seje træk med at etablere en dansk 'national koalition', der pågik fra 1991. 1991 blev et usædvanligt år, fordi der som nævnt blev afsat en mio. kr. til informationsarbejdet om den nye konvention. Den danske UNICEF-komité fik en central rolle i dette arbejde i kraft af sine gode politiske forbindelser.⁵³ Socialministeriet var koordinator af indsatsen, og Amnesty og andre organisationer, der havde vist interesse for Børnekonventionen, blev inviteret med til at markere børnenes nye rettigheder. Men da der ikke blev bevilget flere penge til at fortsætte aktiviteterne, faldt motivationen,⁵⁴ og NGO-samarbejdet om Børnekonventionen gik i stå.

I 1995 tog Jan Christensen et nyt initiativ til at få gang i 'Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen' i parløb med Børns Vilkår, en frivillig organisation, som også havde været ret aktivt med i 1991. To vigtige ting gav nu samarbejdet mere fast form: Den ene var, at Børnerådet ville være med.⁵⁵ Det gav et løft til gruppens status, at der var et offentligt råd, der deltog. Dette var før, Børnekonventionen var blevet en del af Børnerådets mandat. Men det viser, at ville det nye råd have fingeren på den børnepolitiske puls, så skulle det have føling med, hvad der rørte sig omkring Børnekonventionen. Afgørende for gruppens fortsatte samarbejde var desuden, at der for anden gang skulle rapporteres til FN's Børnekomité.

Børnerådet ønskede et samarbejde med Det Tværministerielle Børneudvalg og Justitsministeriet om udarbejdelsen af den anden rapport til Børnekomitéen. Det blev til, at formænd og direktører for alle organisationerne i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen sammen skrev til Regeringens Børneudvalg med forslag om en dialog omkring rapporteringen.⁵⁶ Af akter fra Socialministe-

51 DCI husede den tidligere nævnte NGO Group for the Convention on the Rights of the Child, og der var et tæt samarbejde, og et vist sammenfald af aktive personer mellem de to organisationer.

52 Interview ved artiklens forfatter med Jan Christensen suppleret med dennes skriftlige referater fra Amnesty International's børnegruppe.

53 Se den radikale Niels Helveg Petersens forslag om at lade informationsopgaven gå til den danske UNICEF-komité, i *Folketingsstidende*, 1991-92, forhandlinger, sp. 3850. Dansk UNICEF-komités generalsekretær Arne Stinus var også medlem af det Radikale Venstre.

54 Referat fra møde i arbejdsgruppen om børn 31.3.1992, punktet "Gruppens fremtid".

55 Børnerådet er inviteret til et møde i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen for at fortælle om sit arbejde, se Referat af 2. møde den 10.5.1995, og optræder på deltagerlisten i Referat af 4. møde den 2.11.1995.

56 Referat fra møde i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen 14.1.1997, pkt. 1, brevet fra direktører og formænd for organisationerne i Samarbejdsgruppen er indgået i Socialministeriet og stemplet 2. og 3.4.1997 (to stempler). Af svaret på brevet af 8.4. fra Karen Jespersen (Socialministeriets 5. kontor, j.nr. 0402-64) ses, at Det Tværministerielle Børneudvalg

riet kan man se, at ministeriet så positivt på et samarbejde med Børnerådet og organisationerne.⁵⁷ Imidlertid blev den foreslåede inddragelse af organisationerne ikke til noget.⁵⁸ Hvad der faktisk er sket, har ikke ladet sig fuldt opklare ud fra de arkivalier, jeg har fået indsigt i. En af mine informanter fra Socialministeriet fortæller dog, at samarbejde med NGO'er ikke faldt let for Justitsministeriet: "Jeg kan næsten høre dem sige: 'det vil vi ikke røre med en ildtang'".⁵⁹

Den anden rapport, som Danmark indgav til FN's Børnekomite, var færdig i august 1998. Den var ti sider fyldigere end den første rapport, men udformet efter samme systematik. Strukturen fulgte Børnekomitéens vejledning, men sprog og indhold var et stykke fra den anviste model. Først og fremmest var rapporten en beskrivelse af de politiske initiativer på børneområdet, der var søsat siden sidste rapport – og ud over overskrifterne, som angiver hvilken artikel i konventionen, teksten relaterer til, forholdt beskrivelserne sig ikke sprogligt eller indholdsmæssigt til konventionens bestemmelser, endsiges inddrog Børnekomitéens anbefalinger i *Concluding observations* fra sidste eksamination.⁶⁰ Man kan klart sige, at det *episteme*, Børnekomitéen repræsenterede (jf. afsnittet Teori og kilder ovenfor), ikke havde nogen indflydelse på embedsværket, der stod bag rapporten.

Sammenholder man imidlertid rapporten med de forslag, der var fremkommet i den interne proces under udarbejdelsen, må vurderingen af embedsværkets åbenhed for Børnekomitéen dog nuanceres. Det Tværministerielle Børneudvalg, som tog sig af det indledende arbejde med rapporten, havde faktisk taget afsæt i Børnekomitéens anbefalinger.⁶¹ Men forslagene genfindes ikke i den endelige rapport. Et kvalificeret gæt på forløbet kan være, at den endelige redigering af rapporten var forestået af Justitsministeriet, som var mindre lydhør over for

udarbejder en plan for opfølgning på konventionen og i den forbindelse har taget "en uformel kontakt til Børnerådet med henblik på en snak om, hvorvidt der er områder, der egner sig for Børnerådet alene og/eller i et samarbejde med ministerierne" (bemærk den 'uformelle tone'). Brevet fra Karen Jespersen afsluttes med: "Jeg har derfor foreslået Justitsministeriet, at de i høringsfasen også inddrager NGO'erne". Af referat fra Samarbejdsgruppens 10. møde den 3.6. 1997, pkt. 3 ser det ud til, at Børnerådet påtager sig at koordinere gruppens input til et møde med Det Tværministerielle Børneudvalg.

57 Et referat af et møde mellem Socialministeriet og Justitsministeriet af 18.2.1997 nævner, at Brian Nicholls, som var leder af Det Tværministerielle Børneudvalg, ønskede at inddrage Børnerådet i arbejdet med at følge op på Børnekonventionen (i form af rapportering), og at andre på mødet var enige heri (Socialministeriet, Børne- og familiekontoret, j.nr. 0402-67). I et referat af møde i Det Tværministerielle Børneudvalg den 18.3.1997 siger Brian Nicholls, på baggrund af erfaringer fra Norge, hvor der er et positivt samspil med NGO'erne: "Det er endnu lidt usikkert, hvor langt samarbejdet kan række, men vi bør være åbne over for forslag." Citatet står under punktet "Ad dagsordenens pkt. 4", Socialministeriet, j.nr. 0402-67.

58 Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, referat af 15. møde den 11.5.1998, pkt. 1.

59 Første embedsmand som omtales i note 19 i interview med artiklens forfatter.

60 Pkt. 6 i *General guidelines 20/11/96*, se note 11 for fuld reference.

61 Socialministeriet, Det Tværministerielle Børneudvalg, j.nr. 0402-322, "Notat om opfølgningen af FN's Konvention om Barnets Rettigheder" af 14.5.1997, forslag D18 (s. 4), forslag D22 og 23 (s. 8) og forslag D29 (s. 14).

den udefra kommende børnerettighedsdiskurs og tværtimod fastholdt den type rapportering, man sædvanligvis afgav til FN-komitéerne.

Rapporten blev da også mødt med kritik. Indadtil i Samarbejdsgruppen,⁶² og udadtil af Børnerådet. For første gang påtog rådet sig at skrive en supplerende rapport til Børnekomitéen. Den daværende sekretariatsleder Bente Ingvarsen fortæller,⁶³ at dette arbejde blev en øjenåbner for rådets nye formand Per Schultz Jørgensen. I modsætning til den nyligt afgåede formand, som ifølge Ingvarsen ikke var en 'rettighedsperson', skulle Schultz Jørgensen komme til trække meget på Børnekonventionen. Børnerådet holdt en relativt diplomatisk tone i forhold til statsrapporten.⁶⁴ Men den supplerende rapport gav dog betydeligt mere kritiske vurderinger af tingenes tilstand end regeringens og langt flere anbefalinger til nye initiativer. Bl.a. var der anbefalinger om øget informations- og uddannelsesindsats, herunder i kommunerne,⁶⁵ som mindede meget om det, Det Tværministerielle Børneudvalg også havde foreslået internt under forberedelsen af statsrapporten.

1990'erne var præget af, at myndighederne såvel som børneorganisationerne skulle finde ud af mekanismerne i den nye konvention. Det kom i første omgang bag på embedsmændene, at der blev skrevet supplerende rapporter til statsrapporterne: "Det var frygteligt irriterende, det kan jeg tydeligt huske", fortæller en embedsmand, "det blev opfattet som utidig indblanding, også af ministeren. Det var, som om organisationerne udleverede os og i øvrigt misbrugte FN-systemet til at forfølge deres egne mærkesager – men det var jo fair nok, det skal de gøre."⁶⁶

Det var ikke mindst de nordiske og internationale kontakter, der gav inspiration til, at Børnerådet og civilsamfundsorganisationerne tog på sig at arbejde med og for konventionen. I den anden rapporteringsrunde bevægede Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen og Børnerådet sig mere aktivt ind i FN-mekanismerne.

EFTER ÅRTUSINDSKIFTET: RETLIGGØRELSE OG SAMARBEJDE

Fra midten af 1990'erne havde regeringen Nyrup Rasmussen et særligt fokus på socialt udsatte børn og unge.⁶⁷ Som en del af denne opmærksomhed fremkom også en voksende kritik af de forhold, der herskede på anbringelsesområdet, dvs. for børn, der er fjernet fra hjemmet. Børnerådet var aktiv i denne kritik. Rådet udgav et debatoplæg i 1998, *Når anbringelse er til barnets bedste*, med en række forslag til, hvordan barnets tarv kunne varetages bedst muligt. Det skete med

62 Samarbejdsgruppen, referat af 17. møde den 5.11.1998, pkt 1.

63 Interview med artiklens forfatter.

64 Børnerådet: *Rapport til FN's Børnekomité. Supplerende rapport til Danmarks 2. periodiske rapport*, maj 2000, pkt. 3, s. 6.

65 Børnerådet: *Rapport*, pkt 10, s. 7.

66 Interview med førstnævnte embedsmand, jfr. fodnote nr.19.

67 *Det Tværministerielle Børneudvalg – i det 10. år*, s. 47-52.

henvisning til FN's Børnekonvention, hvor princippet om altid at tage hensyn til barnets bedste står helt centralt. Et af Børnerådets medlemmer, der også havde været formand for Foreningen af Danske Døgninstitutioner, fulgte op på debatoplægget med en artikel i årsberetningen fra 1999 om de udfordringer, mange professionelle kunne melde om: At der var sager med massivt omsorgssvigt, hvor der blev grebet alt for sent ind over for forældrene. Et af problemerne, fremhævede forstanderen, var lovgivningen, som hvilede på et princip om, at sociale foranstaltninger skulle være så begrænsede som muligt.⁶⁸

Der var stor lydhørhed over for disse synspunkter i regeringen, som nu tog initiativ til at revidere serviceloven.⁶⁹ Forældrenes rettigheder var ikke selvfølgelig længere. I den hidtidige sociallovgivning havde det været en grundlæggende målsætning, "at barnet eller den unge kan blive i hjemmet", men denne passus blev nu taget ud.⁷⁰ Der var enkelte hørings svar, der advarede mod at gøre det for nemt at fjerne et barn fra hjemmet.⁷¹ Det fik også en vis indflydelse på lovforslaget i anden runde.⁷² De ændringer, der kom igennem behandlingerne, var yderligere skridt i retning af, at barnet skulle behandles som et individ i sin egen ret. Hensynet til familien eller forældrene blev samtidig skubbet noget i baggrunden.

Disse forandringer i vægtingen af barnets interesser over for forældrenes i de sager, hvor der kunne tales om misrøgt eller omsorgssvigt, blev udtrykkeligt begrundet med henvisning til FN's Børnekonvention.⁷³ Man kan dog ikke sige, at det var et nyt *episteme*, der var rullet frem i denne proces. Der var nemlig langt fra nogen entydig opfattelse af, hvad de internationale forpligtelser skulle betyde. Det kan ses i hørings svarene. F.eks. udtalte Børnerådet støtte til flere af de reformforslag, som Det Danske Center for Menneskerettigheder var betænkelig ved.⁷⁴ Der

68 Børnerådets debatoplæg, "Anbringelse til barnets bedste", 1998, samt Ole Lennart Hansen: "Hvornår er nok nok?", *Årsberetning 1999*, s. 20-21 [Børnerådet].

69 Det første Udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge) kan findes på http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/udv-bilag/SOU/Almdel_bilag501.htm (14.1.2015).

70 *Forslag som fremsat*, bilag 1, Lovforslag sammenholdt med gældende lov, pkt. 8: Ændringer til § 40, stk. 1. Tilgængelig på http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19991/lovforslag_oversigtsformat/L232.htm (14.1.2015).

71 Der er sammendrag af hørings svar fra de to høringsrunder i bilag 2, som man finder ved at klikke ind på Udvalgsbehandling under Sagsforløbet på: http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19991/salen/L232_BEH1_78_11_0.htm (14.1.2015).

72 *Forslag som fremsat*, bemærkninger til forslaget, punkt 3.2: Indstillinger fra myndigheder, organisationer m.v. Se web-henvisningen i note 70.

73 Lov nr. 466 af 31.5.2000 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge og om dispensationsadgang ved nedsættelse af børn og unge-udvalg), § 32, stk. 5.

74 Det fulde hørings svar fra Det Danske Center for Menneskerettigheder til lovforslagets første udgave er ikke indkommet i tide til at være med i det officielle resume, jfr. note 71 ovenfor. De to hørings svar fra Det Danske Center for Menneskerettigheder til lovforslagets første udgave og anden udgave har titlerne: "Notat om Socialministeriets udkast til forslag til lov om en ændring af lov om social service (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge)"

var tale om, at konkurrerende, men lige autoritative repræsentanter for det menneskeretlige univers, forsøgte at trække i hver sin retning. Firkantet sagt arbejdede Børnerådet for lovforslaget med udgangspunkt i Børnekonventionen, mens Det Danske Center for Menneskerettigheder efterfølgende var med til at moderere elementer heri med henvisning til Den Europæiske Menneskeretsdomstols praksis. Der var altså ikke et *epistemisk* fællesskab, der sammen søgte at præge beslutningstagerne.

I 2001 kom den borgerlige regering til, og den lagde offensivt ud med en kampagne mod 'smagsdommere'. Konkret betød den, at alle ministerier skulle gennemgå deres tilknyttede råd, nævn, udvalg og centre for at se, om der kunne 'saneres' nogle ud. Børnerådet var et af de organer, der var opført på Socialministeriets liste.⁷⁵ Der var store diskussioner om Børnerådets fremtid; det var ikke et organ, der stod den borgerlige regering nær, men det ville uden tvivl give en voldsom ballade, hvis det blev nedlagt, netop fordi der var så mange NGO'er på området, der i forvejen var meget opsatte på, at børn skulle have en ombudsmand. Så ministeriet gik meget klart ind for, at rådet skulle blive.⁷⁶ Og det gjorde det, men fik dog reduceret sin årlige bevilling på finansloven med knap 25 procent fra 2002.⁷⁷

Med Dansk Folkeparti som støtteparti til regeringen blev Danmarks internationale forpligtelser et politisk følsomt område. Det gjaldt også for Børnekonventionen. Embedsværket i Socialministeriet overvejede nu en ekstra gang, om det var opportunt at henvise til konventionen i lovarbejdet. Til gengæld blev det klart for oppositionen, at det var en kilde, man kunne bruge, fordi der var en hel stribe NGO'er, som syntes, at konventionen var afgørende vigtig på børneområdet.⁷⁸ Spørgsmålet er derfor, om børns rettigheder fik mindre betydning i forhold til de politiske initiativer, der prægede den borgerlige regerings ti år ved magten.

Fogh Rasmussen-tiden betød i hvert fald ikke stilstand på det børnepolitiske område. I 2002 påbegyndte Socialministeriet et stort treårigt projekt, der skulle fremme kvalitet og dokumentation på anbringelsesområdet,⁷⁹ og som desuden omfattede en række undersøgelser uddelegeret til Socialforskningsinstituttet.⁸⁰ Men det sprang også politikerne i øjnene, at der var en økonomisk belastning under opsejling: Antallet af børn fjernet fra hjemmet var steget 17 % fra 1993 til

af 18.6.1999 og "Notat om Udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge og om dispensationsadgang ved nedsættelse af børn- og unge-udvalg)" af 7.3.2000. Findes på Institut for Menneskerettigheder.

75 Se beskrivelse fra Statsministeriet: <http://www.stm.dk/publikationer/velfaerd/kap00.htm#1> (30.7.2014)

76 Interview med førstnævnte embedsmand, jfr. fodnote 19, med artiklens forfatter.

77 Børnerådet: *Årsberetning 2001*, s. 18

78 Som note 76 ovenfor.

79 Refereret fra Styrelsen for Social Service: *Evaluering af KABU-delprojekter*, hovedrapport udarbejdet af COWI i samarbejde med JCVU, maj 2002, s. 2-3.

80 SFI rapporter 2002, nr. 02:10, 02:11, 02:12 og 02:14.

2001, og udgifterne øget med hele 34 % i samme tidsrum.⁸¹ Det var med til at fastholde opmærksomheden på feltet.

Fogh-regeringen søsatte hurtigt efter hinanden to justeringer af serviceloven i 2003 og 2004⁸² – den sidste med det pompøse navn 'Anbringelsesreformen', selvom der faktisk ikke var tale om større omlægninger. Begge ændringslove udvidede børns og unges inddragelse, og der kom også bedre klagemuligheder både for børn og forældre. Direkte referencer til Børnekonventionen var nu forsvundet ud af lovenes forarbejder. Der var kun et (kort) afsnit om forholdet til EU-retten.⁸³ Indholdet i reformerne fortsatte imidlertid ad de samme spor som før: Barnets bedste skulle være det styrende princip,⁸⁴ og der fulgte en voksende grad af formaliserede rettigheder til inddragelse og til at klage for børn og unge. 2003-ændringslovens fjernelse af 12 års-grænsen for børns høringsret var et velkendt krav fra børneorganisationerne, der i den sammenhæng henviste til Børnekonventionens artikel 12.⁸⁵ Det var der bred opslutning bag. Dansk Folkeparti understregede under udvalgsarbejdet til ændringsloven i 2003, at man "lægger vægt på at styrke børns rettigheder i anbringelsessager,..."⁸⁶

I tilknytning til anbringelsesreformen var det en del af forliget, at der skulle laves et udredningsarbejde om forældres og børns retssikkerhed. I kommissoriet hertil hed det bl.a., at udvalget skulle "belyse både de socialfaglige og de juridiske problemstillinger, herunder forholdet til internationale konventioner".⁸⁷ Så uanset at de internationale konventioner var forvist fra de centrale lovgivnings-

81 KABU Sekretariatet: *KABU-Nyt 3: Den økonomiske udfordring*, 2003, s. 5.

82 Lov nr. 397 af 28/05/2003 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt lov om social service (Selvstændig handlekommune for anbragte børn samt høring og inddragelse af børn i sagsbehandlingen) og Lov nr. 1442 af 22. december 2004 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform).

83 Forslaget som fremsat, Bemærkninger til lovforslaget, pkt. 8. Tilgængelig på: http://www.ft.dk/samling/20041/lovforslag/l8/html_som_fremsat.htm (6.8. 2014).

84 Vedr. Lov nr. 397, se "Bemærkninger til lovforslaget", afsnittet "Indledning og baggrund", tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=90288> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=90288> (14. 1. 2015). Vedr. Anbringelsesreformen, se: Bemærkninger til lovforslaget, pkt. 2, formål og principper – tilgængelig på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=90331> (14.1.2015).

85 Se f.eks. anbefaling om fjernelse af alderskriteriet i en række love i relation til børnekonventionens artikel 12 i Børnerådets *Rapport til FN's Komite om Barnets Rettigheder. Supplerende rapport til Danmarks periodiske rapport*, maj 2000, s. 11, pkt. 30.

86 Oversigt over Folketingets behandling af L137 (der bliver til Lov nr. 397 af 28/05/2003 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt lov om social service (Selvstændig handlekommune for anbragte børn samt høring og inddragelse af børn i sagsbehandlingen)), se: http://webarkiv.ft.dk/samling/20021/lovforslag_oversigtsformat/L137.htm (14.1.2015). Se under Dokumenter, bilag 16, 2. udkast til betænkning over lovforslaget.

87 *Betænkning om retssikkerhed i anbringelsessager*, Socialministeriets Udvalg om anbragte børns og forældres retssikkerhed, nr. 1463. 2005, s. 6.

dokumenter, var der stadigvæk stor opmærksomhed på, at Børnekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skulle respekteres. Det var ikke noget, der kom ud af regeringens kontorer, men da reguleringer på børneområdet stort set altid blev vedtaget af et bredt spektrum af Folketingets partier, var der mulighed for at få konventionsreferencer ind ad sidedørene til de politiske processer.

Børns rettigheder var blevet et slagord, som alle nu gav sig ind under. Citatet ovenfor fra Dansk Folkeparti under udvalgsarbejdet er ét eksempel på, at selv et parti, som forstod sig som talerør for "familien i det danske samfund",⁸⁸ havde accepteret diskursen om børns selvstændige rettigheder. Faggrupper, som kommunalchefer og socialpædagoger, brugte begge barnets bedste som hovedargument til at forsvare deres modstående synspunkter i den børnepolitiske debat. De var også fælles om at nedtone forældre og familienetværk som centrale interessenter og rettighedshavere i det sociale arbejde med udsatte børn.⁸⁹

Den linje skulle få yderligere politisk gennemslagskraft i de følgende år, bl.a. ved et mere tæt samarbejde mellem børneorganisationer og myndigheder i en interessant proces, der både spiller ind på lovgivningen og på afrapporteringen til FN's Børnekomité.

Barnets reform og de ændrede relationer stat – organisationer

Anbringelsesreformen satte ind for at bedre den kommunale sagsbehandling ved øget kontrol. Det skulle bl.a. ske ved såkaldte praksisundersøgelser, hvor Ankestyrelsen jævnligt undersøgte kvaliteten af den socialfaglige indsats i kommunernes børnesager.⁹⁰ Den første praksisundersøgelse om behandlingen af børnesager, som kom i januar 2008, konkluderede, at der var fejl i 2 ud af 3 sager.⁹¹

Relativt kort efter, i april, viste TV2 en dokumentar: "Er du mors lille dreng? – 10 år efter", som satte fokus på et massivt omsorgssvigt af en spæd dreng, hvor kommunen trods kendskab til familien ikke greb ind i tide. Der havde været en tv-udsendelse 10 år tidligere om den samme problematik med en ældre bror, derfor titlens '10 år efter'. Den første udsendelse blev samtidig genudsendt. Det gentagne svigt fra kommunen fremstod næsten ubegribeligt grelt og vakte stor vrede i offentligheden. Det fik velfærdsminister Karen Jespersen til at varsle en 'barnets

88 Overskrift i Dansk Folkepartis principprogram fra 2002, se: <http://www.danskfolkeparti.dk/Principprogram> (6.8.2014).

89 "Anbringelsesreformen går ikke vidt nok", *Socialpædagogen* 23, 2004.

90 Forslaget som fremsat (jfr. note 100), Bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3, "Implementering og kontrol".

91 Praksisundersøgelse om anbringelse af børn samt resumé af undersøgelsen findes på: <https://ast.dk/publikationer/praksisundersogelse-om-anbringelse-af-born-og-unge> (7.8.2014).

reform'.⁹² Socialforskningsinstituttet udkom samme år med 6 rapporter om anbragte børns vilkår, og her viste det sig også, at der var god plads til forbedring.⁹³ I ministeriet var der et ønske om at få sat en række tiltag i søen, der kunne kvalificere kommunernes håndtering af børnesagerne, herunder yderligere begrænse rettigheder for forældre, der ikke magtede omsorgen for deres børn.

En medarbejder, der var med i processen,⁹⁴ fortæller:

Både vi i ministeriet, men også ministeren ville nu tage nogle skridt, så hensynet til barnet blev det afgørende. Vi havde en klar oplevelse af, at der blev fjernet mange børn, men de var ikke specielt godt hjulpe. Forældrene kunne blande sig hele tiden ved frivillige anbringelser, kræve dem hjemgivet. Det var bare ikke noget, vi uden videre kunne komme igennem med. Ministeren havde store vanskeligheder med Dansk Folkeparti. Og det var nødvendigt at have dem med, for reformerne på det sociale område skulle finansieres af Satspuljen, og dér var fast tradition for, at alle partierne bag (alle partier undtagen Enhedslisten, red.) skulle være enige om nye initiativer. Så vi ville prøve en ny strategi, og det blev til, at vi kørte en helt særlig proces fra ministeriet. Der skulle skabes en alliance med alle organisationerne på området, inkl. NGO'erne. Det havde to formål: På den ene side ville vi sikre fodslag, så vi kunne henvise til, at alle fagfolk – *alle*, der kendte noget til anbringelsesområdet – støttede vores reformønsker. På den anden side ville vi også have dem fedtet ind, for at sige det rent ud, organisationerne skulle være med til at tage ansvar for reformen. Og strategien virkede 100 %. Det, vi har oplevet siden Barnets Reform, er, at organisationerne siger: loven er god nok – det er kommunerne, der ikke kan få det til at fungere.

Forløbet blev gennemført sådan, at Socialministeriet arrangerede en række møder i løbet af 2009, dels med de politiske partiers socialpolitiske ordførere, dels med organisationsfolk, faglige og professionelle foreninger samt kommunal- og regions-repræsentanter.⁹⁵ Desuden blev der nedsat nogle arbejdsgrupper med eksperter på særlige områder. Det var startskuddet til de initiativer, der tilsammen skulle hedde Barnets Reform. Den bestod af en lang række ændringer af bl.a. serviceloven, der skulle give mere kvalitet og stabilitet for anbragte børn. Barnets bedste blev betonet yderligere og til en vis grad på bekostning af forældrenes rettigheder. Hvor samvær under en anbringelse før havde været formuleret som

92 "Barnets reform og familieplejerne", *Familieplejernes Nyhedsbrev (FamNy)* 49, april 2009, se: <http://www.sl.dk/HeaderMenu/Udgivelser/FamNy.aspx> (7.8.2014).

93 SFI-rapporterne nr. 08:14, 08:15, 08:21, 08:23, 08:25 og 08:26. For fulde bibliografiske data, se: http://www.sfi.dk/s%C3%B8g_i_alle_udgivelser-4454.aspx?NewsSearch=1&NewsQuery=anbringelse&NewsAuthor=&NewsM&PID=9261&PageNum=4 (7.8.2014).

94 Førstnævnte embedsmand, jfr. note 19.

95 Børne- og Kulturchefforeningen: *Nyhedsbrev* 822, februar 2009.

en ret for såvel forældre og børn, blev samvær nu alene en ret for børnene.⁹⁶ Hertil kom udvidede klagemuligheder for børn og unge.⁹⁷

Parallelt med denne proces begyndte arbejdet med Danmarks 4. rapportering til FN's Børnekomité. Opgaven lå nu hos Socialministeriet (som i perioden november 2007 - april 2009 hed Velfærdsministeriet). Her var den rykket over allerede ved 3. rapportering, både fordi den største faglighed lå her, og fordi Justitsministeriet ikke var indstillet på den interaktion med organisationerne, som de i stigende grad pressede på for.⁹⁸ Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen lagde da også ud i 2007 med at invitere en række ministre til en "åben proces", hvor organisationerne blev inddraget. Det skulle blive et temmelig trægt forløb: Først 10 måneder senere svarede velfærdsminister Karen Jespersen, at hun gerne ville mødes.⁹⁹ Fra organisationernes side var der to hovedpunkter på dagordenen: Det første gjaldt et samarbejde med ministeriet om overvågning af Børnekonventionen. Samarbejdsgruppen ønskede et struktureret og tættere samarbejde, "hvor vi bl.a. i fællesskab gennemgår status på FN's Børnekomité's Konkluderende Bemærkninger." Det blev aftalt at mødes med jævne (halvårlige) intervaller, noteredes det i referatet fra mødet med ministeren.

Dialogen omkring rapporteringen til Børnekomitéen blev dog sværere at få i gang, end det først så ud til. Ministeren lod efter mødet meddele telefonisk, at hun ikke så sig i stand til at mødes hvert halve år med gruppen.¹⁰⁰ Stort set samme proces gentog sig året efter. Karen Ellemann tiltrådte som ny socialminister, da Velfærdsministeriet var blevet nedlagt i april 2009, og hun fik kort tid efter en invitation til at mødes med Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen. Den takkede hun ja til. Men også hun afslog at deltage i regelmæssige møder med Samarbejdsgruppen og ville ikke pålægge sine embedsmænd en systematisk opfølgning på Børnekomitéens anbefalinger.¹⁰¹

96 L178, Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven, Lovforslag som fremsat, bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.1.3.1.-3.1.3.3. Alle dokumenter til lovens behandling findes på: <http://www.folketingstidende.dk/samling/20091/lovforslag/L178/index.aspx> (10.2.2015).

97 Lovforslag som fremsat, bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.2.1.3. Fuld reference i note 96.

98 Interview med Kirsten á Rogvi, se note 19.

99 Brev til socialministeren og udenrigsministeren (enslydende), "Vedr. FN's Børnekonvention - 4. rapport til FN's Børnekomité" af 7.6.2007. Brev af 8.4.2008 til Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen (fremsendt til Børnerådet) fra Karen Jespersen. Korrespondance i Jan Christensens mappe "Samarbejdsgruppen Møder i ministerier".

100 Mail om "Kommentarer til brevet til KJ" sendt til organisationernes repræsentanter i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen fra Anne-Mette Friis, UNICEF Danmark af 20.6.2008, i Mappe som angivet i note 99.

101 "Noter fra Møde ml. Samarbejdsgruppen og Social og Integrationsminister Karen Ellemann" afholdt den 18.8.2009, udarbejdet af Torsten Henningsen, Red Barnet Ungdom og

Godt et år efter var der dog nye signaler fra Socialministeriet. Ved det næste møde med Samarbejdsgruppen i anledning af den forestående eksamination af Danmarks rapport i Genève, understregede kontorchefen for børnekontoret, at ministeriet var interesseret i en fælles opfølgning på Børnekomitéens anbefalinger fra den 4. rapporteringsrunde.¹⁰²

Det var en anderledes udmelding, end man var vant til. Det er ikke muligt med de kilder, jeg har haft til rådighed, at forklare præcis, hvad der er baggrunden for denne pludselige samarbejdslyst fra ministeriets side. Men der er ikke tvivl om, at man i Socialministeriet og måske også i regeringen havde flyttet sig i synet på NGO'erne på børneområdet. Meget taler for, at denne holdningsændring var et resultat af processen med inddragelse af organisationerne i forbindelse med Barnets Reform. Der var desuden en almindelig tendens siden midten af 1980'erne til et mindsket skel mellem offentlige instanser og civilsamfundsaktører.¹⁰³

Kampagnen for et børneombud

I organisationernes lobbyarbejde for børns rettigheder stod oprettelsen af et egentlig børneombud centralt i en årrække. Ønsket om en ombudsfunktion havde været fremme helt tilbage i den arbejdsgruppe, der tog de første initiativer til det, som siden blev Børnerådet. Men der blev som nævnt ikke klagemuligheder for børn i rådets mandat.

Spørgsmålet dukkede op igen i Børnekomitéens anbefalinger til Danmark i den 2. rapporteringsrunde. Det hang sammen med en udvikling, der var i gang internt i Børnekomitéens praksis. Et af de instrumenter, komitéerne benytter i deres dialog med staterne, er de såkaldte *General comments*. Det er fortolkningsbidrag, som komitéerne selv udgiver, og som analyserer et enkelt område, f.eks. en rettighed eller en nøglebestemmelse i den konvention, komitéen overvåger. Først fra 2001 lykkedes det Børnekomitéen at få sat gang i dette arbejde,¹⁰⁴ og i 2002 udkom komitéens *General comment No 2*, som beskrev, hvordan uafhængige institutioner kan være nationale overvågningsinstanser for Børnekonventionen. Et vigtigt redskab for en sådan institution er at kunne tage sig af individuelle klager fra børn eller på vegne af børn.¹⁰⁵ *General comments* forpligter ikke medlemsstaterne, men de regnes for vigtige, autoritative fortolkningsinstrumenter til den

sendt pr. mail til Samarbejdsgruppens medlemmer den 8.9.2009, i samme mappe som i note 99.

102 Referat af møde i Samarbejdsgruppen 10.1.2010, pkt. 3.

103 Se f.eks. Thomas P. Boje, Torben Fridberg og Bjarne Ibsen (red.): *Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning*, Socialforskningsinstituttet 2006, s. 146.

104 Jutta Gras: *Monitoring the Convention on the Rights of the Child*, udgivet af Faculty of Law, University of Finland, Helsinki, 2001, s. 74-75.

105 Committee on the Rights of the Child: *General Comment No. 2 (2002). The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*, UN Doc. No. CRC/GC/2002/2, pkt. 13.

konvention, de er knyttet til. I lyset af teorien om at de transnationale menneskerettighedsmiljøer udgør et *epistemisk* fællesskab, så er disse 'kommentarer' ét af de centrale elementer i opbygningen af et *episteme* omkring en konvention. Kommentaren tager afsæt i konventionens tekst, og herfra genererer FN-komitéen sin forståelse af, hvordan rettighederne implementeres optimalt. Denne kommunikeres videre til medlemsstaterne og børnerettighedsmiljøerne gennem rapporteringsrunderne, hvor komitéen tager afsæt i sine egne *General comments* og søger at motivere staterne til at følge dem.

Det var også netop, hvad der skete. Som afslutning på Danmarks 2. rapportering var én af Børnekomitéens anbefalinger en styrkelse af børns adgang til at klage over krænkelse af deres rettigheder.¹⁰⁶ Det var ikke et punkt på de danske organisationers dagsorden endnu, bortset fra at Børnerådet i sin supplerende rapport havde anbefalet bedre klagemuligheder for børn på skoleområdet.¹⁰⁷ Nogle måneder senere dannedes Fogh Rasmussen-regeringen. Kritikken satte ind mod 'råd og nævn', og der blev skåret ned på Børnerådets budget, så der var ikke meget udsigt til, at der kunne oprettes nye klagemekanismer. Efter lidt tid med den nye regering tog oppositionen dog forslaget op, og i de følgende år stillede SF, Kristeligt Folkeparti og Socialdemokratiet flere beslutningsforslag om at styrke børns klagemuligheder.¹⁰⁸

Imens begyndte organisationerne at ruste op til tredje rapporteringsrunde til FN's Børnekomité. Børnerådet havde allerede på initiativ af socialministeren bidraget til et større notat om børns klagemuligheder,¹⁰⁹ så her var der en solid viden at bygge videre på. Det var da også et tema, der kom til at fylde ganske meget i Børnerådets supplerende rapport, der endte med to anbefalinger om at styrke børns ret og støtte til at klage.¹¹⁰ Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen skrev sin egen en supplerende rapport, hvor man tilsvarende anbefalede Børnekomitéen at anbefale regeringen at give børn øget klageadgang.¹¹¹ Det passede fint med Børnekomitéens prioriteringer og var i god tråd med *General comment*

106 Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark CRC/C/15/Add.151. 10 July 2001, pkt. 23.

107 Børnerådet: *Rapport til FN's Komité om Barnets Rettigheder. Supplerende rapport til Danmarks 2. periodiske rapport*, maj 2000, pkt. 41.

108 B 72 2002/03 om børns rettigheder i samfundet (stillet af SF), B 141 2002/2003 om en børneombudsmand (Kristeligt Folkeparti), B 21 2003/2004 om børns rettigheder i samfundet (SF, en delvis genfremsættelse af B 72); B 3 2004/2005 om en børneombudsmand (KrF, delvis genfremsættelse af B 141); B 62 2004/2005 om en styrkelse af børns retsstilling, fremsat af S., *Folketingstidende, Årbog og Registre*, respektive år.

109 Det fremgår, at initiativet til undersøgelsen af børns klagemuligheder kom fra socialministeren, se: Børnerådet: "Notat om børns klagemuligheder", 15.10.2003, s. 2 og Børnerådet: *Årsberetning 2003*, s. 2.

110 Børnerådet: *Rapport til FN's Komité om Barnets Rettigheder. Supplerende rapport til Danmarks 3. periodiske rapport*, januar 2005, s. 6.

111 *Supplerende NGO-rapport til den danske regerings 3. supplerende rapport til FN's Komité for Barnets Rettigheder*, udarbejdet af Amnesty International, Dansk Ungdoms Fællesråd, De

nr. 2. Det blev da også en af komitéens afsluttende anbefalinger til Danmark efter tredje rapporteringsrunde i november 2005, lidt mere direkte formuleret end ved sidste rapporteringsrunde som en individuel klageinstans for børn.¹¹²

Det kan ikke ses af de kilder, jeg har haft adgang til, om der er en sammenhæng mellem Børnekomitéens anbefalinger og de høringer om børns retsstilling, som blev arrangeret af Folketingets Retsudvalg i januar 2006 og igen i februar 2007. Men høringerne gav anledning til stor ekstra aktivitet i børneorganisationerne, som besluttede at nedsætte en arbejdsgruppe for at holde debatten om hvordan og hvorfor børn måtte sikres bedre klageadgang i gang.¹¹³ Organisationerne skrev i november 2006 et notat til Retsudvalget med en række forslag til forbedringer af børns retsstilling og herunder klageret.¹¹⁴ Der var nu en målrettet stemning for at gå videre i fællesskab med at få en klagemekanisme for børn. I Samarbejdsgruppen blev man enige om, at "vi kan forsøge af få oppositionspartierne til at lave et beslutningsforslag, således at de er forpligtede på spørgsmålet efter et valg."¹¹⁵ Og sådan blev det.

Alle fire oppositionspartier gik sammen om et beslutningsforslag, der pålagde regeringen at tage en række initiativer til at styrke børns klageret og klageadgang, og forslagsstillerne skrev i bemærkningerne, at de "i store træk (kunne) tilslutte sig de forslag til initiativer, som fremgår af notatet (fra Samarbejdsgruppen om børnekonventionen), og dette beslutningsforslag bygger - mange afsnit ordret - på notatet." Forslaget blev henvist til udvalgsbehandling, og herfra skete der ikke mere. Det gjorde der derimod i børneorganisationerne, der allerede var godt i gang med at forberede fjerde rapporteringsrunde til FN's Børnekomité. Alle var enige om, at individuel klageadgang måtte være et hovedpunkt, og man endte med at anbefale en ombudsinstitution.¹¹⁶

Børnerådets supplerende rapport gjorde også ganske meget ud af at anbefale en styrkelse af børns klageadgang. Man foreslog en 'børnetalsmand', der byggede videre på rådets eget mandat og desuden fik en række videregående opgaver, herunder at kunne behandle klager fra børn.¹¹⁷ Alle organisationerne enedes

Samvirkende Invalideorganisationer, DUI - LEG og VIRKE, Institut for Menneskerettigheder, Red Barnet, Red Barnet Ungdom og UNICEF Danmark, januar 2005, s. 15

112 Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark CRC/C/DNK/CO/3, 23.11.2005, pkt. 21.

113 Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, referat af møde 4.4. 2006, pkt. 5.

114 2006/2007 B 149, Forslag til folketingsbeslutning om en styrkelse af børns retsstilling, bemærkninger til forslaget - som findes på <http://www.ft.dk/samling/20061/beslutningsforslag/b149/index.htm> (10.2.2015).

115 Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, referat af møde 6.2 2007, pkt. 3.

116 Referat af møde 22.1.2008, referat af 3.3.2008, referat af 9.6.2008, referat af 28.8.2008, referat 4.11.2008 og referat 13.1.2009. *Supplerende NGO-rapport til den danske regerings 3. supplerende rapport til FN's Komite for Barnets Rettigheder*, u.å. [2009], s. 6.

117 Børnerådet: *Report to the United Nations Committee on the Rights of the Child. Supplementary Report to Denmark's 4th Periodic Report*, maj 2009, s. 8-9.

om Børnerådets forslag til en 'børnetalsperson', og der blev arbejdet meget professionelt med sagen i denne fjerde rapporteringsrunde. Rapporterne blev systematisk lanceret til pressen, offentligheden og politikerne. Hertil kom, at der blev lobbyet systematisk såvel i forhold til regeringsrepræsentanter som andre beslutningstagere, fordi der parallelt med rapporteringen var gang i dialog- og inspirationsmøderne til Barnets Reform. Det blev besluttet i fællesskab, at "Vi skal holde børnetalspersonen inde i debatten i forhold til barnets reform og alle de samarbejdsflader, som Samarbejdsgruppen og organisationer i gruppen er i kontakt med."¹¹⁸ Det førte dog ikke umiddelbart til et skift i regeringens holdning; her var man ikke indstillet på at indføre en børnetalsperson.¹¹⁹

Selve eksaminationen hos Børnekomitéen i Genève nærmede sig. Det medførte en oprustning i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, der er interessant i lyset af teorien om *epistemiske* fællesskaber. Organisationerne besluttede, at der skulle være en fælles intern opkvalificering i form af en orientering om "General Comments som instrument". Man inviterede en medarbejder fra Institut for Menneskerettigheder til at forklare, hvordan instituttet anvendte disse fortolkningsbidrag i sit arbejde.¹²⁰ Børnerådet og Red Barnet foreslog desuden at invitere et medlem af FN's Børnekomite på besøg i Danmark i tilknytning til eksaminationen for at få ministrene i tale.¹²¹

Man kan se disse initiativer som en indsats for at skabe en fælles viden om Børnekonventionen, som trækker på den status og ekspertise, der er bundet op på FN's Børnekomité. Hidtil havde børneorganisationernes holdninger til børns rettigheder i langt højere grad været orienterede mod en dansk kontekst og tradition, men den fokuserede kampagne for et børneombud, som organisationerne påtog sig i samspil med komiteen i fjerde rapporteringsrunde, kan godt fortolkes som et begyndende *epistemisk* fællesskab.

Børnekomitéen udsendte sine *Concluding observations* om Danmark i april 2011, og kort efter holdt organisationerne møde med en række ministerier, hvor Socialministeriet meldte ud, at man nu var indstillet på faste halvårlige møder med Samarbejdsgruppen om opfølgning af Børnekomitéens anbefalinger (som nævnt ovenfor).¹²² Der skete også noget andet, som viste nye takter hos regeringen: Børns Vilkår blev bevilget 20 mio. kr. over fire år til at udvide sin rådgivning på Børnetelefonen. Dette var dog ikke noget, der begejstrede de øvrige organisationer i Samarbejdsgruppen. Især Børnerådet var utilfreds med, at Børns Vilkår ikke havde orienteret de øvrige aktører i Samarbejdsgruppen. Man ønskede nok tillykke, men anså sig for løbet om hjørner med, "da projektet (dvs. bevillingen til

118 Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, referat af møde 21.4.2009, pkt. 4.

119 Referat af møde 6.11.2009, pkt. 2

120 Referat af møde 10.1.2011, pkt. 5.

121 Referat af møde 10.6.2010, pkt. 1b.

122 Referat af møde 18.8.2011, pkt.1.

Børns Vilkår) af Regeringen og støttepartier bruges i det politiske spil omkring etablering af en børneombudsmandsinstituton.”¹²³ Organisationerne var blevet dygtige til at gå sammen i politiske kampagner, men de var samtidig i stigende grad også konkurrenter om penge, opmærksomhed og indflydelse i forhold til både politikere og embedsværk.

Regeringen havde hermed imødekommet et af kritikpunkterne fra oppositionen, som gik på, at der nok var formel klageret for børn i flere og flere sammenhænge, men at børn ikke havde reelle muligheder for at kende og dermed bruge den. Her var en udvidelse af Børnetelefonen et modargument, fordi Børns Vilkår havde tal for, at telefonen var kendt af 82 procent af alle børn. Det var præcis dét, der manglede: én indgang til hjælp og rådgivning for alle børn, som regeringen opsummerede sit initiativ i april 2011.¹²⁴

Efteråret 2011 stod dog i valgkampens tegn, og i november skiftede regeringen til den anden side med en koalition af Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Dermed blev det lange forløb for at få styrket børns klageret og -mulighed afsluttet med en sejr til børneorganisationerne – jf. grundlaget for den nye regering, som blev citeret i starten af artiklen.

Det endelige resultat blev en kombinationsmodel, hvor Folketingets ombudsmand skulle ”overvåge, om gældende love eller administrative bestemmelser er forenelige særligt med Danmarks internationale forpligtelser til at sikre børns rettigheder, herunder FN’s konvention om barnets rettigheder.” Det skulle ske ved, at der blev oprettet et særligt børnekontor hos ombudsmanden, der bl.a. kunne specialisere sig i klager fra børn og klager om børns forhold. I bemærkningerne til lovforslaget hed det, at denne ”del af regeringsgrundlaget bygger på en anbefaling fra FN’s Børnekomite om børns rettigheder og vilkår i en rapport af 7. april 2011” – dvs. de seneste *Concluding observations* fra Danmarks 4. rapportering.

Det særlige børnekontor hos ombudsmanden blev i samme initiativ kombineret med styrkelse af Børnerådets fortalervirksomhed.¹²⁵ Heri lå der ikke nogen nye beføjelser til Børnerådet, men der var en international inspiration i dette ord. Det var den gængse danske oversættelse af det engelske *advocacy*, som var

123 Referat af møde 4.4.2011, pkt.1.

124 Louise Schack Elholm (ordfører for V) i 1. behandling af B 85, Forslag til folketingsbeslutning om en børneombudsmand 2010-11, findes her: <http://www.ft.dk/samling/20101/beslutningsforslag/b85/beh1/forhandling.htm?startItem=1&noThread=1&showscroll=0&p=1> (15.8.2014). Endvidere *Regeringens resultater. Oktober 2010-Juni 2011*, maj 2011, s. 37, som findes på: http://www.stm.dk/publikationer/regres_11/regeringens_resultater_11.pdf (15.8.2014).

125 Forslag til Lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand fremsat den 11.5.2012. Citat fra lovforslagets pkt.4 samt fra pkt. 3 i Almindelige bemærkninger. Alle dokumenter i relation til Folketingets behandling af lovforslaget findes på: <http://www.ft.dk/samling/20111/lovforslag/L188/index.htm#dok> (15.8.2014).

en fast bestanddel af betydende, internationale børneorganisationers arbejde.¹²⁶ Det er et eksempel på, at også terminologien på de områder, hvor danske børneorganisationer var meget aktive, blev præget af deres transnationale relationer. Her kan man måske slutte, at børneorganisationernes *epistemiske* fællesskab havde formået at skaffe sig indflydelse på såvel lovgivning som sprogbrugen på det børnepolitiske område.

Der var dog også noget karakteristisk dansk ved forløbet. Det var i god tråd med traditionen for meget brede forlig på børneområdet. S-RV-SF-regeringen byggede videre på den borgerlige forgængers udvidede bevilling til Børnetelefonen fra året før. Der var også fuld opslutning til begge de to lovforslag i Folketinget i 2012, som blev enstemmigt vedtaget. De gamle regeringspartier fremhævede netop, at deres merbevilling til Børns Vilkårers børnetelefon havde været første skridt i denne tredelte pakke med udvidelse af ombudsmandens og Børnerådets virke som de næste skridt – som altså ikke var en egentlig børneombudsmand. Oprettelse af nye ombudsinstitutioner havde også altid mødt modstand hos det Radikale Venstre – og i Justitsministeriet.¹²⁷

Men træerne voksede naturligvis ikke ind i himlen. Organisationerne måtte også efter den nylige melding om tættere samarbejde fra Socialministeriet (se ovenfor) opleve skuffende engagement i de internationale relationer som f.eks. det tyndt besatte fremmøde fra Socialministeriets børnekontor, da repræsentanten fra FN's Børnekomité, Marta Maurás, besøgte Danmark i marts 2012.¹²⁸

OPSAMLING

Børnekonventionens indflydelse i Danmark må vurderes i et længere perspektiv end blot den tid, den har været gældende her i landet. Det var tydeligt, at der pågik nogle ændringer i holdningen til børn allerede i årene forud for Børnekonventionens introduktion i Danmark. Børn blev i stigende grad opfattet som individer i deres egen ret – i modsætning til som en uadskillelig del af en kernefamilie. Det gjaldt ikke kun i Danmark, tværtimod var man endnu længere i denne proces i de nordiske nabolande. Herfra blev der hentet megen inspiration til den vigtige reform, der gav børn stærkere individuel retsstilling omkring 1990.

Interessant i denne sammenhæng er, at både Norge og Sverige var meget internationalt inspirerede netop på børneområdet: Norge gennem sin barneombudsinstitution, der blev fremhævet af UNICEF som forbillede for andre lande.¹²⁹

126 Se f.eks. UNICEFs site <http://www.unicef.org/policyanalysis>. For en dansk brug af 'fortalervirksomhed', se Red Barnets organisations strategi i organisations rammeaftale med Udenrigsministeriet for 2004 på: <http://www.netpublikationer.dk/um/5479/kap154.htm> (15.8.2014).

127 Interview med første embedsmand, se note 19.

128 Samarbejdsgruppen om børnekonventionen, referat af møde den 29.3.2012, pkt. 3.

129 Målfrid Grude Flekkøy: *A Voice for Children. Speaking Out as Their Ombudsman*, London 1991. Det hedder i kolofonen: "The material in this book has been commissioned by the

Sverige var uhyre aktiv i forhold til børnekonventionsmiljøet i Genève, især gennem svensk *Rädda Barnen* og via et svensk medlemskab af FN's Børnekomité i dens første år. Der er ikke tvivl om, at disse stærke positioner for børnerettighedstænkningen i vores nabolande betød påvirkning gennem konferencer, udgivelser og lettilgængelige kontakter til det mere spinkle børnerettighedsmiljø i Danmark.

Fordi Børnekonventionen så klart harmonerede med en socialpolitisk udvikling, der var i gang, havde den nogle særlige potentialer for at opbygge et menneskeretligt regime i Danmark. Her giver det mening at trække tråde til de teoretiske modeller, der blev fremhævet ovenfor i afsnittet om teori og kilder. Organisationernes samarbejde i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen er et godt eksempel på en *advocacy coalition*, og den fælles kampagnevirksomhed, de gradvist udvikler i forbindelse med rapporteringsprocesserne passer godt med teorien om en *framing-alignment*. Børnerettighedsdiskursen bliver et politisk stærkt og virksomt middel for børneorganisationerne, fordi der allerede var dybtgående socialpolitiske tendenser i gang, der kunne støtte den. Familiens aftagende betydning gav plads for en højere grad af individualisering, samtidig med at statens forpligtelser over for børnene voksede.

Det er dog illustrativt at sammenligne Børnekonventionen med Kvindekonventionen i en dansk kontekst. FN's Kvindekonvention blev ratificeret af Danmark i 1983. Den var også i pagt med sin tid, men den kom aldrig til at spille nogen større rolle for danske kvindeorganisationer. Det peger på, at det kræver en særlig type af NGO'er at give en international konvention betydning nationalt. De danske børneorganisationer var en blandet flok, men deres internationale berøringsflader betød noget for den begyndende opbygning af det netværk omkring Børnekonventionen, der formede sig i Samarbejdsgruppen. Det startede med Amnesty's kontakter, men senere kom Red Barnet og Børnerådet mere på banen. Red Barnet fik i stigende grad rettighedstænkningen indarbejdet i organisationen, bl.a. inspireret fra den store svenske søsterorganisation, og Børnerådet blev en del af et europæisk netværk, ENOC. Disse kontakter opfordrede jævnligt de danske organisationer til at gøre brug af FN-maskineriet. Til sammenligning har de danske kvindeorganisationer i højere grad været nationalt orienterede. I forhold til teorien om *epistemiske* fællesskaber viser denne forskel mellem børne- og kvindeorganisationerne, at det i høj grad er forbindelserne mellem det nationale og det internationale niveau, der er afgørende for om, et *episteme* får indflydelse i praksis, dvs. på det nationale niveau.

Men Børnekonventionen kom også til at spille en rolle for en brobygning mellem statslige beslutningstagere og civilsamfund. Embedsværket måtte i stigende grad leve med, at Børnekonventionen var en ny type international forpligtelse, i

sammenligning med hvad man var vant til fra de andre FN-traktater. Det aktive danske organisationsmiljø kombineret med en Børnekomité, der var fast besluttet på, at højtudviklede lande som Danmark skulle der kræves ekstra meget af, gjorde rapporteringsforpligtelserne til en krævende øvelse både for embedsmænd og for socialministeren. Men Socialministeriet fandt også ud af, at en alliance med børneorganisationerne kunne bruges til egne formål – det viste forløbet op til Barnets Reform.

Det skal desuden med, at interessen for børns vilkår var voksende i offentligheden og blandt beslutningstagere. Socialpolitikken blev i stigende grad underbygget af undersøgelser og evalueringer, og intolerancen over for, at børn blev mishandlet og vanrøgtet, var stadigt voksende i årene fra midt i 1990'erne. Kombinationen af dårlige resultater af de socialpolitiske foranstaltninger på børneområdet, og kraftigt eksponerede sager om omsorgssvigt og kommunal ladestå-til over for børn fra dysfunktionelle familier gav et stigende pres for at sikre børns rettigheder bedre, i et vist omfang på bekostning af deres forældre. I årene fra slutningen af 1990'erne og frem til 2010'erne var der stadige reforminitiativer, der gradvist gav børn flere og flere rettigheder til at blive hørt i deres egen sag og til at klage, samtidig med at indgrebsmulighederne i familierne blev udbygget. Disse tendenser kunne understøttes af Børnekonventionens centrale principper, og 'børns rettigheder' blev i disse år en sag, som alle politiske kræfter ønskede at fremme.

Denne brede samfundsmæssige udviklingstendens var en vigtig støtte for børneorganisationerne på mange måder. De kunne inden for hver deres speciale få gavn af den politiske velvilje. Det gav muligheder for ekspansion, ligesom det også gav konkurrence mellem dem om de ganske mange midler, der blev afsat til det sociale område fra satspuljerne og fra store, private fonde. Børneorganisationerne havde dog ikke deres primære orientering mod FN's Børnekonvention. Deres engagement i børns rettigheder var langt mere præget af den danske kontekst end af det transnationale børnerettighedsmiljø i Genève. Imidlertid kan man se en vis ændring i retning af større internationaliseret professionalisering i den 4. rapportering, hvor organisationerne var blevet erfarne med de processer, der knytter sig til forløbet.

I denne periode omkring 2010 kan man sige, at det danske samarbejde om Børnekonventionen udvikler træk, der kobler det op på det *epistemiske* fællesskab, som allerede fandtes – og findes – omkring Børnekomitéen. Det var en strategi, der viste sig at være effektiv. Organisationerne samlede sig meget tæt om ét hovedpunkt fra Børnekomiteens anbefalinger: at få etableret en klagemekanisme for børn. De arbejdede mere systematisk med FN-apparaternes muligheder, lod sig introducere til fortolkningsinstrumenter i form af *General comments* og inviterede en repræsentant fra Børnekomitéen til Danmark.

I første omgang under den borgerlige regering fik det kun en relativ beskedent virkning, men det førte dog til en merbevilling til Børnetelefonen. Men efter rege-

ringsskiftet kom en betydelig udvidet opfyldelse af børneorganisationernes målsætninger med ombudsmandens børnekontor og en øget informationsbevilling til Børnerådet. Og behandlingen af disse lovforslag i Folketinget var klare vidnesbyrd om, at alle partier ønskede at være med i styrkelsen af børns rettigheder.

Det er tydeligt, at disse sidste politiske initiativer var begrundet i FN's Børnekonventions stærke gennemslag i det forenede danske børneorganisationsmiljø. Her evnede man at gå sammen, uanset den indbyrdes konkurrence og kapitalisere på de internationale redskaber, som FN's børnerettighedsapparat stillede til rådighed. Men det er også klart, at der parallelt hermed skete en udvikling af barnesynet i retning af at opfatte barnet som et individ, der måtte ses som rettighedsbærer. Og samtidig måtte staten yde stadig mere beskyttelse til udsatte børn – fordi familie- og forældreinstitutionen ikke længere kunne betragtes som selvfølgelig ansvar- og dermed rettighedshavere i forhold børn.

Børns rettigheder fik således en stadig mere udfoldet fortolkning i løbet af perioden, fra Danmark blev medlem af FN's Børnekonvention og til i dag. Det var dog ikke en fortolkning, der lå givet i konventionsteksten, eller fra starten blev præsenteret af Børnekomitéen. Det var i vid udstrækning en bred tendens i samfundsudviklingen, der skubbede på udviklingen. Først og fremmest gik tendensen i retning af individualisering af børn koblet med stærkere forventninger til velfærdsstatens forpligtelser. Men Børnekonventionen gav god støtte for både organisationer og tillige for de politikere, eksperter og dele af forvaltningen, som gerne så en ekspansiv rettighedspolitik for børn, og det var i høj grad en bred vifte af internationale kontaktflader hos eksperter og organisationsfolk, der satte skub i denne udvikling.

ANETTE FAYE JACOBSEN
SENIORFORSKER, PH.D.
FORSKNINGSAFDELINGEN
INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER
EMAIL: AFJA@HUMANRIGHTS.DK

ABSTRACT

STATE AND CIVIL SOCIETY IN NEW RELATIONSHIPS – THE HISTORY OF
THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD IN DENMARK.*Anette Faye Jacobsen**The Danish Institute for Human Rights.**Email: afja@humanrights.dk*

The UN Convention on the Rights of the Child has had a remarkable influence in Denmark over the last 25 years. This was not the case from the start. The government as well as the administration were generally favourable to children's rights, but perceived them as somewhat irrelevant in a Danish context, where children were thriving. However, gradually it became clear that the Convention had unexpected potential.

With the change in family structures during the 1970s and 1980s, greater expectations were vested in the state, in relation to its responsibility to protect vulnerable children. This, moreover, increasingly implied a greater willingness to restrict the rights of parents who were not capable of caring for their offspring. This was the socio-political backdrop against which children's organizations saw new opportunities to claim certain initiatives from the state. Eventually, politicians, and parts of the administration too, realized that the Convention on the Rights of the Child might be a platform for forming new alliances that could serve their interests as well.

FOLKESKOLENS TEST- OG EVALUERINGSPRAKSISSER I INTERNATIONALT PERSPEKTIV 1945-1990

■ CHRISTIAN YDESEN & KAREN E. ANDREASSEN

INDLEDNING

1900-tallet – og især perioden efter Anden Verdenskrig – var præget af et styrket samarbejde mellem lande i internationale fora, og udviklingen på uddannelsesområdet har i hele den vestlige verden været stærkt påvirket af indflydelsen fra sådanne samarbejder.¹ Dette betyder også, at de har spillet en afgørende rolle for uddannelsessystemernes udvikling, afhængigt af organisationernes vekslende fokusområder og aktuelle dagsordener. Imidlertid er spørgsmålet om internationale organisationers rolle i sådanne udviklingsprocesser i perioden efter Anden Verdenskrig og de følgende årtier ikke særlig velbelyst.² Vi undersøger i denne artikel disse påvirkninger og processer, idet vi som et meget aktuelt tema har valgt at stille skarpt på test- og evalueringspraksis i grundskolen som en case.

Ud over sin aktualitet er test- og evalueringspraksis et interessant eksempel ved dels at afspejle værdiorienteringer, og dels at kunne ses som et brydningsfelt, hvor forskellige politiske interesser har givet sig til kende på forskellige måder. For eksempel kan test og evalueringer implementeres med såvel kontrol- som udviklingsmæssige funktioner, og de kan have funktioner såvel i organisatorisk og økonomisk sammenhæng, som i forhold til konkrete individer, elever/lærere og andre interessenter.

I den valgte periode har den danske grundskole ændret sig markant. Samarbejdet og påvirkningen fra en række internationale organisationer har spillet en væsentlig rolle i disse forandringer. Samtidig var der tale om en periode karakteriseret ved skiftende danske regeringer, og dermed skiftende skolepolitikker

1 Eckhardt Fuchs: "The Creation of New International Networks in Education: The League of Nations and Educational Organizations in the 1920s", *Paedagogica Historica* 43 (2), 2007, s. 199-209; Martin Lawn og Sotiria Grek: "Europeanizing education: Governing a new policy space", Oxford: Symposium Books 2012 samt Christian Ydesen: "The International Space of the Danish Testing Community in the Interwar Years", *Paedagogica Historica* 48 (4), 2011, s. 589-599.

2 Karen E. Andreasen, Palle Rasmussen og Christian Ydesen: "Den diskrete internationalisering. Danske uddannelser i international kontekst", *Uddannelseshistorie*, 2013, s. 36-59.

og også skiftende økonomiske konjunkturer. Herunder især en højkonjunktur, der spillede en rolle i 1960'erne, og en lavkonjunktur der satte sig i gennem fra 1970'erne, og gjorde sig gældende indenfor skolepolitikken med forskellige prioriteringer og målsætninger til følge.

Den markante udvidelse, der i perioden efter Anden Verdenskrig har fundet sted i forbindelserne mellem personer med tilknytning til det internationale uddannelsesrum i en række internationale fora og organisationer, samt dets betydning, synes ikke desto mindre at være et relativt ubeskrevet fænomen indenfor uddannelseshistorie. Vi belyser i artiklen, hvordan det toneangivende internationale samarbejde i årtiet umiddelbart efter Anden Verdenskrig fandt sted i uformelle netværk, hvordan disse netværk og deres pionerånd efterhånden blev indlejret i semistatslige institutioner i 1950'erne og 1960'erne, hvorefter den betydende udvikling i det internationale uddannelsesrum generelt – og for test og evaluering i særlig grad – efterhånden overgik til store internationale institutioner som EF og OECD i 1970'erne og 1980'erne. I forbindelse med test- og evalueringspraksis i grundskolen belyses det, hvordan de internationale organisationer i den første del af perioden – lidt generelt beskrevet – særligt havde fokus på grundskolens betydning for børns socialisering og dannelse, mens de i den sidste del særligt havde fokus på målinger af elevers faglige præstationer anvendt i internationale hierarkiseringer som et mål for kvalitet. I en politisk optik kan dette siges at være et skred fra en pædagogisk venstre dagsorden til en pædagogisk højre dagsorden.

Med denne fortælling kan artiklen være med til at skabe indblik i den rolle som de internationale organisationer har spillet i de processer og udviklinger, der har påvirket test- og evalueringspraksis i grundskolen, samt i karakteren og omfanget af Danmarks forbindelser med det internationale uddannelsesrum, sådan som dette har udfoldet sig inden for rammerne af internationale organisationer i den kolde krigs æra.

Test og evalueringer som case fra uddannelsesområdet

Internationale fora og organisationer har spillet en betydelig rolle i den generelle samfundsudvikling efter afslutningen af Anden Verdenskrig. Dette gælder det danske samfund i almindelighed og uddannelsesområdet i særdeleshed. Mange forandringer i efterkrigstidens danske folkeskole, såsom undervisning for fred, demokratiundervisning, den udelte skole og udviklingen af skolepsykologien, må forstås netop som formet i dialog med eller ligefrem initieret i sådanne fora. Ikke mindst på baggrund af den store rolle samarbejdsrelationer i forskellige former for over- og internationale organisationer som UNESCO, OECD og EF har spillet – samt også betydningen af samarbejde i eller indflydelse fra en række organisationer af NGO karakter – er det et emne, det er særdeles relevant og interessant at undersøge, fordi det bidrager til en dybere forståelse af skolepolitikken og skolepraksissers ophav, udvikling og udformning.

Vi fokuserer på perioden fra 1945 med Anden Verdenskrigs afslutning, hvor den danske uddannelsesverden var kendetegnet ved en betydelig grad af nationalt fællesskab i modsætning til mellemkrigstidens stridigheder, og frem til udgangen af den kolde krig omkring 1990. Test og evalueringer kan fungere som et stærkt styringsredskab, der kan siges at mediere såvel pædagogiske værdier og visioner som økonomiske interesser og styre implementeringen af disse. De kan på den måde også ses som et omdrejningspunkt for samspillet mellem det samfundsmæssige makroniveau – eksempelvis nationale og internationale initiativer og politikker – og mikroniveau, for eksempel som dette afspejler sig i skoler og klasseværelser. Som vores analyse viser, er der ikke nødvendigvis et sammenfald mellem pædagogiske visioner og ideer på den ene side og økonomiske interesser på den anden, tværtimod vil disse kunne stå i et modsætningsforhold, men som oftest med de økonomiske interessers dominans.

Analytisk henter artiklen inspiration i en fremtrædende tilgang indenfor uddannelseshistorisk forskning, nemlig 'den rumlige vending', der orienterer sig mod at se ud over nationalstatslige grænser og i stedet fokusere på de rum indenfor hvilke politikker, idéer, viden og praksisser bevæger sig.³ Dermed åbner artiklen mulighed for refleksion over mange af nutidens debatter og problemstillinger omkring folkeskolen, såsom betydningen af og årsagerne til indførelse af test- og evalueringsteknologier samt hvilke rationaler der ligger til grund for kravet om national og international sammenligning på uddannelsesområdet.

Den pædagogiske evaluering som modsætningsfyldt felt

Gennem hele den valgte periode har der på forskellige måder været fokus på grundskolens evalueringsspraksis. Evalueringsspraksis skal her forstås som anvendelsen af forskellige former for evalueringer i form af prøver og test i skolehverdagen såvel i obligatoriske som ikke-obligatoriske former. Baggrunden for dette skal naturligvis ikke kun søges et enkelt sted, mange faktorer har hver især spillet en rolle, men der er ingen tvivl om at Danmarks medlemskab af en række internationale organisationer og samarbejdet i og gennem dem, har haft stor indflydelse.

Den pædagogiske evaluering synes dog som praksis i grundskolen at være et område, hvor processerne for etablering af forandringer generelt har været præget af en betydelig træghed. Således var det et tilbagevendende princip gennem hele det 20. århundrede, at alle elever, der sigtede på det næste højere skoletrin skulle evalueres, testes eller eksamineres på den ene eller anden måde i

3 For en indføring i og eksempler på 'den rumlige vending' inden for uddannelseshistorisk forskning, se bl.a.: Joyce Goodman, Gary McCulloch og William Richardson: "Empires overseas' and 'empires at home': Postcolonial and transnational perspectives on social change in the history of education", *Paedagogica Historica* 45 (6), 2009, s. 695-706; Ian Grosvenor: "Geographies of risk: An exploration of city childhoods in early twentieth-century Britain", *Paedagogica Historica* 45 (1), 2009, s. 215-233; Lawn og Grek: "Europeanising education" samt Ydesen: "The international space", *Paedagogica Historica* 48 (4), 2012, s. 589-599.

hovedfagene. Det der ændrede sig var antallet af skoletrin og delinger såvel som eksamensresultaternes uigenkaldelighed i forhold til adgang til næste trin.⁴ Antallet af prøver og eksaminationer gik således kvantitativt tilbage, mens de kvalitativt forblev en central del af det danske uddannelsessystem i hele det 20. århundrede. Samtidig har der i dansk skolehistorie i det pædagogiske forsøgs- og udviklingsarbejde været stort fokus på og interesse for netop evalueringsspørgsmål og eksamensformer.

ET RIDS AF AKTØRERNE PÅ SCENEN

Med disse overordnede betragtninger på evalueringsspørgsmålets rolle og tematikker i dansk uddannelseshistorie efter 1945 vil vi stille skarpt på belysningen af de internationale dimensioner af den valgte tematik, idet vi først vil udpege de relevante netværk, rum og forbindelser, institutioner såsom skoler og forskningsinstitutioner og internationale organisationer som UNESCO, OECD, IEA og EF.

I mellemkrigstiden var der stærke internationale forbindelser mellem en række personer der arbejdede med eksperimentalpædagogik og forsøgs- og udviklingsarbejde i grundskolen.⁵ I dette arbejde indgik også udviklingen og brugen af forskellige former for test og evalueringer som et element. Eksempelvis integrerede eksperimentalpædagogikken tanker fra grene af eksperimentopsykologien, hvor den dominerende arbejdsform byggede på forsøg på at gennemføre kontrollerede eksperimenter og indsamle data med brug af standardiserede test. Lignende tanker gjorde sig gældende indenfor skolepsykologien. Forbindelserne mellem disse personer kom blandt andet til udtryk i talrige besøg, konferencer og udvekslinger, samt i de møder og relationer der opstod i for eksempel Foreningen for Experimental Pædagogik (etableret 1914), Udvalget for Skolepsykologiske Undersøgelser (grundlagt i 1923), Den Frie Skole (etableret 1926) og Foreningen for Pædagogisk Forsøgsvirksomhed (dannet i 1931) og de fortsatte i opgraderet og forandret form efter Anden Verdenskrig. Der var tale om rum og netværk, som kunne være båret af enkeltpersoner eller af mere eller mindre faste organisationer, foreninger eller institutioner, hvis dedikerede fokusområder var pædagogik og uddannelse herunder test- og evalueringsspørgsmål. Til forskel fra de senere omtalte internationale organisationer og formelle nationale institutioner var disse karakteriseret ved, at de kun sjældent havde nogen egentlig økonomisk indflydelse eller store økonomiske midler at gøre sig gældende med; der var dog visse

4 Denne ændring er bl.a. tydelig i "Den blå betænkning" fra 1960, hvor det på side 289 står anført: "Ved vejledende prøver tages der særlige hensyn til elever, der går til særundervisning, såvel ved tilrettelæggelsen som ved bedømmelsen af prøverne. Hvor det drejer sig om supplerende danskundervisning for elever i klasser, der deles efter 5. skoleår, bør dog alle elever, som ud fra en helhedsbedømmelse af deres evner kan forventes optaget på b-linjen, deltage i de ordinære vejledende prøver."

5 Ydesen: "The international space", s. 589-599.

undtagelser i form af en vis støtte fra fonde som Carnegie, Rockefeller og Ford.⁶ Men til gengæld muliggjorde de etableringen af et internationalt rum, hvor aktører kunne hente viden, inspiration og kulturel kapital, som kunne omsættes til indflydelse i den danske skoleverden. I flere tilfælde var der tilmeldt personsammenfald mellem medlemmer i denne type organisationer og medlemmerne, repræsentanterne og ildsjælene i de internationale organisationer og de formelle nationale institutioner, kommissioner og udvalg. Således kunne ideer, viden og interesser via personers tilknytning til flere forskellige fora få mulighed for at sætte sig igennem på flere forskellige niveauer. Som eksempler på sådanne mere eller mindre formelt organiserede netværk for særlige interesser kan man med Peter Hass' begreb om *epistemiske netværk*⁷ forstå de aktører, som indtil 1955 var organiseret i Udvalget for Skolepsykologiske Undersøgelser, den globale reformpædagogiske bevægelse *New Education Fellowship* (NEF) (stiftet 1921) og *School Effectiveness Movement*, der havde sin oprindelse i 1960'erne.⁸

En anden relevant indgangsvinkel er den institutionelle dimension, idet institutioner som Emdrupborg Forsøgsskole (etableret 1948), Bernadotteskolen (etableret 1949), Danmarks Pædagogiske Institut (DPI) (etableret 1955) og Statens Pædagogiske Forsøgscenter (etableret 1964) alle spillede vigtige roller som omdrejningspunkter for udvekslinger af internationale idéer, viden og praksisser. Der er naturligvis her tale om et vist udvalg, idet andre institutioner også spillede betydende roller, men de her nævnte institutioner er udvalgt på baggrund af den rolle de har spillet politisk som kontekster for realisering af forskellige politiske formål og visioner, og fordi de alle havde et betydeligt internationalt udsyn og udgjorde vitale omdrejningspunkter for internationalt samarbejde.

På det internationale niveau afspejlede det udvidede samarbejde efter 2. Verdenskrig sig i etablering af en række inter- og overnationale organisationer som eksempelvis FN, OEEC (fra 1961 OECD), UNESCO, IEA, NATO, EF (fra 1993 EU) og indenfor de nordiske lande i Nordisk Råd. Samarbejdet i disse organisationer omhandlede økonomiske og sikkerhedspolitiske spørgsmål, hvor sikring af landenes økonomi også blev anset som en vej til at opretholde fred. Men i forlængelse af dette fokuseredes også på andre betingelser, der ville kunne skabe stabile forhold i staterne; herunder demokrati, sikring af stabilitet på arbejdsmarkedene og i den forbindelse også uddannet arbejdskraft og generel højnelse af uddannelsesniveauerne i landene som sådan. Uddannelse skiftede i hele den vestlige

6 Se f.eks. Henriette Buus: *Indretning og efterretning. Rockefeller Foundations indflydelse på den danske velfærdsstat 1920-1970*, København: Museum Tusulanum 2008.

7 Peter M. Haas: "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination", *International Organization* 46, 1992, s.1-35.

8 H. Goldstein og G. Woodhouse: "School Effectiveness Research and Educational Policy", *Oxford Review of Education* 26 (1-2), 2000. Idet netop disse tre organisationer fokuserer på pædagogiske og undervisningsmæssige spørgsmål med en klar dagsorden for evaluering, er de særligt relevante at fokusere på i denne sammenhæng.

verden karakter fra at være et politisk tema, der først og fremmest relaterede til de enkelte lande, til at blive et politisk tema, der blev anset for helt centralt i forhold til at sikre samfundsmæssig stabilitet og stærke økonomier.⁹ I forlængelse af dette styrkedes også interessen for sammenligninger landene i mellem som et redskab til at styrke disse udviklinger. Dette afspejlede sig på uddannelsesområdet i de første initiativer til at generere sammenlignelig uddannelsesstatistik.¹⁰ I vores behandling af internationale organisationer vil vi derfor fokusere på UNESCO, OECD og EU, som har haft stærk indflydelse på udformningen af dansk uddannelsespolitik.

Med et kronologisk afsæt i den underskov af netværk, rum og forbindelser, som manifesterer sig i årtiet efter 1945, vil vi indlede den konkrete analyse, idet det derved bliver metodisk muligt at følge og genopdage aktører, netværk og organisationer i 1950'erne og 1960'erne, hvor det internationale uddannelsesrum i stigende grad orienterer sig i forhold til semistatslige institutioner og i 1970'erne og 1980'erne, hvor de internationale organisationer for alvor begynder at udøve indflydelse på test- og evalueringsdagsordenen i Danmark. Undervejs vil analysen nøje afveje rækkevidden og samspillet mellem de tre faser, og dermed bidrage med viden om de internationale perspektiver på folkeskolens test- og evalueringspraksisser fra 1945 til 1990.

DE FØRSTE ÅR EFTER 1945

– ET RUM AF NETVÆRK OG PERSONLIGE RELATIONER

Efter Anden Verdenskrig spillede reformpædagogikkens barncentrerede ideer og tilgang til grundskolens undervisning stadig en betydelig rolle – såvel internationalt som nationalt – for de beslutninger der vedrørte grundskolens udvikling.¹¹ Disse tendenser afspejlede sig transnationalt i tætte samarbejder, netværk og mange personlige relationer på NGO- og græsrodsniveau. Samtidig var der fra disse sammenhænge også forbindelser til beslutningsfora på internationalt niveau, i en del tilfælde ved personlig deltagelse.

Evalueringerne og pædagogiske visioner for en moderne skole

Inden for det pædagogiske område, var man generelt i hele den vestlige del af verden optaget af spørgsmålet om, hvordan pædagogik kunne udvikles med henblik på at give alle børn de bedst mulige vilkår for udvikling og læring. Dette lå i for-

9 U. Lundgren: "PISA as a political instrument. One history behind the formulating of the PISA programme", i M.A. Pereyra, H.-G. Kotthoff og R. Cowen (red.): *Pisa Under Examination: Changing Knowledge, Changing Tests, and Changing Schools*, Rotterdam, Boston og Taipei: Sense Publishers 2011, s. 17-30.

10 M. Lawn og S. Grek: *Europeanizing education – governing a new policy space*, Oxford: Symposium books 2012. s. 8.

11 Nørgaard, Ellen: *Lille barn, hvis er du? En skolehistorisk undersøgelse over reformbestræbelser inden for den danske folkeskole i mellemkrigstiden*, København 1977.

længelse af de spørgsmål, man var optaget af i internationale fora som UNESCO, og de initiativer der kom herfra indenfor skole- og uddannelsesområdet. Tanken var her, at man gennem lighed og demokrati, udviklingen af en pædagogik der afspejlede dette og generel udvikling af bedre tilbud om skole og uddannelse for alle, kunne bidrage til fredelige samfund og stabile økonomier. Reformpædagogikken byggede på sådanne idealer og på visionerne om at anvende de nyeste og mest moderne resultater fra tidens forskning indenfor det psykologiske felt i den pædagogiske praksis både generelt og mere specifikt til at støtte sådanne overordnede formål. Der var i den sammenhæng tale om inspirationer fra især visse grene indenfor psykologien, hvor forskellige former for standardiserede test spillede en væsentlig rolle, – socialpsykologien, udviklingspsykologien, den eksperimentelle psykologi, den kognitive psykologi, og ikke mindst psykometrien. Den udbredte anvendelse af test afspejlede det psykologiske fagområdes bestræbelser på at integrere naturvidenskabens undersøgelsesmetoder og idealer for videnskabelighed, for som fagområde selv at blive anerkendt som en videnskab. Denne praksis blev en integreret del af den pædagogiske psykologi, som på den tid stadig var opfattet som anvendt psykologi. I det epistemiske fællesskab bestående af reformpædagoger og skolepsykologer – et fællesskab som var blevet etableret i mellemkrigstiden, og som i disse år blev yderligere konsolideret og udbygget og havde stor indflydelse – så man således brugen af forskellige former for test som et væsentligt element i en moderne pædagogik og undervisning.¹²

Indenfor visse grene af det skolepsykologiske felt var man særlig optaget netop af spørgsmålet om udvikling og anvendelse af test. Fra 1941 til 1956 afholdt danske skolepsykologer således fem årlige koordineringsmøder i København, hvor de bl.a. arbejdede på nye test, diskuterede retningslinjer for gennemførelsen af allerede eksisterende test og fordelte arbejdsopgaverne mellem de skolepsykologiske kontorer.¹³ Den ellers brogede skare af aktører engageret i dette var forenet af en tro på, at det var muligt at foretage objektive test af såvel elevers faglige såvel som intellektuelle formåen og at sådanne test med fordel kunne supplere eller måske ligefrem erstatte eksamensvæsenet, der af nogle blev kritiseret for at være vilkårligt og skævvredet af subjektive iagttagelser. Fælles for reformpædagogerne og skolepsykologerne var også et ønske om at fokusere på det enkelte barn og realiseringen af dets uddannelsesmæssige potentiale til gavn for både barnet og samfundet.¹⁴

12 Ydesen: "The international space".

13 Ingvard Skovgaard Jørgensen: *Det skolepsykologiske arbejde i Danmark*, København: Skolepsykologisk forlag 1955, s. 117 og Henning Meyer: "Forord", i Henning Meyer og Torben Gregersen (red.): *Skolemodenhedsproblemer*, København: Ejnar Munksgaard 1951, s. 7.

14 Christian Ydesen: *The Rise of High-Stakes Testing in Denmark, 1920-1970*, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag 2011 og Joseph Watras: "The New Education Fellowship and UNESCO's programme of fundamental education", *Paedagogica Historica* 47 (1-2), 2011, s. 193.

Det *epistemiske* fællesskab af test fortalere i Danmark var imidlertid også en del af et skandinavisk rum, og der var således en udbredt skandinavisk udveksling inden for skolepsykologi og uddannelsestest. Som det står anført i artiklen om Danmark i UNESCO's udgivelse *Psychological Services for Schools*: "The Scandinavian psychological associations cooperate with each other, and hold an inter-Scandinavian congress every third year, as well as publishing a joint Scandinavian psychological journal."¹⁵ I august 1947 afholdtes det første skandinaviske psykologmøde i Oslo med omkring 400 deltagere. Mødet blev bl.a. omtalt i tidsskriftet *American Psychologist*, hvilket vidner om de skandinaviske psykologers internationale udsyn. Et andet eksempel på dette rum er skolepsykologen og senere professor ved Københavns universitet Knud Grue-Sørensen (1904-1992), som publicerede i det førende norske pædagogiske tidsskrift *Norsk Pædagogisk Tidsskrift*¹⁶; et tredje eksempel er den udbredte anvendelse af skandinaviske psykologer – heraf en del med interesse for psykologisk test – i læseplanen for cand. psych. studiet på Københavns Universitet, der var blevet etableret i 1944.¹⁷

Rummet for de danske aktører med interesse for psykologisk testning strakte sig også til oversøiske destinationer. I maj 1946 rejste reformpædagogen og skolepsykologen Sofie Rifbjerg (1886-1981) til USA i seks måneder for at studere amerikanske hjælpeskoler, herunder test og selektion.¹⁸ Efter sin hjemkomst udgav hun sine observationer i det skandinaviske tidsskrift for hjælpeskoler *Værneskolen*. Skolepsykologen og den senere professor ved Danmarks Lærerhøjskole Harald Torpe (1910-1996) beskrev i 1945 de amerikanske test som meget mere præcise end de danske intelligenstaget.¹⁹ Og endelig skal det nævnes at Københavns Universitets læseplan for psykologistudiet fra 1951 indeholdt navnene på alle de ledende angelsaksiske skolepsykologer og psykometrikere såsom Cyril Burt, Charles Spearman, Lewis Terman, Edward Thorndike, Louis Thurstone, Godfrey Thomson, Robert Yerkes, and Henry Goddard.²⁰

Gruppen af aktører med interesse for test, havde stor indflydelse i den danske skoleverden. Dette kommer mest tydeligt til syne i deres bestræbelser på at få etableret DPI, der blev en realitet den 1. februar 1955. Instituttet fik en nærmest

15 W.D. Wall (red.): *Psychological Services for Schools*, New York: UNESCO Institute for Education 1956, s. 55.

16 Knud Grue-Sørensen: "Om det skolepsykologiske arbejde i Danmark", *Norsk Pædagogisk Tidsskrift* 1-2, 1947, s. 1-11.

17 Københavns Universitet, Institut for Psykologi, Psykologisk Laboratorium, Beskrivelser af indholdet af forelæsninger 1951, Rigsarkivet.

18 Carl-Jørgen Bindslev: "Det er ikke dårligt at dele kontor med Rif", *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 1986 s. 295-298 og Sofie Rifbjerg: "Svagtbegavede børn i USA", *Hjælpskolan*, 1948, s. 16-25.

19 Harald Torpe: "Intelligensforskningens begyndelse - Alfred Binet", *Unge pædagoger* 3, 1945, s. 16.

20 Københavns Universitet, Institut for Psykologi, Psykologisk Laboratorium, Beskrivelser af indholdet af forelæsninger 1951, Rigsarkivet.

ikonisk status som det *epistemiske* fællesskab af test fortalere de så længe havde søgt at realisere siden årene lige efter 1. Verdenskrig.²¹ Imidlertid kan en vis tendens til forbehold over for brug af test i pædagogisk sammenhænge – udenfor skolepsykologien, blandt andet inden for NEF – muligvis ses som en del af baggrunden for, at faglige test ikke fik nogen generel udbredelse og satte sig igennem i nationale læseplaner i Danmark i den periode, sådan som man ellers så det i mange andre landes skolevæsener verden over.²²

New Education Fellowship (NEF) og Emdrupplanen

På den baggrund er det relevant, at kaste et nærmere blik på NEF, der var en vigtig referenceramme og inspirationskilde for gruppen af test fortalere og det reformpædagogiske miljø. NEF spillede en væsentlig rolle i udviklingen af den såkaldte "Emdrup-plan", der kom til at sætte vigtige spor i dansk pædagogik i efterkrigstiden.

Den verdensomspændende reformpædagogiske organisation NEF blev stiftet 1921, mens dens danske afdeling blev etableret under navnet "Den Fri Skole" i 1926.²³ NEF og mange danske reformpædagoger anså intelligens tests som et videnskabeligt grundlag for individualiseret undervisning, der kunne sætte barnet i centrum og identificere barnets skjulte potentialer. Organisationen spillede på den baggrund en vigtig rolle for udformningen af test- og evalueringspraksisser i danske pædagogiske miljøer. Den spillede generelt en central rolle i pædagogisk udvikling nationalt, via sin indflydelse på praksis indenfor det pædagogiske udviklingsarbejde på vigtige institutioner som Emdrupborg Forsøgsskole, Danmarks Pædagogiske Institut og Statens Pædagogiske Forsøgscenter, hvilket vi siden skal vende tilbage til.

I juni 1945 udgav den danske NEF afdeling og Frit Danmarks Lærergruppe den såkaldte Emdrup-plan med konkrete bud på den fremtidige indretning af det danske uddannelsessystem. Ankermanden var rektor Georg Christensen fra social-

21 Helge Jensen: "Udvalget for skolepsykologiske undersøgelser, ekstraordinært repræsentantskabsmøde", *Københavns kommuneskole* 6, 11.2.1954, s. 90-91 samt Georg Julius Arvins privatarkiv, Tryksager, Avisudklip 1856-1956, Rigsarkivet. Arvin nævnte i 1939, at et sådant institut længe havde været på hans forgænger Vilhelm Rasmussens ønskeseddel, jfr. *Folkeskolen* 18.2.1954, s. 148.

22 Ydesen: *The Rise of High-Stakes Testing in Denmark, 1920-1970*, s. 143; Carsten Bendixen: *Psykologiske teorier om intelligens og folkeskolens elevdifferentiering*, Roskilde 2006 og WEF III/209, London Institute of Education Archives. For eksempel blev de angelsaksiske afdelinger af NEF anklaget for at have et "pseudo-psychological way of looking at problems" og for at "dishing out a muddy mixture of psychological theory".

23 Den danske afdeling af NEF skiftede i 1940 navn til 'Socialpædagogisk Forening' i forbindelse med sammenlægningen af de to foreninger 'Den fri Skole' og 'Dansk Montessori Selskab'. Den nye forening udgav *Pædagogisk-Psykologisk Tidsskrift*.

pædagogisk forening.²⁴ Planen havde et meget internationalt udsyn og afspejlede med al tydelighed, at de to grupper havde søgt information om planerne for uddannelsessystemerne i det øvrige Skandinavien og i den angelsaksiske verden.²⁵ Den amerikanske Winnetka-plans individualiserede undervisning såvel som udviklingen af uddannelsessystemerne i Sverige og England – særligt skoleloven af 1944 – blev understreget som særligt banebrydende og værende i overensstemmelse med Emdrup-planen i betydelig grad.²⁶ Emdrup-planen var i høj grad i overensstemmelse med NEF's synspunkter. Blandt andet fremhævede planen meritokrati og den demokratiske medborger som sine idealer. Videre kritiserede planen det eksisterende eksamensvæsen og advokerede for at skolens praksis skulle indrettes i overensstemmelse med pædagogisk-psykologisk forskning og således inddrage den nyeste psykologiske viden. På den baggrund argumenterede planen for etableringen af en egentlig forsøgsskole og den omtalte differentiering af skolebørn under anvendelse af intelligencetest indenfor rammerne af en helhedsskole.

Om end planen fik en del kritik og kun visse af dens punkter blev en realitet, kan historien om Emdrup-planen således udlægges sådan, at to internationalt inspirerede og forbundne organisationer udnyttede et forandret og mere samarbejdsorienteret klima i det danske uddannelseslandskab og opnåede støtte fra såvel politiske aktører som forskere.²⁷ Det er således bemærkelsesværdigt, at evalueringspraksis på Emdrupborg, skoleloven af 1958 og den efterfølgende blå betænkning har en slående lighed med NEF's synspunkter på udvælgelse af elever til videregående uddannelse med sin betoning af en holistisk bedømmelse af børn.

Ud fra et rumligt perspektiv er sådanne ligheder mere end blot et tilfælde, selv om en række mellemliggende modifikationer og forbehold nødvendigvis må tages. I den forbindelse er det muligt at observere en række forandringer. På den ene side opblødte den reformpædagogiske bevægelse sine tidligere radikale visioner og på den anden side erfarede bevægelsen forbedrede muligheder for at realisere sine visioner i årene efter den tyske besættelse som følge af et mere samarbejdsorienteret klima som snarere var karakteriseret ved gradforskelle end egentlige væsensforskelle. For det andet lykkedes det ledende figurer i den reformpædagogiske bevægelse at institutionalisere nogle af deres pædagogiske visioner, som for

24 Georg Christensen: "Socialpædagogisk forenings og Frit Danmarks lærergruppes skoleplaner", *Pædagogisk-Psykologisk Tidsskrift* 5, 1945, s. 105-136.

25 Ellen Nørgaard: *Tugt og dannelse – tre historier fra kulturkampens arena*, København: Gyldendal 2005, s. 216.

26 T. Sigsgaard: "Planen om Forsøgsskole i Emdrup", *Folkeskolen* 33 (16), 1945, s. 229 og Georg Christensen: "Socialpædagogisk forenings", s. 136.

27 N.R. Jensen: "Kampen for enhedsskolen – forsøget på Emdrupborg". *Arbejderhistorie* 2, 1998, s. 53. Planen blev konkret støttet af den socialdemokratiske politiker og professor Hartvig Frisch (1893-1950), som var undervisningsminister mellem 1947 og 1950, professor Hal Koch fra ungdomskommissionen, professor i psykologi Edgar Rubin og den socialdemokratiske politiker Bodil Koch (1903-1972), jfr. Ellen Nørgaard: *Tugt og dannelse*, s. 232.

eksempel Emdrupborg forsøgsskole og Bernadotteskolen. Og dermed er vi nået frem til analysegenstanden i det næste analytiske felt; nemlig institutionerne.

1950'ERNE OG 1960'ERNE

– NØGLEINSTITUTIONERNES INTERNATIONALE UDSYN

De personer, der indgik som vigtige aktører i det internationale samspil lige efter 1945, havde eller fik med tiden, praktisk tilknytning til en række forskellige institutioner og skoler i Danmark, – herunder de nævnte institutioner, vi har valgt at fokusere på: Emdrupborg Forsøgsskole, Danmarks Pædagogiske Institut og Lærerhøjskolen, Statens Pædagogiske Forsøgscenter og Bernadotteskolen. Disse fungerede hver især som væsentlige kontekster, hvor ideer om anvendelsen af test i det pædagogiske arbejde i grundskolen kunne realiseres, og hvor der samtidig blev gjort erfaringer, der blev bragt med ind i aktiviteterne i de internationale fora. Der var tale om institutioner, der spillede en central rolle i den generelle udvikling på det pædagogiske område, men først og fremmest i grundskolen.

De nævnte institutioner, var karakteriseret ved en stærk orientering mod udviklinger i udlandet og mod internationalt samarbejde. De havde medarbejdere, som på forskellige måder deltog aktivt i aktiviteter i internationale fora, der påvirkede skoleudvikling, og som gennem dette førte inspirationer og ideer med over i det pædagogiske arbejde. De fungerede således som rum for både erfaringsudvikling og udveksling, idet man her fik omsat ideer og inspiration fra det internationale samspil i den praktiske undervisning og pædagogik, og samtidig bidrog medarbejdere fra institutionerne med disse erfaringer og synspunkter i de aktiviteter og beslutningsprocesser, der udspillede sig i de internationale fora. De nævnte institutioner kan samtidig ses som indbyrdes forbundne i en historisk udviklingsproces, som vi også vil lade fremgå i det følgende, og hvori også enkeltpersoner, der spillede en nøglerolle, er gennemgående.

Bernadotteskolen

I 1947 tog den reformpædagogiske rektor for Danmarks Lærerhøjskole Georg Julius Arvin, og medlem af NEF, initiativ til at etablere den pædagogisk banebrydende og selvejende Bernadotteskole – også kendt som "den internationale skole" – og den blev indviet allerede to år efter i august 1949. En af de centrale idéer bag skolen var, at den skulle styres efter UNESCO's uddannelsesmæssige idéer, hvor psykologiske tilgange til pædagogik og internationalisme stod centralt.²⁸ Således gjorde man på skolen udbredt brug af skolepsykologisk testning, men med den klare tilgang, at resultaterne ikke skulle bruges til at opdele børnene,

²⁸ WEF II/81, folder med titlen "The International School, Denmark", London Institute of Education Archives.

men derimod til at understøtte deres individuelle læring.²⁹ Bernadotteskolen fungerede som en enhedsskole med en udelt mellemskole, hvilket var banebrydende i sin samtid. Men skolen fandt god opbakning fra undervisningsminister Hartvig Frisch (1893-1950), der i en tale ved Danmarks lærerforening i 1948 sagde, at "Danmark – hvis vi kom ind i en fredelig tid – gik en frodig pædagogisk tid i møde ..." og at "... det var naturligt, om Danmark fra første færd placerede sig i kulturelt samarbejde med UNESCO."³⁰

Lige fra begyndelsen nød Arvins initiativ stor national og international opbakning. Mads R. Hartling (1885-1960), der var undervisningsminister fra 7. november 1945 til den 13. november 1947 og den danske UNESCO-repræsentant, støttede bl.a. nedsættelsen af en komité til etablering af skolen i 1947 – en komité der også talte den britiske og amerikanske ambassadør blandt sine støtter – og senere indtrådte Julius Bomholt i bestyrelsen.³¹

Men selve idéen om at etablere Bernadotteskolen stammede fra Mrs. Mary E. M. Stewart, moderen til den amerikanske landbrugsattaché i Danmark, der havde læst flere af Arvins mange artikler og hørt hans oplæg "The Danish School of Tomorrow" ved den internationale skolekongres i Paris i 1946.³² Hun opsøgte støtte hos den britiske og amerikanske ambassade og Rockefeller-fonden. Den 19. august 1947 nedsattes så komitéen til skolens oprettelse af repræsentanter fra FN, Danmarks lærerhøjskole, de danske lærerforeninger og den amerikanske ambassade. Komitéen bestod af Mr. John L. Stewart (landbrugsattaché), Mr. George Edman (kulturattaché og direktør i United States Information Service – en institution, som arbejdede til fremme af uddannelsesmæssige udvekslinger mellem Danmark og USA), Mrs. Joran Birkeland (assisterende kulturattaché, United States Information Service),³³ Arvin, fr. Disa Christjansen fra Udvalget for Skolepsykologiske Undersøgelser og Jens Rosenkjær, der var afdelingsleder i Danmarks Radio.³⁴ Senere indtrådte også den amerikanske ambassadørfrue Mrs. Marvel jr. i komiteen.

29 K.V. Rasmussen: "Psykologens arbejdsområder", i C.C. Kragh-Müller (red.): *En skole bliver til – Bernadotteskolen de første 20 år*, København 1969, s. 208-215 samt *Kristeligt Dagblad* 12.9.1947: "Rektor Arvin Direktør for den internationale Skole i København".

30 *Aftenbladet* 15.8.1949: "Allerede i børnehaven lærer de små engelsk. Rektor Arvin om den internationale Bernadotteskole i Hellerup" og *Aftenbladet*, 26.11.1948: "Får enhedsskolen nu sin chance".

31 London Institute of Education Archive, New Education Fellowship/II/81 og Rigsarkivet, Georg Julius Arvin, presseklip 1856-1956.

32 Rigsarkivet, Georg Julius Arvin, presseklip 1856-1956, Tale af rektor Arvin ved Bernadotteskolens åbning den 15. August 1949.

33 Folder med titlen "The International School, Denmark", New Education Fellowship/II/81, London Institute of Education Archive. Se også Georg Julius Arvins privatarkiv, Manuskripter og korrespondance – US Embassy – og presseklip 1856-1956 og Bernadotteskolen, avisudklip m.m., 1917, Rigsarkivet.

34 Georg Julius Arvins privatarkiv, Manuskripter og Korrespondance 1923-1924, udateret fragment af brev, Rigsarkivet.

Historien om Bernadotteskolens etablering er et tidsbillede på den stærke internationale orientering mod ikke mindst den angelsaksiske verden, der voksede frem efter den tyske besættelse – bl.a. på test- og evalueringsområdet. Og den er samtidig også udtryk for at den kolde krigs spil, der levendegjorde en bevidsthed om en konstant ekstern trussel samt oplevelse af at være fastlåst i et militært, teknologisk og økonomisk kapløb med den udråbte fjende i Øst.

Emdrupborg Forsøgsskole

Som beskrevet i det foregående afsnit blev Emdrup-planen – der blandt andet argumenterede for en større integration af den pædagogiske psykologi i pædagogikken – ikke realiseret i den form, den blev udlagt. Et af de punkter, der blev ført ud i livet, var imidlertid oprettelsen af en national forsøgsskole, Emdrupborg Forsøgsskole. Leder af denne blev Anne-Marie Nørvig (1893-1959) og i gruppen af undervisere, der blev ansat ved oprettelsen eller i årene kort efter, var der flere med en baggrund som psykologer. Eksempelvis Ejvind Jensen – der netop var uddannet fra Københavns Universitet på de første årgange af den nyoprettede kandidatuddannelse til psykolog sammen med Anne Marie Nørvig – samt Wilhelm Marckmann og Jørgen E. Poulsen. Ideen om at basere pædagogikken på den for den tid nyeste viden indenfor psykologien og på dens metoder, herunder brugen af forskellige former for test, blev således integreret gennem ansættelse af medarbejdere, der havde uddannelse indenfor området. Disse personer indgik såvel som undervisere på skolen som i forbindelse med mere psykologfaglige opgaver, blandt andet i forbindelse med undervisningseksperimenter hvor anvendelsen af forskellige typer af test med pædagogiske formål indgik.³⁵ F.eks. blev Uppsala-prøven – en skolemodenhedstest, der var udviklet af den svenske lærer Gösta Levin – anvendt på forsøgsskolen fra skolens opstart. I de følgende år arbejdede skolens psykologer tæt sammen med Levin med det formål at udarbejde en dansk standardisering af prøven. Dette arbejde skal ses i lyset af at prøven ikke kun blev anvendt på Emdrupborg, men på mange danske skoler. I 1958 blev således ca. 10 % af danske skolebørn testet med Uppsala-prøven.³⁶

Man orienterede sig på Emdrupborg Forsøgsskole i høj grad mod udviklinger i udlandet. Flere medarbejdere fik således legater til ophold i USA og England, og bragte ideer og inspirationer med fra disse ophold, der blev integreret i forsøgsskolens arbejde. F.eks. fik Ejvind Jensen i begyndelsen af 1950'erne et legat til et studieophold på et år på Berkeley Universitet og Marckmann fik et års studieophold under British Council, som fik betydning for forsøgsarbejdet.³⁷ Under sit

35 J.E. Poulsens privatarkiv, Intern evaluering, i "Nøgle til lokalarkivet Statens Pædagogiske Forsøgscenter" (u.å.), s. 58, Rigsarkivet.

36 Brev til rektor Eivind Jørgensen, Oslo, fra Ejvind Jensen, dateret 4.6.1959, Emdrupborg Skoles arkiv, Korrespondance og sager 1948-1963, Københavns Stadsarkiv, samt *Statistisk Årbog* 1959, s. 17.

37 J.E. Poulsens privatarkiv, dokumentet "Inspiration fra England og USA" (u.å.), Rigsarkivet.

ophold i Storbritannien kunne Marckmann trække på sine gode bekendtskaber Professor J. Lauwerys og Dr. C. Willis Dixon, som begge tidligere havde besøgt Emdrupborg.³⁸ Lauwerys spillede i øvrigt en fremtrædende rolle som ekspert i UNESCO-regi. Det er også bemærkelsesværdigt, at socialdemokraten Julius Bomholt spillede en aktiv rolle i forhold til at skaffe Marckmann et stipendium til rejsen, idet det demonstrerer en politisk opbakning til forsøgsskolens praksis.³⁹

Emdrupborg fungerede op gennem 1950'erne og første halvdel af 1960'erne som et pædagogisk fyrtårn, hvilket ikke mindst kommer til udtryk i talrige besøg fra ind- og udland. Mellem 1948 og 1965 modtog skolen besøg af ikke færre end 2.774 gæster fra Danmark og 51 andre lande.⁴⁰ Blandt disse besøgende var uddannelsesprofessor David Harris Russell (1906-1965) fra Berkeley og præsidenten for "the American Education Research Association", som kom til Emdrupborg i 1948, 1949 og 1956. En anden gæst var professor Guy Thomas Buswell (1891-1994) fra Californien, som var ekspert i eksperimentel skolepsykologi, samt den fremtrædende svenske professor i uddannelsespsykologi og medstifter af "the International Association for the Evaluation of Educational Achievement" Thorsten Husén (1916-2009). Ydermere modtog skolen hvert år besøg fra London Institute of Educations afdeling for "comparative education" under ledelse af Dr. C. Willis Dixon.⁴¹

Emdrupborg er et godt eksempel på en institution grundlagt på en viden om, at andre lande – i særdeleshed USA – foretog omfattende skoleforsøg. På denne baggrund var skolen en vital komponent i det nationale pædagogiske udviklingsarbejde og samtidig fungerede medlemmer af den danske NEF afdeling og det epistemiske fællesskab omkring test som skolens ledelse. Samtidig kom skolen til at fungere som omdrejningspunkt for udveksling af idéer, viden og praksis omkring test og evaluering på grund af de internationale kontakter, de talrige besøg og et omfattende kommunikations- og formidlingsarbejde. Denne udvikling blev i høj grad befordret af de ledende psykologers studierejser til udlandet og det forhold at NEF kunne skabe et internationalt rum, hvor idéer, dagsordener og test kunne bevæge sig på tværs af landegrænser.

Danmarks Pædagogiske Institut (DPI)

DPI blev oprettet 1955, og var på mange måder en fortsættelse af Udvalget for Skolepsykologiske Undersøgelser.⁴² Instituttets hovedformål, som beskrevet i loven om instituttets oprettelse fra 1954, bestod i:

38 Interview med Wilhelm Marckmann foretaget den 23.4.2009 af Christian Ydesen.

39 Interview med Wilhelm Marckmann foretaget den 22.12.2008 af Christian Ydesen.

40 Gæstebog 1948-1965, Emdrupborg Skoles Arkiv, Københavns Stadsarkiv.

41 W. Marckmann: "Skoleforsøg", *Uddannelseshistorie* 33, 1999, s. 89-112.

42 Simo Køppe: *Psykologiens udvikling og formidling i Danmark i perioden 1850-1980*, København: Gads forlag 1983, s. 198.

At foretage undersøgelser og udføre arbejder af betydning for pædagogisk virksomhed; disse undersøgelser og arbejder skal bygge på videnskabelige metoder med bl.a. skoleforsøg og anden pædagogisk forsøgsvirksomhed som erfaringsmæssigt grundlag. Institutet foretager undersøgelser såvel af overvejende praktisk-pædagogisk som af mere almen-teoretisk karakter (§2 i Lov nr. 221 af 11. juni 1954).

Institutet skulle endvidere være ”behjælpelig med rådgivning, planlægning samt indsamling og bearbejdelse af materialer” i forbindelse med forsøgsvirksomhed, ”gøre rede for resultaterne af sit arbejde” gennem publikationer, samt ”udarbejde og forestå udsendelse af testmateriale o. lign.”

Med etableringen af DPI overtog staten det formelle ansvar for udviklingen og anvendelsen af test i uddannelsessammenhæng, hvilket ikke mindst skal ses i lyset af en stærk bevidsthed om international konkurrence og sammenligning på uddannelsesområdet. En bevidsthed som netop udgjorde den retoriske retfærdiggørelse for instituttets etablering.

Dette internationale udsyn afspejlede sig klart i kommissionen, der var nedsat med henblik på at etablere instituttet, idet den indsamlede omfattende oplysninger om lignende forskningsinstitutioner i andre lande.⁴³ Efter sin etablering fortsatte DPI denne internationale orientering, idet det engagerede sig i en omfattende international korrespondance og udveksling omkring test. Et eksempel er den ledende testpsykolog Børge Priens besøg i 1959 til Moray House i Edinburgh, hvor de centrale arbejder bag den britiske 11-plus test, indført med skoleloven af 1944, blev foretaget. Besøget resulterede i adskillige udvekslinger af testmateriale og fortsat kontakt.⁴⁴ Et andet eksempel er, at DPI i 1956 skrev til UNESCO og udbad sig adresserne på søsterinstitutioner i udlandet. DPI søgte særligt information om sprogtest og modtog input fra Norge, Frankrig, Storbritannien og USA.⁴⁵ Institutets forskere foretog endvidere talrige besøg i udlandet og arrangerede et antal internationale besøg. I gensidighedens ånd modtog instituttet endda også forespørgsler på sine egne test fra udlandet.⁴⁶ Denne udveksling af viden er blandt andet særligt synlig i det tilbagevendende arbejde med at anvende militære personlighedstest på børn – et område der længe havde været dyrket i USA.⁴⁷ Men DPI arbejdede også med studiet af tests i anvendelsen af selektion, børns reaktion på test og tests prognostiske værdi.

43 Betænkning angående oprettelse af et pædagogisk institut, 1953, bilag 3.

44 Journaliseret korrespondance 1955-1974, sign. 22i: Korrespondance mellem Moray House og DPI, februar og marts 1959, Historisk Pædagogisk Studiesamling, Rigsarkivet.

45 Journaliseret korrespondance 1955-1974, sign. 22i, Historisk Pædagogisk Studiesamling, Rigsarkivet.

46 Ibid. Efterspørgslerne var ofte efter statistikerens Georg Raschs arbejder, Historisk Pædagogisk Studiesamling, Rigsarkivet.

47 Redegørelser om DPI, Diverse 1958-65, sign. 119i: Årlige oversigt over DPI's forskningsaktiviteter, Historisk Pædagogisk Studiesamling, Rigsarkivet.

Test og evalueringer var således et centralt fokusområde for det nye institut, hvis hovedopgaver, som nævnt, var at planlægge, koordinere og analysere pædagogiske forsøg i Danmark.⁴⁸ Denne opgave blev løst ud fra et strengt positivistisk videnskabeligt paradigme, hvorved måling og evaluering af resultater rodfæstet i matematik og statistik havde en stærk dominans.⁴⁹

En bemærkelsesværdig pointe i forhold til den internationale udveksling er, at dannelsen af DPI – som et spejl af udenlandske søsterinstitutioner – synes at fremme netop de internationale forbindelser. Institutionalisering udstyrer aktører med en betydelig rygdækning og udstyrer dem samtidig med et sprog og nogle koder, som er internationalt gangbare og som derfor bidrager til skabelsen af et internationalt rum bestående af et fællesskab af ligesindede. Dannelsen af DPI indvarslede derfor en ny æra for gruppen af test fortalere i Danmark. Gruppen oplevede en fremgang i indflydelse efter anden verdenskrig, men deres bestræbelser resulterede i noget kvalitativt andet; nemlig en statslig institutionalisering af test- og evalueringsforskningen, der i nogen grad afmonterede den selvstændighed som gruppen havde skabt for sig selv med Udvalget for Skolepsykologiske Undersøgelser i mellemkrigstiden. Det nye institut gav imidlertid anden generation af test fortalere en institutionel forankring, der bidrog til at fremme udvekslingen af ideer, viden og praksis med udenlandske søsterinstitutioner.

Den meget brede opbakning til DPI var også en indikation af, at pædagogik som værende udsprunget af psykologisk forskning var blevet konventionel. Det hegemoniske paradigme efterspurgte nu videnskabelig evidens til at støtte politiske målsætninger om at optimere uddannelser og både Emdrupborg og DPI var betydende dele af den bølge, som var orkestreret af det *epistemiske* fællesskab af danske test fortalere, hvis medlemmer besad vigtige positioner i både den danske skoleverden og den politiske centrum-venstre fløj.

Statens Pædagogiske Forsøgscenter (SPF)

Også pædagogikken og arbejdet på Statens Pædagogiske Forsøgscenter, oprettet i årene 1964/1965,⁵⁰ var stærkt præget af international inspiration via internationale organisationer som UNESCO, OECD, og CERI.⁵¹ Centret blev oprettet med det formål at lave forsøgsundervisning rettet mod implementeringen af folkesko-

48 Erik Nørr, E: "Hvorfor blev skoleloven af 1937 først gennemført i 1950'erne og 1960'erne?" i E. Hansen, & L. Jespersen (red.): *Samfundsplanlægning i 1950'erne – tradition eller tilløb?*, København: Museum Tusulanum 2008, s. 208.

49 C. Ljungstrøm: *En kritisk skitse over Danmarks Pædagogiske Instituts tidligere arbejder*, København 1985.

50 Loven om oprettelse af Statens Pædagogiske Forsøgscenter blev vedtaget 1964, jfr. Lov nr. 142 af 13.05.1964, se: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=74841> (15.2.2015).

51 Dokumentet KAP09 om internationalt samarbejde, J.E. Poulsens privatarkiv, Rigsarkivet, København.

leloven fra 1958. Undervisningsvejledningen der fulgte den i 1960 (den såkaldte *Blå Betænkning*) beskrev en undervisning der på flere måder afspejlede uddannelsesmæssige ideer man havde tilsluttet sig i UNESCO samt de reformpædagogiske ideer som NEF stod for.⁵²

Man deltog på centret i flere typer udviklingsarbejder og skoleforsøg initieret i internationale fora som CERI og IADAS (International Association for the Development of Adolescent Schooling). Dette afspejler en parallelitet i skoleudviklingen i hele den vestlige del af verden, hvor man således har været optaget af samme typer skolerelaterede og pædagogiske spørgsmål og udvekslet erfaringer og ideer, og aftalt fremtidige udviklingsprojekter og fokuspunkter.

Imidlertid var det karakteristisk, at forsøgscentrets arbejde samtidig afspejlede en orientering mod andre typer evalueringsformer end testbaserede og altså dermed kan siges at positionere sig mere kritisk til udbredt og intensiv brug af test i pædagogisk sammenhæng. I den pædagogiske evaluering arbejdede man på forsøgscentret kontinuerligt med at udvikle nye evalueringsformer, herunder også alternativer til den almindelige karaktergivning; evalueringsformer som havde en mere kvalitativ og dialogisk form.⁵³

SPF havde som formål at bidrage til udviklingen af folkeskolens undervisning. Den tilgang til pædagogisk evaluering, som centret repræsenterede, kan for så vidt have spillet en vis rolle, hvad angår den manglende gennemslagskraft brugen af test opnåede i lovgivningen for den almindelige undervisning i den periode. På den anden side var centrets aktiviteter politisk bestemte, idet centret skulle beskæftige sig med, hvordan skolepolitiske beslutninger kunne omsættes praktisk på skoler. Overordnet er det derfor formentlig i forholdene på det politiske niveau, man skal søge de egentlige årsager, hvilket bringer os frem til analysen af de internationale organisationer.

1970'ERNE OG 1980'ERNE

– DE INTERNATIONALE ORGANISATIONER TRÆDER I FORGRUNDEN

Som det er fremgået i beskrivelserne i de foregående afsnit, udspillede samarbejdsrelationer sig overordnet via aktiviteterne i en række internationale organisationer af såvel GO som NGO karakter. Initiativerne fra disse organisationer fik indflydelse på udviklingen, hvad angår folkeskolens testpraksis. Mens NGO-organisationerne relaterer til mikro- eller græsrodsniveauet, relaterer organisationer som UNESCO, OECD og EU til makroniveauet.

En væsentlig pointe er, at der generelt har været et tæt samspil mellem de formelle politiske organisationer og NGO'erne. Dette har afspejlet sig både i form af personsammenfald og i form af politiske interesser. Mange medlemmer af NEF

52 Undervisningsministeriet: *Undervisningsvejledning for Folkeskolen. Betænkning nr. 253*, 1960.

53 P.E. Christoffersen: "Vurdering – uden Mål & Med", i: *CRIT 4*, 2007, s. 48ff.

bistod i skabelsen af UNESCO, og de var samtidig i stand til at overføre NEF's målsætninger og værdier til den nye organisation. Dette gælder i særdeleshed understregningen af mellemfolkelig forståelse og den samfundsmæssigt forbedrende potentialitet, som ligger i det at bedrive uddannelse.⁵⁴

De udviklingstendenser, der karakteriserer initiativerne i de internationale organisationer er, at de på den ene side har orienteret sig mod at støtte udvikling på hele uddannelsesområdet, herunder naturligvis også grundskolen, idet der særligt efter Anden Verdenskrig blev rettet fokus mod uddannelse som en vigtig ressource i arbejdet på at sikre stabile økonomier og fredelige samfund. Samtidig havde viden og uddannelse i gradvist højere grad fået karakter af en konkurrenceparameter, hvor man begrundet i økonomiske hensyn orienterede sig mod at skulle "præstere" på niveau med andre sammenlignelige lande. Væsentligt er det, at netop brugen af faglige test i grundskolen – test af skolelevers faglige præstationer – har udviklet sig til at spille en central rolle.

Initiativer i regi af UNESCO

Tidlige initiativer i forhold til indsamling af komparative statistiske oplysninger om medlemslandenes uddannelsessystemer, og dermed skabelsen af et internationalt uddannelsesrum baseret på sammenlignelige opgørelser, blev foretaget på en tredages UNESCO konference i 1947.⁵⁵ Med henblik på udvikling af standarden af landenes uddannelsessystemer foreslog de deltagende eksperter, blandt andre den føromtalte Lauwerys, en systematiseret udgivelse af informationer vedrørende medlemslandenes elevtal, skoler, lærere og elever, overgangen til højere uddannelse og finansiering af uddannelsessystemet (stat, kommune og individ), hvert andet år startende i 1948 med opgørelser fra årene 1947 og 1948. For at støtte landenes udviklingsinitiativer på uddannelsesområdet blev det ved UNESCO's hovedkonference i 1949 besluttet at oprette en Clearing House Service, der skulle forsyne medlemslandene med statistik og andre typer informationer indenfor uddannelsesområdet.⁵⁶ I resolutionerne fra konferencen står om dette "General Education Clearing House" at "The Director-General is instructed to maintain a clearing house in education" samt at: "To this end he shall: Arrange for educational missions to Member States, at their request and with their financial co-operation, for the purpose of making surveys, advising and assisting in educational improvement, particularly in war-devastated or less developed regions."⁵⁷

54 Joseph Watras: "The New Education Fellowship and UNESCO's programme of fundamental education", s. 198.

55 Tryksager, Avisudklip 1856-1956, UNESCO, pressemeddelelse 118/1947, 3. april, Georg Julius Arvins privatarkiv, Rigsarkivet.

56 UNESCO: *Records of The General Conference of The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Fourth Session*, Paris, 1949, Resolutions. UNESCO 1949, se: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114590e.pdf> (15.1.2015).

57 Ibid. s. 14.

I dette arbejde spillede standardiserede test en central rolle, som det, der havde til formål at sikre sammenlignelighed i informationer om elevers præstationer i grundskolen.⁵⁸

Gennem årene 1956-1961 mødtes en gruppe forskere indenfor uddannelsesområdet en eller to gange om året i UNESCO's regi. Gruppen omfattede forskere fra forskellige områder relateret til uddannelse: psykologer, psykometrikere, sociologer – først og fremmest fra lande i Europa og Nordamerika. Eksempelvis den amerikanske psykolog og pædagog Benjamin Bloom (1913-1999), den amerikanske psykometriker Robert Thorndike (1910-1990) og den førortalte svenske professor i pædagogik og psykologi Thorsten Husén (1916-2009) var blandt deltagerne.⁵⁹ På møderne diskuterede man emner relateret til grundskolen som eksempelvis test og evaluering. I forbindelse med disse møder opstod ønsket og ideen om at lave internationale sammenlignelige studier (*surveys*) af elevers faglige præstationer. Deltagerne fra de 12 lande etablerede sig i 1958 under navnet "International Association for the Evaluation of Educational Achievement" (IEA).⁶⁰ Nogle år senere, i 1967, blev sammenslutningen indstiftet som en egentlig institution, hvis sekretariat i dag ligger i Amsterdam.

Siden 1960'erne er der gennemført mere end 30 internationale studier i IEA regi. Danmark deltog for første gang fra slutningen af 1980'erne i en undersøgelse blandt elever i 15-års alderen. Resultaterne fra dette studie udkom i 1992, og fik stor betydning i dansk grundskolepolitik.⁶¹ Danske skoleelever indtog ikke nogen god placering i den internationale sammenligning,⁶² og rapporten blev igangsætter af en debat om danske skoleelevers faglige niveau og grundskolens undervisning der banede vejen dels for ændrede måder at søge elevers faglige udbytte af grundskolens undervisning vurderet, dels for nye måder at søge at styre og regulere skolens undervisning og indhold på. Også en lang række efterfølgende undersøgelser lavet i OECD-regi – "Programme for International Student Assessment", PISA undersøgelserne – fik især stor betydning i forhold til dette.

58 J.A. Smyth: *UNESCO's International Literacy Statistics 1950 – 2000. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy For Life*, Paris: UNESCO 2005.

59 G. Landsheere: *IEA and UNESCO. A History of Working Co-Operation*, 1997, se: <http://www.unesco.org/education/pdf/LANDSHEE.PDF> (15.1.2015).

60 T. Husén, T.: "Two Unesco Endeavours In Education: The Hamburg Institute And The International Institute For Educational Planning. Personal memoirs", 1997, se: http://www.unesco.org/education/pdf/HUSEN_1.PDF (15.1.2015).

61 W.B. Elley (red.): *How in the World do Students Read?*, Hamburg: Grindeldruck GMBH 1992 og J. Mejdning: *Den grimme ælling og svanerne. Om danske elevers læsefærdighed*. København: Danmarks Pædagogiske Institut 1994.

62 A. Andersen, N. Egelund, N., T. Pilemark, M. Krone, L. Lindenskov og J. Mejdning: *Forventninger og færdigheder. Danske unge i en international sammenligning*, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, Danmarks Pædagogiske Universitet, Social Forsknings Institut 2001.

OECD

OECD blev oprettet 1960. I konventionen fra 14. december 1960 betones organisationens hovedformål som knyttet til økonomisk udvikling i medlemslandene, idet stærke økonomier betegnes som grundlaget for "... the preservation of individual liberty and the increase of general well-being"⁶³. Uddannelse blev set som et middel til at realisere dette formål. OECD tog relativt tidligt initiativer til at indsamle statistiske og sammenlignelige informationer til brug for medlemslandene.⁶⁴ Og i løbet af 1990'erne iværksatte OECD udviklingen af de store internationale *surveys* med fokus på skole og faglige præstationer i Programme for International Student Assessment (PISA).⁶⁵ Resultaterne fra undersøgelser eller publikationer som de førnævnte og især PISA studierne, samt den øgede anvendelse af kvantitativt betonedede måder at vurdere faglige præstationer på, har efter 2000 fået stor betydning for integrationen af et nyt regime for brugen af standardiseret testning i dansk grundskole. Resultaterne fra studierne blev politisk anvendt i argumentationen for en langt mere stram regulering og styring af undervisningen og kontrol gennem øget anvendelse af test og de nationale test, der blev vedtaget ved lov 2006, og implementeret 2010, kan ses som et udtryk for indflydelsen herfra.

I den forbindelse er det vigtigt at pointere den kvalitative forandring af det uddannelsespolitiske landskab, som OECD og dens underorganisationer er udtryk for. Gennem sin stærke kobling mellem uddannelse og økonomi har OECD skabt en lydighed hos beslutningstagere, som derved til stadighed tager OECD's rapporter og kommentarer om nationale uddannelsessystemer med i betragtning.⁶⁶ OECD indtager med andre ord ofte en autoritativ position i det uddannelsespolitiske landskab og skaber en grundlæggende forandret referenceramme for udformningen af nationale uddannelsespolitikker, hvor sammenligninger baseret på testresultater og analyser af de enkelte landes økonomiske potentiale i kraft af uddannelse står centralt. Hvor det tidligere var en national referenceramme med et internationalt udsyn og samarbejde, der kendetegnede udformningen af uddannelsespolitik, er det siden opkomsten af de store internationale sammenlignende undersøgelser i højere grad blevet selve placeringen på en række økonomisk orienterede konkurrenceparametre, der står centralt. I den forbindelse er OECD en ganske særlig aktør i det uddannelsespolitiske felt, idet organisationen ikke blot hurtigt og effektivt producerer resultater og konklusioner, der

63 OECD traktaten, her: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>

64 Irwin Kirsch m.fl.: *Reading for Change: Performance and Engagement Across Countries - Results from Pisa 2000*. Organization for Economic Cooperation & Development, Central Book Services New Zealand Distributor, 2003.

65 OECD's hjemmeside, her: <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>

66 Martin Marcussen: *OECD og idéspillet – game over?, Magtudredningen*, København 2002.

får status af evidens, men den fordøjer det også og tilbyder konkrete løsninger til beslutningstagerne.⁶⁷

EF

EF's betydning for denne forandring af det uddannelsespolitiske landskab må først og fremmest ses gennem en mere eller mindre målrettet politik om at realisere forestillingen om et europæisk uddannelsesrum. Som nævnt var tyngden i den uddannelsespolitiske referenceramme skabelsen og udviklingen af de nationale uddannelsessystemer med et internationalt udsyn og samarbejde. Men med oprettelsen af EF kom samtidig en politisk ambition om at skabe en europæisering af de nationale uddannelsessystemer. Ifølge Martin Lawn og Sotiria Grek består denne europæisering af: "first, transnational flows and networks of people, ideas and practices across European borders; second, direct effects of EU policy; and, finally, the Europeanizing effect of international institutions and globalization."⁶⁸ Og modsat OECD rådede EF over både traktatmæssige og økonomiske muligheder for at realisere denne ambition.

Konstruktionen af et europæisk uddannelsespolitisk rum blev søsat allerede i 1960'erne som et fælles projekt hvilende på fælles kulturelle og uddannelsesmæssige værdier såsom fred, lighed, solidaritet, ytringsfrihed, fremskridt, innovation, kulturel mangfoldighed og tolerance.⁶⁹ Europa blev en værdi i sig selv i forhold til fælles historie og kultur. Uddannelsesområdet var et afgørende indsatspunkt i forhold til at fremhæve ligheder og underspille forskelle som led i at realisere en europæiseringsproces.⁷⁰ Men samtidig var der betydelig skepsis overfor ethvert forsøg på direkte intervention i medlemsstaternes uddannelsespolitik, hvilket gjorde uddannelsespolitiske initiativer på europæisk niveau til en delikat størrelse.⁷¹ Indtil Lissabon-traktaten i 2009 var europæiseringsbevægelsen derfor mere subtil og i høj grad rettet mod udvekslingsinitiativer, netværk og curriculumforslag på den ene side og skabelsen af statistiske data til sammenligning af uddannelsessystemer på den anden side.

KONKLUSION

Perioden, som vi har belyst, har været karakteriseret ved at stort fokus på udvikling af grundskolen generelt, hvor brugen af test i den sammenhæng har spillet en rolle på flere forskellige måder. Vi har belyst, hvordan brugen af test og evaluering

67 Sotiria Grek: "OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of 'policy mobilization'", *Critical Policy Studies*, 2014, s. 8.

68 Lawn og Grek: *Europeanising education: governing a new policy space*, s. 8.

69 Grek: "OECD as a site of coproduction", s. 4.

70 G. Delanty: *Inventing Europe: idea, identity, reality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1995 samt European Commission: *European cultural values*, special Eurobarometer, 278, 2007, tilgængelig fra: http://ec.europa.eu/culture/pdf/doc958_en.pdf (15.1.2015).

71 Lawn & Grek: *Europeanising education: governing a new policy space*, s. 37

ger i grundskolen i Danmark har været styret af og udfoldet sig i et spændingsfelt mellem på den ene side ideer og visioner for en moderne pædagogik, og på den anden side tiltag fra statens side i retning af øget kontrol og økonomisk styring.

Periodens første årtier var kendetegnet ved, at man i pædagogiske fagkredse søgte at realisere visioner om uddannelse for alle, lighed og demokrati i uddannelse. Her indgik brugen af test som en praksis, tænkt som det, der kunne føre disse idealer ud i livet. Men netop brugen af test blev også mødt med en vis modstand og kritik her i landet, hvilket formentlig kan ses som baggrunden for, at de ikke blev integreret i lovgivning og læseplaner som obligatoriske elementer. I stedet synes test og evalueringer at have spillet en særligt fremtrædende rolle i det pædagogiske forsøgsarbejder i efterkrigstiden, bl.a. på Bernadotteskolen og Emdrupborg Forsøgsskole, samt i pædagogiske undersøgelser foretaget indenfor skolepsykologien samt i DPI's regi, hvor de vedholdende blev brugt som et redskab til at dokumentere resultater i den type af Instituttets projekter, hvor sådanne metodiske tilgange kunne integreres. I de mange pædagogiske udviklingsarbejder der fandt sted udenfor dette regi fik denne metodiske tilgang dog kun begrænset betydning. De havde i mange tilfælde fokusområder, hvor dette ikke var oplagt, og kunne eksempelvis omhandle didaktiske spørgsmål relateret til undervisning i demokrati, organisering af projektarbejde og lign.⁷²

Med stigende styrke synes de følgende år derimod at have været domineret af globaliseringens tendenser til international konkurrence, hierarkisering og sammenligning, og vurdering af uddannelsessystemer baseret på netop test og evalueringer. Denne praksis har været ført ud i livet med omfattende brug af internationale undersøgelser af elevers faglige præstationer baseret på brugen af forskellige former for test. Det er på den baggrund, man kan forstå udviklingen, hvad angår brugen af test i dansk grundskole gennem de seneste årtier. Disse har netop har været kendetegnet ved politisk øget interesse for faglige test anvendt i undervisningen, samt også ved de politiske beslutninger der førte til udviklingen og implementeringen af de nationale test. Disse tendenser og udviklinger har samtidig afspejlet forskellige politikkers dominans gennem perioden, der har bevæget sig fra en venstre dagsorden til en højre dagsorden.

Et af de centrale pejlemærker i den forbindelse har været globalisering og europæisering og skabelsen af henholdsvis et globalt og et europæisk rum, der efterhånden kom til at fungere som de centrale referencerammer for uddannelsespolitikken. Afgørende for denne udvikling har været fremkomsten af standarder, tal og data samt fremtidsrettede fortællinger om uddannelse som afgørende konkurrenceparameter for fremtidens samfund samt forestillinger om ligheder

72 Også DPI har undersøgt og udgivet flere rapporter med fokus på didaktiske orienterede spørgsmål, som f.eks. F. Rasborg, J. Jensen og G. Leunbach (red.): *Publikationsliste for Danmarks Pædagogiske Institut. I: Evaluering for at planlægge og forbedre*, København: Scandinavian University Books 1977, s. 231ff.

og forskelle mellem forskellige rum, såsom det europæiske rum, det globale rum og det transatlantiske rum.

Nye eksperter i form af skolepsykologer, uddannelsesforskere og forskellige andre faggrupper gjorde for alvor deres indtog efter Anden Verdenskrig båret godt på vej af velfærdsstaten og det spirende videnssamfund. Eksperternes nationale og transnationale samarbejder samt indtog i og betydning for udviklingen af internationale organisationer – PISA har eksempelvis udviklet sig til et egentligt konsortium – betød, at de nationale beslutningstagere indenfor uddannelsespolitik ikke længere besad et monopol på at definere problemer og løsninger. Det internationale rum har et langt stykke hen ad vejen overtaget rollen som problemdefinerende og særligt for OECD's vedkommende også som udbyder af løsninger, der samtidig faldt i tråd med ændrede politiske orienteringer og dagsordener, der gjorde sig gældende i perioden.

Indledningsvist blev der peget på de mange forskellige funktioner og formål med brugen af evalueringer i uddannelse og på de modsætningsfyldte potentialer disse repræsenterer, f.eks. deres udviklingsstøttende funktion versus deres kontrolfunktion. Mens prøver og eksamener uændret gennem tiden har indtaget en kontrolfunktion, synes der i perioden vi har belyst, at være sket en forskydning, hvad angår den primære funktion med brugen af standardiserede test i grundskolen. I NEF's regi i tiden efter Anden Verdenskrig argumenterede man for brugen af test med fokus på deres udviklingsstøttende funktion, og de blev netop anvendt f.eks. på Emdrupborg Forsøgsskole med sådanne formål. De efterfølgende årtiers fokus på brug af test i arbejdet med generering af statistisk materiale til brug for sammenligning lande imellem i UNESCO's og OECD's regi, peger i retning af en betoning af deres kontrolfunktion. Både IEA og PISA studierne er eksempler på dette, hvor især PISA er kendetegnet ved sin betydning i politiske beslutningsprocesser.

Artiklen har med al tydelighed vist, at nationale og internationale netværk, institutioner og organisationer gennem hele perioden ingenlunde skal ses som monolitiske størrelser, men derimod som dele af uddannelsesarkitekturen, men vel at mærke en arkitektur, der er under rekonfiguration og forskydning i retning af den internationale dimensions dominans. Hvor det internationale samarbejde i begyndelsen af perioden i høj grad skete i uformelle netværk, blev det efterhånden indlejret i institutioner og internationale organisationer. Man kan indenfor test- og evalueringsområdet i den danske folkeskole med andre ord tale om en historisk bevægelse fra en gruppe pionerer over semistatslige institutioner til store internationale institutioner. Resultatet synes at være, at de væsensforskelle, der har eksisteret lande imellem og kendetegnet enkelte landes uddannelsessystemer, under påvirkning af sådanne tendenser med tiden vil kunne udvikle sig til gradsforskelle.

CHRISTIAN YDESEN
ADJUNKT, PH.D.
INSTITUT FOR LÆRING OG FILOSOFI
AALBORG UNIVERSITET
EMAIL: CY@LEARNING.AAU.DK

KAREN E. ANDREASSEN
LEKTOR, PH.D.
INSTITUT FOR LÆRING OG FILOSOFI
AALBORG UNIVERSITET
EMAIL: KARENA@LEARNING.AAU.DK

ABSTRACT

EVALUATION PRACTICES OF THE DANISH PUBLIC SCHOOL SYSTEM IN
INTERNATIONAL PERSPECTIVE, 1945-1990

Christian Ydesen

Department of Learning and Philosophy, Aalborg University.

Email: cy@learning.aau.dk

Karen E. Andreassen

Department of Learning and Philosophy, Aalborg University.

Email: karen@learning.aau.dk

Following World War II, international organisations and cross-border connections have played a significant role in the development of education in general and test and evaluations in particular. Many changes in the Danish post-war education system, such as education for peace, teaching in democracy, the comprehensive school and the development of educational psychology, were shaped in dialogue with or even initiated in international forums. However, this international perspective is not very prevalent in the existing research.

This article throws light on how international collaboration on educational tests and evaluations in Denmark took place took after 1945. At first through informal networks and later, when these networks and their pioneering spirit increasingly became institutionalised in the 1950s and 1960s. In subsequent years the significant development took place in international organisations. The article also argues that international organisations had a special focus on the importance of basic schooling for children's socialisation and 'Bildung' in the first part of the period. Test and evaluations were used for this purpose. While in the last part of the period focus shifted to measuring pupil performance used in international hierarchisations as a measure of quality.

VORES SIKKERHED OG VERDENS UDVIKLING

SIKKERHED, BISTAND OG BEGREBSFORANDRING MELLEM DANMARK OG FN

■ SØREN FRIIS

INDLEDNING¹

Siden den kolde krigs afslutning har global politik været kendetegnet af en stigende tendens til at kombinere sikkerhed og udvikling – både som begreber og som politikområder. En sådan tendens er i grove træk faldet sammen med en øget brug af militære interventioner med ”humanitære” elementer siden 1990’erne. Den vestlige udviklingsbistand har i samme periode været præget af en tendens til at sammenkoble spørgsmål om især sikkerhed, menneskerettigheder og regeringsførelse med spørgsmål om social og økonomisk udvikling.

Tendensen mod at ”samtænke” eller ”integrere” sikkerhed og udvikling har haft en betydelig indvirkning på både Danmarks udviklings- og udenrigspolitik. Dette anerkendes især, når der tales om perioden efter 2001, sådan som man kan læse i næste afsnit. Efter den 11. september 2001 opstod nemlig en ganske konkret form for sammenkobling af sikkerhed og udvikling, da store dele af den statslige udviklingsbistand i USA og flere af landets allierede, herunder Danmark, blev afsat til eksplicit sikkerhedspolitiske formål forbundet med kampen mod terrorisme, en kamp som ikke mindst kom til udtryk i de såkaldt svage, skrøbelige eller fejlslagne stater. Den vestlige bistand blev nu i omfattende (men bestemt ikke absolut) grad kanaliseret til lande, som de vestlige regeringer betragtede som præget af ustabilitet og mangelfuld regeringsførelse, og dermed også så som en sikkerhedstrussel, der rakte ud over landenes egne grænser.² Dette omfattede

1 Jeg takker en lang række kolleger, heriblandt to anonyme kommentatorer, for både større og mindre bidrag. Jeg takker desuden Gunnar Olesen, som med bogen *Verdens udvikling og Danmarks sikkerhed*, København: FN-forbundet 1982, og med et foredrag 29 år senere inspirerede til både titlen og indholdet. Alle fejl og mangler er forfatterens egne.

2 Iblant de mest indflydelsesrige værker, som promoverede dette synspunkt, var Mary Kaldor: *New and Old Wars*, Stanford: Stanford University Press 1998. En lidt mere skeptisk evaluering af nogle grundlæggende antagelser findes i Stewart Patrick: *Weak Links. Fragile States, Global Threats and International Security*, Oxford: Oxford University Press 2011. En meget kritisk gennemgang findes f.eks. i Mark Duffield: *Development, Security and Unending War*, London: Polity Press 2007.

ikke mindst lande, hvor de vestlige lande selv var både militært og civilt til stede, f.eks. Afghanistan, som nu kom til at optræde blandt de allerstørste modtagere af bl.a. amerikansk, britisk og dansk bistand. Forskere, NGO'er, og en lang række andre skeptiske stemmer begyndte således at tale om "the securitization of development aid", dvs. udviklingsbistandens sikkerhedsliggørelse. Til tider blev den danske tilgang efter 2001 endda i særlig grad fremhævet.³

Koblingen mellem sikkerhedspolitik og udviklingspolitik havde ganske vist en intellektuel forhistorie, som ifølge nogle strakte sig tilbage til Marshall-hjælpen.⁴ Andre har tilmed påpeget, at der også i den danske bistands tidlige årtier fandtes bl.a. en udenrigs- og sikkerhedspolitisk impuls: I én opfattelse havde bistanden siden sin spæde begyndelse fungeret som en forsikring mod, at kløften mellem rige og fattige lande eksploderede i voldelige konflikter, som også ville berøre Danmark. Allerede i 1960-70'erne fandtes således en bred konsensus blandt de danske politikere om, at "udviklingspolitik også måtte ses som sikkerhedspolitik".⁵ Sådanne bekymringer over "spændinger" eller "kløfter" mellem rig og fattig kan meget vel ses som et tidligt udtryk for en bekymring over den internationale udvikling på langt sigt, som noget, der indirekte sammenkoblede begreberne udvikling og sikkerhed. Først senere skulle konkrete sikkerhedspolitiske hensyn dog komme til at sætte mærkbare aftryk på udviklingsbistanden – og *vice versa*.

En mere umiddelbar – men ikke altid anerkendt – forløber blev igangsat hos FN's udviklingsprogram (UNDP), som allerede i de tidlige 1990'ere udviklet et nyt, indflydelsesrigt begreb om "menneskelig sikkerhed". Her forsøgte man at kombinere spørgsmålene om sikkerhed og udvikling ved at fremhæve den vifte af økonomiske, sociale og miljømæssige trusler, som påvirkede mennesker i udviklingslandene. Begrebet vandt i 1990'erne især gehør i Danmarks nordiske nabolande og hos andre mindre vestlige lande, bl.a. Canada, Østrig og Schweiz. I Danmark blev begrebet om "menneskelig sikkerhed" fra midten af 1990'erne mere løst indlemmet i et nyt udadvendt sikkerhedspolitisk og diplomatisk koncept om "blød sikkerhed", som lagde vægt på aktiv civil og militær deltagelse i konfliktløsning, fredsbevarende indsatser og opnåelsen af humanitære målsætninger i og efter krigssituationer.

3 F.eks. Jesper Heldgaard og Lars Anderskov: "Denmark: A world of difference – indeed", i *The Reality of Aid 2004*, London: Zed Books 2004, s. 225-230; Jo Beall, Thomas Goodfellow og James Putzel: "On the Discourse of Terrorism, Security and Development", *Journal of International Development* 18 (1), 2006, s. 51-67; Carol Lancaster: *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: University of Chicago Press 2007, s. 190-211.

4 Olav Stokke: *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington: Indiana University Press 2005.

5 Thorsten Borring Olesen: "Stabilitet og turbulens: Udviklingspolitikken 1975-1989", i Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen (red.): *Idealer og realiteter – Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal 2008, s. 338. Se også Thorsten Borring Olesen og Jan Pedersen: "On the Side of the Angels: Altruism in Danish Development Aid 1960-2005", *European Review of History*, 17 (6), 2010, s. 881-903.

Det var netop på baggrund af denne form for politisk kobling og "anerkendelse" i 1990'erne, at forskere omkring årtusindskiftet begyndte at tage skridt mod at evaluere den eksisterende viden, og ikke mindst manglerne i viden, om forholdet mellem sikkerhed og udvikling. Dette førte endda til oprettelsen af nye forskningsprogrammer og -initiativer i en række lande, bl.a. ved International Peace Academy i New York og hos en bemærkelsesværdig vifte af svenske forskningsinstitutioner. I de allerseneste år har der udviklet sig en vis grad af international politisk/akademisk konsensus om, at der eksisterer en form for gensidig afhængighed mellem udvikling, (u)sikkerhed, konflikt, osv., ikke kun som politiske *målsætninger* men som objektivt forbundne udfordringer "på jorden" i udviklingslandene, også selvom dette forhold er yderst komplekst. Denne "anerkendelse" er blevet institutionaliseret gennem begreber såsom "the security-development nexus", som har vundet indpas i centrale internationale organisationer såsom FN, EU og Verdensbanken.⁶ I dette perspektiv kan man identificere en kraftig tendens til at betragte sikkerhed og udvikling som hinandens ufravigelige forudsætninger, hvor manglen på det ene derfor fører til manglen på det andet. Sloganet "ingen sikkerhed uden udvikling, ingen udvikling uden sikkerhed" blev således adopteret af både FN- og EU-toppen i midten af 00'erne og kort derefter af de danske embedsmænd og beslutningstagere.⁷ På det konkrete plan blev samme tankegang udmøntet i danske forsøg på at indføre en "samtænkning" mellem bl.a. disse to områder, især i de såkaldt skrøbelige stater som f.eks. Afghanistan, Somalia og Mali.⁸

Den bemærkelsesværdige succes, som idéen om "the security-development nexus" har nydt, har ikke overraskende affødt en enorm, kritisk forskningslitteratur, som på den ene side stiller spørgsmålstegn ved, om koblingen mellem sikkerhed og udvikling overhovedet lader sig opretholde, og på den anden side betvivler, om den politiske praksis afspejler donorlandenes retorik om de to begrebers sammenhæng.⁹ Der findes derimod endnu ingen undersøgelser, som behandler den politiske sammenkobling af sikkerhed og udvikling fra nationale, transnatio-

6 For en kort oversigt se Maria Stern og Joakim Öjendal: "Exploring the Security-Development Nexus", i Ramses Amer, Ashok Swain og Joakim Öjendal (red.): *The Security-Development Nexus: Peace, Conflict and Development*, London: Anthem Press 2013, s. 13-40; John-Andrew McNeish og Jon Harald Sande Lie: "Introduction: A Security-Development Nexus?" i John-Andrew McNeish og Jon Harald Sande Lie (red.): *Security and Development*, Oxford: Berghahn Books 2010, s. 1-18.

7 Se Stephan Klingebiel og Katja Roehder: "Development-Military Interfaces: New Challenges in Crises and Post-conflict Situations", *Reports and Working Papers 5/2004*, Bonn: German Development Institute 2004 for betragtninger om sloganet.

8 Se Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet: *Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer*, 2004; Udenrigsministeriet m.fl.: *Danmarks samtænkte stabiliseringsindsats i verdens brændpunkter*, 2013.

9 Se hhv. Maria Stern og Joakim Öjendal: "Mapping the Security-Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?", *Security Dialogue* 41 (1), 2010, s. 5-30 og David Chandler: *Hollow Hegemony: Rethinking Global Politics, Power and Resistance*, London: Pluto Press 2009.

nale eller komparative vinkler og således belyser denne sammenkoblings dynamikker og motiver blandt de forskellige 'donorlande'. I denne artikel vil jeg sætte fokus på muligheden for at anlægge et kombineret begrebshistorisk og transnationalt perspektiv på koblingen mellem sikkerhed og udvikling.¹⁰ Artiklen vil gøre brug af en større database over offentligt kildemateriale, som indeholder udviklingspolitiske medie- og parlamentsdebatter fra Danmark, Norge og Sverige, samt af centrale officielle rapporter og politikdokumenter om sikkerheds- og udviklingsspørgsmål fra særligt Danmark og FN. Undersøgelsen vil på denne baggrund dreje sig om spørgsmålene: Hvor kom den politiske sammenkobling mellem sikkerhed og udvikling efter 2001 egentlig fra? Hvad skabte den? Hvilken slags tilpasning til internationale organisationer og dagsordner fandt sted på vejen?

Tre forbundne hensyn er vigtige at påpege i denne sammenhæng: Et tidsmæssigt perspektiv, et rumligt perspektiv og et perspektiv, som undersøger selve den politiske begrebsskobling. Mere specifikt argumenterer jeg her for, at den såkaldte *securitization* af dansk udviklingsbistand i perioden efter 2001 har en meningsfuld dansk og international forhistorie, som udgør dens kerneforudsætning snarere end dens modsætning. Den hidtidige forskning tenderer af oplagte årsager til at anlægge et tidsperspektiv fokuseret på perioden umiddelbart efter terrorangrebene den 11. september 2001, hvilket har gjort, at de efterfølgende få års udviklinger er ret grundigt belyst. Jeg argumenterer her for, at koblingen mellem sikkerhed og udvikling især må beskrives og forstås som resultatet af en række indre og ydre politiske udviklinger, som kræver et dybere tidsperspektiv på emnet, ikke kun som konsekvens af eller forløber for terrorangreb og regeringskifte i efteråret 2001. Perioden er for øvrigt efter alt at dømme også en uafsluttet efterhistorie, som på paradoksalt vis *både* følger en kritisk reevaluering af den tidlige politikfase i "krigen mod terror" i forhold til de mellemøstlige lande, ikke mindst invasionen af Irak, og en mere ukritisk videreførelse eller endda stigende betoning af de skrøbelige stater, som begyndte under VK-perioden.

For det andet er der behov for det, man med en lettere omskrivning kunne kalde et *transnationalt* perspektiv, ét hvormed nationale udviklinger forbindes med udviklinger drevet af og i de internationale organisationer. Formålet og fordelene med et sådant perspektiv kunne være at sammenholde politiske udviklinger på disse to forbundne niveauer og dermed spore f.eks. retningen af overførsler og oversættelser af politiske begreber. Denne artikel fokuserer således på koblingen mellem det danske og internationale niveau i skabelsen af tanken om "sikkerhed og udvikling", med særligt fokus på idéudviklingen med ophav i og omkring de

10 Dette fokus på transnationale og begrebslige sammenfletninger (*entanglements*) er inspireret af en forskningsdagsorden, som nyligt er optrådt under betegnelsen "critical entangled history". Se Hagen Schulz-Forberg: "Global Conceptual History: Promises and Pitfalls of a New Research Agenda", i Hagen Schulz-Forberg (red.): *A Global Conceptual History of Asia, 1860-1940*, London: Pickering & Chatto 2014, s. 1-24.

Forenede Nationer. Samtidig trækker denne artikel veksler på en bredere undersøgelse af den skandinaviske og globale debat om sikkerhed og udvikling, som vil blive anvendt til at perspektivere fra den danske udvikling til andre (inter) nationale rum og institutioner.

For det tredje er der her særligt behov for en mere grundig analyse af de centrale begrebers udvikling og ikke mindst deres politiske koblinger: Som det ofte påpeges i den kritiske litteratur, kan der ikke så let udledes én gennemgående betydning af "sammenhængen mellem sikkerhed og udvikling" fra dens forskellige udlægninger over de seneste to årtier: Disse sammenhænge er politisk kontesterede og begrebslige, hvilket betyder, at de er historisk foranderlige og påvirkelige. Med andre ord er forholdet mellem f.eks. sikkerhed og udvikling som politiske begreber ikke entydigt, men snarere kontekstafhængigt og genstand for kamp mellem forskellige forståelser. Én konsekvens må således være at rette et klarere fokus mod de forskellige pragmatiske muligheder, som sådanne begrebskoblinger forsøger at udnytte.

UDVIKLING SOM SIKKERHED?

DANMARK, FN OG DET NYE SIKKERHEDSBEGREB

Flere nyere forskningsbidrag har konkluderet, at Danmark i perioden efter 2001 oplevede både et skifte i udviklingsbistandens retorik mod 'hårdere' hensyn og en konkret *securitization* af den faktiske bistandspraksis. Ifølge redaktørerne af den hidtil grundigste oversigt over dansk udviklingspolitik historie, *Idealer og realiteter* fra 2008, var det først efter den 11. september 2001 og Fogh Rasmussen-regeringens tiltræden i november samme år, at dansk udviklingsbistand blev "fastere koblet til den bredere udenrigs- og sikkerhedspolitik".¹¹ Sikkerhedspolitik og udviklingsbistand kom således til at gå hånd i hånd som danske prioriteter og politikområder.

Christian Friis Bach skriver i sin gennemgang af perioden 1989-2005, at den sikkerhedspolitiske dagsorden først efter 2001 kom til at sætte sig "mere konkrete spor" i udviklingsbistanden. I hans fremstilling indvarslede valget i 2001 en ny form for politisering af bistanden og udviklingspolitikken - foruden bistandsnedsættelser på 1,5 mia. kr. fra januar 2002 og igen på 1,2 mia. kr. med finansloven for 2003. VK-regeringens nye udviklingsstrategi fastholdt godt nok fattigdomsbekæmpelsen som overordnet udviklingsmål, men temaer som sikkerhed, stabilitet og kampen mod terrorisme trængte sig på, og der opstod desuden et nyt fokus på flygtninge og hjælp til nærområder.¹² I et detaljeret historisk speciale skriver Martin Møller Rasmussen, at især perioden 2003-04 var udtryk for en udpræget realpolitisk drejning, hvormed udviklingspolitikken (fra 2001-04 et

11 Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen: "Indledning", i *Idealer og realiteter*, s. 23.

12 Christian Friis Bach: "Foregangslandet under forandring 1989-2005", i *Idealer og realiteter*, s. 390-510.

”ministerløst” ressort) for alvor blev en funktion af Danmarks deltagelse i krige- ne i Afghanistan og Irak. Efter terrorangrebene i 2001 flyttede det sikkerhedspo- litiske fokus sig generelt til relationerne mellem det rige nord og det fattige syd, særligt de såkaldt ”fejlslagne stater”.¹³

I et nyere oversigtskapitel om dansk udviklingsbistands historie bemærker Peter Brunbech og Thorsten Borring Olesen, at den danske bistand efter ameri- kansk-britisk forbillede blev sammenkoblet med de militære indsatser i Afghani- stan og Irak i form af ”*mixed missions*”, dvs. integrerede missioner, hvor militæret og den humanitære/udviklingsorienterede bistand kom til at fungere som to si- der af den samme indsats. En sådan udvikling mod en hård og konkret *securitiza- tion* af bistanden udgjorde en ny drejning i den danske bistandsprofil, vurderes det.¹⁴ Dette syn afspejles som allerede nævnt i en række bistandsfaglige vurde- ringer af konsekvenserne af kampen mod terrorismen, hvor man finder lignende konklusioner om den danske udviklingsbistands forandring efter 2001. Fra en politologisk vinkel argumenteres der ligeledes for, at dansk deltagelse i genop- bygningsindsatser i Afghanistan og Irak ikke har været resultatet af en længere- varende udenrigspolitisk udvikling præget af stigende grader af ”aktivisme” og/ eller ”militarisering” efter den kolde krigs afslutning; derimod udgjorde disse missioner i sig selv et nybrud i dansk sikkerheds- og forsvarspolitisk tænkning, hvormed Danmark for første gang engagerede sig som ”strategisk aktør” mod di- rekte fjender, der blev udgjort af noget uklare størrelser som ”fanatiske aktører – terrorister og slyngelstater”.¹⁵

I det ovenstående fokuseres der udelukkende på litteraturen om sikkerhed og udvikling i perioden efter 2001. Så hvad med 1990’erne? Christian Friis Bach skriver i *Idealer og realiteter*, at de tidlige 1990’ere var kendetegnet ved den erkendelse, at den danske sikkerhed nu i højere grad blev præget af en Nord-Syd-di- mension. Som udslag heraf påpeges det, at Danmark målt per indbygger blev den største bidrager til internationale fredsbevarende operationer i 1990’erne, at den ”bløde sikkerhedspolitik” i bredere forstand fik stigende betydning, og at de internationale operationer steg til at udgøre omkring halvdelen af forsvarsbud- gettet i 1997. En sammenhæng kunne også spores i den forstand, at Forsvarsmini- steriet under Hans Hækkerup (forsvarsminister 1993-2000) blev en vigtig aktør

13 Martin Møller Rasmussen: *Securitization af dansk udviklingspolitik under Anders Fogh Rasmussen 2001-9*, kandidatspeciale, Institut for Historie og Områdestudier, Aarhus Universitet 2011.

14 Peter Yding Brunbech og Thorsten Borring Olesen: ”The Late Front-Runner: Denmark and the ODA Percentage Question, 1960-2008”, i Thorsten Borring Olesen, Helge Ø. Pharo og Kristian Paaskesen (red.): *Saints and Sinners: Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*, Oslo: Akademika 2013, s. 121.

15 Sten Rynning, ”Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001”, *Militært Tidsskrift* 135 (2), 2006, s. 186.

i udenrigspolitikken.¹⁶ Om den årlige serie af *Human Development Reports* udgivet af FN's Udviklingsprogram (UNDP) siden 1990 har Friis Bach denne interessante betragtning: "UNDP lancerede fra 1990 en serie årlige rapporter under overskriften "Menneskelig udvikling", som gjorde op med den ensidige vægt på økonomisk vækst og beskrev det enkelte menneskes valgmuligheder og *personlige sikkerhed* som det egentlige mål for udvikling. Det var vand på Danmarks mølle".¹⁷

Her peger Friis Bachs korte fremstilling mod et andet centralt begreb, selvom dette ikke nævnes direkte: Idéen om "menneskelig sikkerhed" (*human security*), som i årene efter den kolde krigs afslutning kom til at eksemplificere en vifte af internationale forsøg på at omdefinere og udvide, hvad sikkerhed kunne og burde betyde. Begrebet forsøgte at udfordre de mere fremherskende, statscentrerede sikkerhedsbegreber – og endda selve idéen om "national sikkerhed" – ved at fokusere på individet og de trusler eller udfordringer, som dette stod overfor: sociale, økonomiske, miljømæssige osv. Med andre ord handlede begrebet om udvidet sikkerhed for mennesker, særligt i udviklingslande, snarere end for stater eller regeringer. Typisk spores *human security*-begrebet til offentliggørelsen af UNDP's femte *Human Development Report* fra 1994, resultatet af et arbejde ledet af den pakistanske økonom Mahbub ul Haq, og begrebet nævnes også kort i 1993-rapporten. Rapporten fra 1994, som bar titlen *New Dimensions of Human Security*, forbandt udviklingslandenes sikkerhedsproblemer i kølvandet på den kolde krig med bl.a. "truslen fra sygdom, sult, arbejdsløshed, kriminalitet, sociale konflikter, politisk undertrykkelse og miljørisici".¹⁸ Dette nye sikkerhedsfokus i udviklingspolitikken opstod i én udlægning primært på baggrund af et stigende antal konflikter, borgerkrige og etniske udrensninger – og de medfølgende sygdomsudbrud, fordrivelser og tab af liv – som fulgte i de første år efter afslutningen på den kolde krig: Kombineret med samme periodes fokus på menneskerettigheder, fredsopbygning og "humanitære interventioner" skabtes der således grobunden for en tankegang, som – på noget spændingsfyldt vis – understregede både et nationalt og et internationalt ansvar for beskyttelsen af individet.

Human security bliver undertiden defineret som et nyt "sikkerhedsparadigme", som opstod på baggrund af den indsigt, at den kolde krigs statscentrerede sikkerhedstænkning havde vist sig utilstrækkelig til at klare "udfordringerne

16 Ifølge Friis Bach fik det desuden betydning, at Forsvarskommissionen af 1997 i sin rapport (*Fremtidens forsvar*, 1998) satte fokus på bredere sikkerhedsproblemer såsom flygtninge, katastrofer, forurening og truslen fra "statsterrorisme". En offentlig diskussion om lækager og interne uenigheder, bl.a. angående køb af ubåde, overskyggede dog sådanne elementer i rapporten.

17 Friis Bach: "Foregangslandet", s. 394. Min kursivering. Det bemærkes herefter, at UNDP-rapporterne ikke formåede at "ændre på billedet af et markant skifte i markedsøkonomisk retning" i dansk og international udviklingspolitik.

18 UNDP: *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, New York: UNDP 1994. Begrebet optrådte også kort i UNDP: *Human Development Report 1993: People's Participation*, New York: UNDP 1993.

i dagens sikkerhedslandskab”.¹⁹ Nok lidt mere nøgternt kan man sige, at begrebet *human security* i al fald søgte at bygge bro mellem de udviklings- og sikkerhedsmæssige sfærer eller endda pragmatisk at flytte antageligt mere sikkerhedsoptagede nationale aktører tættere på fattigdoms- og rettighedsorienterede tendenser i den internationale udviklingstænkning, som var blevet ignoreret af bl.a. Verdensbanken og IMF, kerneaktører i et markeds- og vækstorienteret ”Washington Consensus”. Altså udgjorde *human security* nødvendigvis en form for sikkerhedsliggørelse af en udviklingsproblematik, som man grundlæggende ønskede at placere højere på den internationale dagsorden.²⁰

Ét resultat af denne pragmatiske indramning var, at den tillod en række meget forskelligartede tolkninger, når begrebet skulle oversættes til institutionelle og nationale sammenhænge. Således blev *human security* et omstridt begreb, hvor nogle valgte at lægge vægt på den fysiske beskyttelse af mennesker ramt af krige og konflikter (”frihed fra frygt”) fremfor de altomfattende systemiske udfordringer, som begrebet også betonede (”frihed fra nød”).²¹ Det første gjaldt bl.a. tilhængere som Norge og Canada, som i 1998 tog initiativ til oprettelsen af et mellemnationalt *Human Security Network* med underskrivelsen af den såkaldte Lysøen-erklæring. For disse regeringer blev ”menneskelig sikkerhed” dermed også en form for diplomatisk branding, som skulle sætte fokus på landenes egne humanitære indsatser og ekspertise. Norges fokus på emnet nævnes således i dag i næsten samtlige værker om *human security*. Men hvordan blev det nye begreb modtaget og udnyttet i Danmark? Var idéen om den menneskelige sikkerhed virkelig ”vand på Danmarks mølle”?

En kort gennemgang af udviklingen i årtiet forinden burde illustrere, at koblingen mellem sikkerhed, udvikling og andre hensyn i al fald ikke var et nyt fænomen for de skandinaviske beslutningstagere. Selve *human security*-begrebet baserede sig nemlig på en analyse, som en række skandinaviske aktører havde medvirket til at udvikle. Ved UNDP’s lancering af den første rapport om menneskelig udvikling i 1990 havde forskere og politikere allerede i et årti forsøgt at placere sikkerhedsbegrebet i en bredere ikke-militær (eller blot ikke-offensiv)

19 Theo Neethling: ”The Security-Development Nexus and the Imperative of Peacebuilding with Special Reference to the African Context”, *African Journal on Conflict Resolution* 5 (1), 2005, s. 36.

20 Peter Uvin: ”The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms”, *Journal of Peacebuilding & Development* 1 (1), 2002, s. 5-24.

21 Amitav Acharya: ”Human Security”, i John Baylis, Steve Smith og Patricia Owens (red.): *The Globalization of World Politics*, 5. udg., Oxford: Oxford University Press 2011, s. 478-493. Norges rolle påpeges i en række andre gennemgange af *human security*-begrebets historie og praksis, f.eks. S. Neil MacFarlane og Yuen Foong Khong: *Human Security: A Critical History*, Bloomington: Indiana University Press 2006; Shahrbanou Tadjbakhsh og Anuradha M. Chenoy: *Human Security: Concepts and Implications*, Abingdon: Routledge 2007; Keith Krause: ”Critical Perspectives on Human Security”, Mary Martin og Taylor Owen (red.): *Routledge Handbook of Human Security*, Abingdon: Routledge 2014, s. 74-93

ramme, enten med fokus på "den globale sikkerhed" eller "individets sikkerhed".²² Disse forsøg blev afspejlet gennem arbejdet i flere internationale kommissioner, som fremførte nye perspektiver på idéen om sikkerhed, både ved at se ud over det fremherskende koldkrigsfokus på Øst/Vest-konflikten og ved generelt at udvide og udfordre opfattelsen af sikkerhedstrusler som eksterne, militære fænomener. I dette arbejde spillede nordiske aktører en bemærkelsesværdig stor rolle.

I 1980 udkom den såkaldte Brandt-rapport, forfattet af en kommission etableret i 1977 under ledelse af den fhv. vesttyske forbundskansler Willy Brandt, som desuden var nyudnævnt formand for Socialistisk Internationale.²³ Brandt-kommissionens rapport forbandt spørgsmålet om globale sikkerhedsudfordringer med kløften i levestandard mellem Nord og Syd. Kommissionen forudså behovet for en ny form for global sikkerhed, der udover nedrustning og andre svar på "klassiske" militære trusler måtte indebære hensyn til sociale, økonomiske og politiske spørgsmål. I 1982 udkom en beslægtet rapport fra endnu en international kommission, denne gang ledet af den svenske statsminister Olof Palme, som også havde været medlem af Brandts kommission. Rapporten, *Common Security: A Blueprint for Survival*, understregede: "I den tredje verdens lande, såvel som i alle vores lande, kræver sikkerhed økonomiske fremskridt samt frihed fra militær frygt".²⁴

Fem år senere satte endnu en prominent skandinavisk socialdemokrat sine fingeraftryk på den internationale debat om den "brede sikkerhed", da den norske statsminister Gro Harlem Brundtland stod i spidsen for en indflydelsesrig rapport udgivet af Verdenskommissionen for Miljø og Udvikling, *Our Common Future* fra 1987, som udover at popularisere begrebet "bæredygtig udvikling" trak direkte tråde mellem miljøødelæggelser og voldelige konflikter. Sideløbende med at ul Haq og hans kolleger hos UNDP (måske mest velkendt var den senere nobelprisvinder Amartya Sen) begyndte deres arbejde med de årlige *Human Development Reports*, sammenkaldte FN's Generalsekretariat et uafhængigt panel, som skulle undersøge mulighederne for såkaldt "global governance" efter Den Kolde Krigs afslutning. Gruppen blev bl.a. ledet af den svenske statsminister Ingvar Carlsson, som også var Palmes efterfølger som socialdemokratisk leder. Meget lig UNDP's rapporter afspejlede resultatet en tro på, at verden befandt sig "på kanten af en ny tid", hvilket gav mulighed for at "betragte verdens fremtid på en mere integreret måde". Dette kunne læses som første skridt i et opgør med idéen om

22 Richard H. Ullman: "Redefining Security", *International Security* 8 (1), 1983, s. 129-153; Caroline Thomas: *In Search of Security: The Third World in International Relations*, Boulder, CO: Lynne Rienner 1987.

23 Rasmus Mariager: "Fælleseuropæisk sikkerhed: Transnationale socialdemokratiske netværk, afspændingspolitikens krise og Ostpolitikens videreførelse", *Historisk Tidsskrift* 111 (2), 2011, s. 509-547.

24 Palme Commission: *Common Security: A Blueprint for Survival* (eller *The Palme Commission Report on Disarmament and Security*), The Independent Commission on Disarmament and Security Issues 1982, s. xii.

ubetinget statslig suverænit, som tog til i de kommende år. Rapporten *Our Global Neighbourhood* anbefalede seks normer for global sikkerhedspolitik i den "nye æra". Ét af disse talte om "at forebygge konflikter og krig samt at bevare planetens livsbevarende systemers integritet ved at fjerne de økonomiske, sociale, miljømæssige, politiske og militære forhold, der skaber trusler mod menneskers og planetens sikkerhed".²⁵

For Danmarks vedkommende begynder historien dog for alvor i 1994, hvor forberedelserne til det følgende års FN-verdenstopmøde om social udvikling, med København som værtsby, allerede var i gang. Det var derfor i København, at UNDP den 1. juni 1994 valgte at præsentere den udgave af *Human Development Report*, som skulle blive den mest omdiskuterede i institutionens historie. Det var som nævnt ikke de rige landes sikkerhed, som rapporten nu forsøgte at sætte på den internationale udviklingsdagsorden: Det var derimod udviklingslandenes – og ikke mindst sikkerheden for de mennesker, som levede der. Også de danske politikere tog entusiastisk det nye begreb til sig i forbindelse med København-topmødet. "Vi er kommet til et vendepunkt for menneskeheden", sagde Poul Nyrup Rasmussen (S) til pressen i anledning af topmødets åbning i marts 1995: "Omsider erkender vi, at menneskelig sikkerhed er hovedpunktet på den internationale dagsorden".²⁶ I sin velkomsttales første linjer lagde statsministeren vægt på, at social udvikling på den ene side og fred samt sikkerhed på den anden var "to sider af samme mønt".²⁷ Bemærkelsesværdigt nok har det ikke været muligt at finde eksempler på, at Nyrup Rasmussen – eller hans tre efterfølgere til dato – siden har anvendt begrebet eller variationer deraf i deres offentlige udtalelser. Begrebet kom således aldrig til at spille den rolle i den danske udenrigspolitiske debat, som det gjorde i Norge og Sverige. En søgning viser således, at "menneskelig sikkerhed" og en række variationer deraf optræder sammenlagt 114 gange i alle danske aviser i perioden 1993-2013.²⁸ En søgning i norske og svenske avisdata-

25 The Commission on Global Governance: *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press 1995, s. 84.

26 *Ritzaus Bureau* 6.3.1995: "Topmødets første dag"; *Ritzaus Bureau* 6.3.1995: "Nyrup: FN-topmøde er en historisk platform for forandring".

27 Udenrigsministeriet: *FN's verdenstopmøde om social udvikling, København, 6.-12. marts 1995*, København: UM 1995, s. 55. Se også lignende udtalelser af Poul Nyrup Rasmussen i åbningstalen s.d., s. 49.

28 I det mest hyppige brug optræder begrebet i 24 tilfælde ifm. præsentationen af *Human Development Report* og i dækningen af FN's sociale topmøde året efter. I ca. 20 tilfælde optræder begrebet ifm. udgivelser af det canadiske *Human Security Report Project* (2005-09), som modtog en vis opmærksomhed for påstande om en overordnet faldende tendens til voldelige konflikter på verdensplan. I ca. 15 andre tilfælde henviser begrebet til international idé- eller politikudvikling, især ifm. debatindlæg og interviews med FN-ledere, men det henviser ikke i noget tilfælde til dansk politik. De resterende artikler (gns. 3/år) dækker et bredt spektrum af emner fra fugleinfluenza over forskellige naturkatastrofer til åbningen af Aarhus Universitets kandidatuddannelse i *Human Security (Miljø- og konfliktanalyse)* 2009-10.

baser giver derimod henholdsvis 237 og 425 resultater alene på *menneskelig sikkerhed/mänsklig säkerhet*.

Danmark valgte heller ikke senere at tilslutte sig det norsk-canadiske initiativ om et *Human Security Network*, og regeringen betonedede heller ikke begrebet "menneskelig sikkerhed" særligt i hverken udviklings- eller udenrigspolitiske dokumenter.²⁹ Først noget senere kom begrebet til at optræde i danske *nødhjælps*-rapporter, hvor det anvendtes til at beskrive behovet for hjælp til især flygtninge og internt fordrevne.³⁰ I Danmark udviklede Nyrup-regeringen i stedet et sideløbende udenrigspolitisk og diplomatisk koncept om "blød sikkerhed".³¹ Dette koncept lagde vægt på aktiv dansk deltagelse i konfliktløsning, fredsbevarende indsatser og opnåelsen af humanitære målsætninger i og efter krigssituationer, f.eks. genopbygning efter borgerkrigene i det fhv. Jugoslavien. Således gik det hånd i hånd med idéen om at forfølge en "aktiv internationalisme" under Nyrup-regeringen. Konceptet om "blød sikkerhed" kom ikke til at medføre en konkret og yderligere sammenkobling af udviklings- og sikkerhedspolitiske prioriteter. Det var vel snarere en genformulering af en traditionel socialdemokratisk tankegang, når B.T. forklarede statsministerens idé med begrebet således: "Blød sikkerhed [...] går groft sagt ud på, at man bedst gennem økonomisk og social udvikling af de fattige lande forhindrer nye krige".³²

Selv bemærkede Poul Nyrup Rasmussen, at idéen om "sikkerhed i klassisk, militær forstand" måtte suppleres med "mere fokus på en blød sikkerhedspolitik baseret på økonomisk og social udvikling". Han understregede dog samtidig vigtigheden af at opretholde et "traditionelt sikkerhedspolitisk samarbejde", da Øst/Vest-konfliktens ophør ikke havde betydet "et farvel til våbnene". Således måtte NATO på trods af FN's fredsbevarende og -skabende rolle fortsat være "hjørnestenen" og "den militære garanti" for fred og sikkerhed i Danmark og Europa.³³

29 Til sammenligning blev begrebet overskrift for ét af de regeringsbestemte hovedområder hos svenske Sida. Se senest Regeringskansliet: *Aid policy framework – the direction of Swedish aid*, Stockholm: Regeringskansliet 2014.

30 Ét eksempel er Danida: *Strategic Priorities in Danish Humanitarian Assistance*, København: UM 2002. I en senere strategi bliver begrebet indledningsvis beskrevet som et hovedmål for den danske nødhjælp (hvorefter det ikke nævnes igen); Udenrigsministeriet: *Strategy for Danish Humanitarian Action 2010-2015*, København: UM 2009, s. 5. Se også Simon Ankjærgaard og Anna B. Langskov: *Perception og policy: Diskursanalyse af forholdet mellem Danidas konfliktopfattelse og strategien om udviklingsorienteret nødhjælp*, kandidatspeciale, International Development Studies, RUC 2005.

31 Per Fischer: "Danish International Assistance: The Environment and Disaster Relief Facility (EDRF)", i *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, København: DUPI 1997, s. 101-120. Se også næste note.

32 B.T. 13.9.1995: "Vi giver for lidt til de fattige". Se desuden *Weekendavisen* 28.4.1995: "Blød sikkerhed". Få år senere erklærede Knud Vilby begrebet for "truet" ifm. den militære indsats på Balkan: *Politiken* 14.7.1999: "Bistand: Blød sikkerhedspolitik truet". En lignende analyse optrådte igen et årti senere i *Politiken* 10.10.2009: "Krig vinder over civil bistand".

33 *Politiken* 19.1.1996: "Kronik: Blød sikkerhedspolitik".

VAND PÅ MØLLEN:

FLYGTNINGE, FATTIGDOM OG DANSK SIKKERHED I 1990'ERNE

På ét overraskende område var en dramatisk international udvikling allerede begyndt at påvirke formuleringen af dansk udviklingspolitik ved indgangen til 1990'erne: spørgsmålet om flygtninge og sikkerhed. Mens den militære sikkerhedstrussel fra øst var forsvundet med den kolde krigs afslutning, så de danske politikere derimod en ny økonomisk og politisk trussel tone frem i horisonten. Der gik dog ikke længe, før blikket blev vendt mod syd.

Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen (V) lancerede den 26. september 1991 en plan for dansk bistand til de tidligere Warszawapagt-lande (svarende til 2,2 mia. kr. i 1992), som især sigtede mod at styrke landenes demokratiske reformer. I sidste ende skulle hjælpen dog ikke mindst ses som et bidrag til Danmarks egen sikkerhed, understregede udenrigsministeren. "Går de pågældende landes reformproces i stå som følge af manglende bistand udefra, kan konsekvenserne nemt blive politisk kaos og økonomisk depression. Det betyder, at der lige uden for Danmark opstår et konfliktområde, som i givet fald kan få betydning også for Danmarks sikkerhed", sagde Ellemann-Jensen.³⁴ Den udtalte bekymring hos Ellemann-Jensen og andre var, at Europa i 1990'erne ville komme til at opleve betydelige folkevandringer fra øst mod vest, affødt af fattigdom, ustabilitet og miljøproblemer – eller med journalisten Flemming Roses billedsprog "sultne russere, der står og banker på Europas dør".³⁵ Bistanden til østlandene rummede således allerede det perspektiv, at demokrati og stabilitet i østlandene ville reducere en nyopstået eller potentiel flygtningetrussel mod Danmark.

Ellemann-Jensen var også blandt de første til at sætte ord på en fremvoksende, demografisk trussel i landene mod syd. Igen blev der gjort brug af billedsprogets dramatiske potentiale: "Lige oppe under Europas bløde, fede bug er der lande, hvis befolkningstilvækst eksploderer", advarede Ellemann-Jensen. Nordafrikas fattigdom førte ifølge udenrigsministeren til håbløshed og religiøs fundamentalisme, og denne trussel måtte bistanden modvirke: "Verdens fattige kan ikke holdes fra døren ved at stille velbevæbnede hære op ved grænserne".³⁶ Bistanden skulle dog ikke kun holde en trussel fra døren; den skulle i sammenhæng med østlandenes økonomiske liberalisering forhindre, at nye jerntæpper - "denne gang af økonomisk art" - sænkede sig over Vesteuropas østlige og sydlige grænser.³⁷ De europæiske lande var med andre ord forpligtet til større "åbenhed", mente også statsminister Poul Schlüter (K). Åbenheden mod syd var dog noget tvety-

34 Finansminister Henning Dyremose (K) mente, at støtten ville "slå to fluer med ét smæk", da den "dels er en støtte til østlandene, dels en hjælp til selvhjælp for danske virksomheder". *Berlingske Tidende* 27.9.1991: "Dansk støtte til østlandene".

35 *Berlingske Tidende* 18.11.1990: "Fred og uro".

36 *Dagbladenes Bureau* 10.9.1990: "Vi har stadig brug for et beredskab" (interview m. Uffe Ellemann-Jensen).

37 *Weekendavisen* 10.12.1992: "Det urolige Europa".

dig, da den måtte indebære øget bistand til Nordafrika og Mellemøsten med det formål at undgå en "massiv indvandring" herfra.³⁸

Hos Socialdemokratiet delte man i bund og grund den borgerlige regerings vurdering af flygtningetruslen, i det mindste for så vidt at denne trussel fordrede en styrket bistandsindsats. I et interview i 1990 sagde socialdemokraten Christian Kelm-Hansen, som havde været en af udviklingsbistandens centrale kræfter i flere årtier, at det nu handlede om at "afmontere den ueksploderede fattigdomsbombe" og dermed undgå "massive folkevandringer og latente spændingsfelter" gennem øget bistand. De dramatiske formuleringer faldt med henvisning til FN's norske flygtningehøjkommissær og fhv. udenrigsminister Thorvald Stoltenberg, som på samme tid turnerede med dette budskab.³⁹ Det dramatiske sprogbrug blev også taget i brug fra internationale aktørers side, som f.eks. når UNDP's arbejde skulle formidles til et skandinavisk publikum. Den tyske UNDP-leder Inge Kaul, som koordinerede arbejdet med de årlige *Human Development Reports*, sagde under et foredrag i Oslo i august 1993, at en øget indsats i kampen mod fattigdom kunne "øge vores egen sikkerhed på mange områder". Bl.a. ville bistanden "beskytte os mod befolkningsekspllosionen, mod miljøødelæggelser og mod store indvandringsbølger til vores egne lande". En øget bistandsindsats ville desuden "beskytte os mod den stigende fortvivlelse, som kan medføre vold og terrorisme, og mod et stigende antal konflikter i en række lande, som kan vokse til internationale konflikter".⁴⁰ Flere af UNDP's ledende skikkelser lagde ligeledes bastant vægt på donorlandenes sikkerhedspolitiske egeninteresser, når idéen om *human security* skulle 'sælges' til det internationale publikum, heriblandt det danske.⁴¹

Den snart afgangende socialdemokratiske formand Svend Auken var enig med regeringen i behovet for en massiv hjælp til Østeuropa med "fælles sikkerhed" for øje, men han understregede ligesom den radikale bistandsordfører Jørgen Estrup, at yderligere hjælp til østlandene måtte findes på forsvarsbudgettet og således ikke tages fra de fattige i syd. Den meget omtalte "fredsdividende" skulle med andre ord høstes, nu hvor den militære trussel var dramatisk reduceret. Auken gik endda skridtet videre end regeringen og fremlagde den tanke, at Forsvaret kunne inddrages mere direkte i "det internationale sikkerheds- og humanitære arbejde". Ved at omdirigere de ansatte til nye opgaver kunne man bevare arbejdspladser i Forsvaret, som ellers ville gå tabt, foreslog Auken. Dette tab hav-

38 *Berlingske Tidende* 24.9.1991: "Poul Schlüter opfordrer Europa til mere åbenhed".

39 *Politiken* 10.12.1990: "Valgkampen har glemt U-landene" (interview m. Chr. Kelm-Hansen).

Se desuden *Berlingske Tidende* 5.8.1990: "En bombe under verden" og *Politiken* 29.10.1990: "Stadig flere folk på flugt" (interview m. Thorvald Stoltenberg).

40 *Aftenposten Morgen* 12.8.1993: "Bistand øker vår sikkerhet".

41 Se bl.a. interview med (og citater fra) Mahbub ul Haq i *Politiken* 1.6.1994: "Fredsdividende ud i det blå"; *Berlingske Tidende* 13.12.1994: "I krig for sundheden"; *Ritzaus Bureau* 9.3.1995: "FN's Udviklingsprogram skuffet over 20/20-forslag"; *B.T.* 22.10.1995: "Skrot våbnene".

de været et borgerligt ankepunkt mod Aukens tanker om en gradvis, procentmæssig halvering af forsvarsbudgettet og en fordobling af bistanden.⁴²

Få måneder efter Poul Nyrup Rasmussen-regeringens tiltræden pegede en større redegørelse i juni 1993 på fire hovedområder for dansk udenrigspolitik, som alle hørte til i den "bløde" ende af skalaen: 1) fælles sikkerhed, 2) demokrati og menneskerettigheder, 3) støtte til økonomisk og social udvikling og 4) en forstærket international miljøindsats.⁴³ Et overordnet mål var en styrkelse af FN og organisationens mulighed for at gribe ind i indre statslige anliggender, især hvad angik f.eks. beskyttelsen af menneskerettigheder og mindretal. Afslutningen på konflikten mellem Øst og Vest havde betydet en udvidelse af sikkerhedsbegrebet, lød det desuden. Dette skulle forstås således, at de militære redskaber nu kun udgjorde én del af sikkerhedspolitikken ved siden af de økonomiske, politiske og miljømæssige. FN-samarbejde, udviklingsbistand og fremme af demokrati og menneskerettigheder – "områder, som man i dansk udenrigspolitik traditionelt har tillagt stor betydning" – kunne nu komme til deres ret. Den internationale aktivisme, som tidligere havde stået i skyggen af stormagternes rivaliseren, kunne nu blomstre, og grobunden skulle være netop Danmarks "bløde" sikkerhedspolitiske tradition.⁴⁴

På linje med den udenrigspolitiske redegørelse mente minister for udviklingsbistand Helle Degn (S), at den ny verdensorden ville blive præget af etnisk, socialt og økonomisk motiverede konflikter snarere end "klassiske politisk/militære modsætninger". Kimen til fremtidens sikkerhedstrusler skulle især findes ikke blot i selve fattigdommen men i forskellige sociale uligheder. Her optrådte endnu en direkte kobling mellem øget bistand og øget dansk sikkerhed: "Tiden er ikke inde til at spare på vor egen sikkerhed. Tiden er inde til at investere i millioner af mennesker, der sulter og dør. Vi skal investere i vor egen sikkerhed", sagde Degn som svar på et nedskæringsforslag fremsat af Venstres politiske ordfører Anders Fogh Rasmussen.⁴⁵ Fattigdomsbekæmpelsen som hovedmål for udvik-

42 *Politiken* 10.1.1992: "Østhjælpen kan give arbejdspladser". Se også *Politiken* 2.1.1992: "Farvel til grøfterne" [begge af Svend Auken].

43 Udenrigsministeriet: *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*, 1993, s. i-xii.

44 Rollefordelingen mellem de forskellige internationale sikkerhedsorganisationer var tilsyneladende kompleks – den blev beskrevet over 65 sider i den tilhørende rapport. I korte træk skulle FN optræde som den centrale institution i et "kollektivt sikkerhedssystem"; OSCE skulle håndtere regional konfliktforebyggelse og krisestyring; og NATO skulle være militær "entreprenør" samt overordnet garant for dansk sikkerhed. Rapporten redegjorde kun meget kort – og uden at nævne fremtidige perspektiver – for EU og Vestunionen som udenrigs- og sikkerhedsaktører. Ingen ansvarlige organisationer blev udpeget ang. de tre punkter om demokrati, udvikling og miljø. Udenrigsministeriet: "Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000", i *Principper og perspektiver*, s. 1-201.

45 *Ritzaus Bureau* 31.8.1994: "Helle Degn: Drastiske konsekvenser af VK-udspil om bistand". Regeringens rapport fra juni 1993 nøjedes med at konkludere mere defensivt, at økonomisk/social udvikling ville kunne bidrage til både at "dæmpe de negative sider af den genopblussede nationalisme" og "dæmme op for [...] tendenser til religiøs

lingsbistanden blev der ikke rykket praktisk ved i disse år, heller ikke selvom nye menneskerettigheds- og miljøhensyn havde vundet indpas. Men fattigdomsbekæmpelsen antog utvivlsomt en langt mere instrumentel rolle, når den skulle forklares og begrundes for offentligheden.

Regeringens nye strategi for Danmarks udviklingspolitik, den såkaldte "Strategi 2000", som skulle komme til at gælde for perioden 1994-2000, benyttede sig heller ikke af samme retorik om sikkerhedstrusler mod Danmark/Europa, som man fandt i de bistandsansvarlige ministres udtalelser til medierne i samme år. Strategien italesatte dog i langt højere grad end tidligere den negative sammenhæng mellem manglende udvikling og lokale/regionale konflikter som et tiltagende problem i selve udviklingslandene. Helle Degns forord til strategien talte om stigende international "usikkerhed" og "ustabilitet" i de tidlige 1990'ere, hvorpå der blev nævnt spændinger, problemer, kriser og et medfølgende behov for at "vende udviklingen, ikke mindst i Afrika". Ifølge forordet havde de foregående år medført den erkendelse, at udviklingssamarbejdet måtte ses i "et bredere udenrigspolitisk perspektiv, som omfatter alle vore relationer til udviklingslandene, dvs. også spørgsmål om menneskerettigheder og demokrati, kvinder, miljø, handelspolitik, gæld, osv."⁴⁶

Strategien præsenterede desuden den nyindførte miljø- og katastroferamme (MIKA) og oprettelsen af det Internationale Humanitære Beredskab (IHB), som skulle gøre det muligt med kort varsel at udsende danske eksperter og frivillige som led i de civile dele af humanitære, konfliktforebyggende eller fredsbevarende opgaver.⁴⁷ Et afsnit om flygtninge nævnte igen behovet for "forebyggende udviklingsindsatser" og betegnede flygtninge som årsag til "voksende problemer" i Danmark og Europa, men nævnte ikke hvilke.⁴⁸

Ønsket om at anvende udviklingsbistand til at forebygge flygtningestrømme skulle tage til under resten af Nystrup Rasmussen-regeringens levetid. Argumenterne var ikke kun baseret på idéen om, at det var en dansk egeninteresse ikke at modtage flygtninge, men dette svævede dog i baggrunden. "De største succeser er flygtninge, der aldrig kom", skrev udviklingsminister Jan Trøjborg (S) om ud-

fundamentalisme". Udenrigsministeriet: "Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000", s. 197, 198.

46 Udenrigsministeriet: *En verden i udvikling – Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000*, København: Udenrigsministeriet 1994, forord (uden sidetal), se også s. 4.

47 Miljø- og Katastroferammen (MIKA), i 1998 omdøbt til Miljø-, Freds- og Stabilitetsrammen (MIFRESTA), blev nedlagt af VK-regeringen i 2002. Rammen blev oprindeligt administreret af det såkaldte DANCED-kontor i Miljøstyrelsen og blev finansieret igennem en separat, voksende finanslovsbevilling som var planlagt til at nå 0,5 procent af BNI i 2005. IHB er i de senere år blevet finansieret delvist igennem udviklingsbistanden med svingende to-til-trecifrede millionbeløb. I 2008 overtog NIRAS A/S administrationen af beredskabet fra Udenrigsministeriets Sikkerhedspolitiske kontor og IHB tog fra udgangen af 2011 navneforandring til Freds- og Stabiliseringsberedskabet.

48 Udenrigsministeriet: *En verden i udvikling*, s. 53.

viklingsbistanden til sine folketingskolleger i februar 2000.⁴⁹ Trøjborgs forgænger, Poul Nielson (S), fremlagde allerede i november 1997 det første danske initiativ om humanitær bistand til flygtninge i deres såkaldte "nærområder". Støtten på yderligere 100 mio. kr. skulle gives direkte til FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) og dermed bringe det samlede danske bidrag til organisationen op på 269 mio. kr. i dette år. Nielson begrundede modsat senere initiativer hovedsageligt sit forslag i behovet for at *beskytte* flygtninge, men han bemærkede dog også en "voksende uvilje mod at modtage flygtninge i vores del af verden", hvilket han beskrev som én af årsagerne til, at selv fattige lande så sig overbebyrdede. Hjælpen skulle derfor også bidrage til genopbygning og til at "skabe grobund for en positiv udvikling, der kan hindre nye konflikter og nye flygtningestrømme".⁵⁰

Idéen om de fjerne "nærområder" blev næste gang anvendt af Poul Nyrup Rasmussen efter terrorangrebene 11. september 2001, hvor statsministeren i sin sidste åbningstale til Folketinget understregede, hvordan Danmark havde til hensigt at hjælpe - og ikke hjælpe - de mange flygtende efter krigen i Afghanistan: "Det er uden mening at forsøge at transportere hundredetusinder af afghanske flygtninge, ja en million afghanske flygtninge til Europa, når vi kan hjælpe 20-30 gange mere effektivt i nærområderne".⁵¹

Udviklingsforskeren Gorm Rye Olsen bemærkede kort efter årtusindeskiftet følgende: "Danmarks og EUs bistandspolitik over for Afrika vil i stigende grad blive bestemt af sikkerhedspolitiske overvejelser, såsom at bremse indvandringen og hindre massive flygtningestrømme. De første konkrete skridt i den retning er allerede taget". Rye Olsen mente, at det at bremse sådanne "massive flygtningestrømme" fra landene syd for Sahara var en afspejling af EU-landenes "bløde sikkerhedspolitiske interesser". Hans egen vurdering var dog, at "man løser selvfølgelig ingen problemer på længere sigt på den måde, men det tænker politikerne ikke på".⁵²

Da VK-regeringen i foråret 2003 lancerede en femårig plan om at bruge ca. en halv milliard kroner af udviklingsbistanden på det såkaldte "nærområdeinitiativ", var Poul Nielson, nu EU-kommissær for udvikling, blandt forslagets hårdeste kritikere. Han kobede nærområdeinitiativet til et ønske hos regeringen om at "holde dem væk herfra" og udtalte sarkastisk: "Det gode ved nærområderne er jo,

49 Brev til folketingsgrupperne fra Jan Trøjborg, 17.2.2000, UM, 104.A.1. Citeret i Friis Bach: "Foregangslandet", s. 421.

50 *Aktuelt* 13.11.1997: "Ny hjælp til nærområderne".

51 Poul Nyrup Rasmussen: "Statsministerens åbningsredegørelse i Folketinget, 2. oktober 2001", www.stm.dk/_p_7704.html (1.2.2015)

52 Gorm Rye Olsen: "Fremtidens bistandspolitik bliver sikkerhedspolitik", i Bjarke Larsen og Flemming Ytzen (red.): *En dollar om dagen - 17 essays om danskerne, globaliseringen og verdens fattige*, Sønderborg: Pressto 2001, s. 155; *Kristeligt Dagblad* 24.8.2001:

"Bistandspenge skal købe sikkerhed". Om den senere strategi *En verden til forskel* er Rye Olsens vurdering mere balanceret; se *Weekendavisen* 4.7.2003: "Bistandshjælpen bevares"; *Kristeligt Dagblad* 22.8.2003: "U-landshjælpen skal skabe sikkerhed".

at de ligger så langt herfra”.⁵³ I den stadigt mere globaliserede virkelighed, som de danske politikere i disse år oplevede, var der kamp om, hvor og hvordan de humanitære intentioner skulle finde deres rette udtryk. Dette var også en kamp om de udviklingspolitiske begrebers indhold og betydning.

ET NYT BLIK PÅ UDVIKLING, SIKKERHED OG ”SECURITIZATION” EFTER 2001

Det gennemgående forskningsmæssige syn på perioden efter 2001 har været, at dansk udviklingspolitik anført af Anders Fogh Rasmussen hurtigt kom til at bevæge sig bort fra et ”klassisk” fattigdomsfokus og i stigende grad blev tilpasset bredere udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn, ikke mindst hensyn forbundet med indsatsen mod terrorisme og de skrøbelige/fejlslagne stater. Dette er også en udlægning, som er gået igen hos det kritiske indstillede udviklingsmiljø: Som flere herfra har udtrykt det, var konsekvensen af den nye tænkning, at bistanden blev trukket derhen, hvor den militære indsats også fandtes.⁵⁴ Man efterlades her med det indtryk, at 00’ernes kobling mellem sikkerhed og udvikling hovedsageligt har været drevet især af et ønske blandt centrale beslutningstagere om fuldt ud at tilslutte sig den amerikanske/transatlantiske linje i kampen mod terrorisme og en betragtelig skepsis blandt samme aktører om den ”traditionelle” udviklingsbistands berettigelse.

I Christian Friis Bachs fremstilling fra 2008 indvarslede valget i november 2001 en ny form for politisering af bistanden og udviklingspolitikken. Konkret varslede det desuden bistandsnedskæringer på 1,5 mia. kr. fra januar 2002 og igen på 1,2 mia. kr. med finansloven for 2003. VK-regeringens udviklingsstrategi *En verden til forskel* fra juni 2003 fastholdt fattigdomsbekæmpelsen som overordnet dansk udviklingsmål, men to nye udviklingspolitiske temaer trængte sig på: Det første tema var stabilitet, sikkerhed og kampen mod terrorisme. Som følge af dette blev de arabisktalende lande som noget nyt inkluderet i den udviklingspolitiske strategi, især igennem Det Arabiske Initiativ, som skulle understøtte en dialog med – og reformproces i – de mellemøstlige og nordafrikanske lande. Det andet nye tema var flygtninge og deres nærområder. Det blev begrundet med, at presset mod de europæiske grænser som følge af illegal indvandring og menneskesmugling øgedes. Således var det, med Friis Bachs rammende formulering, menneskesmuglernes ”kyniske udnyttelse af mennesker i nød”, som retfærdiggjorde det (ikke helt) nye fokus på flygtninge i bistanden, som blev konkretiseret med ”nærområdeinitiativet”. Det skulle sikre bedre beskyttelse i flygtningenes oprindelseslande eller nabolande og dermed modvirke flygtningestrømme

⁵³ *Information* 28.5.2003: ”Poul Nielson: Underlig dansk bistandspolitik”.

⁵⁴ Se f.eks. journalist Knud Vilby, tidl. formand for Mellemfolkeligt Samvirke, i Malene Grøndahl, *Dansk udviklingsbistand*, s. 46.

til Europa og Danmark.⁵⁵ I en opdateret udviklingsstrategi fra august 2004, *Sikkerhed, vækst – udvikling*, kom det nye fokus på danske sikkerhedsinteresser kun endnu tydeligere til udtryk gennem et øget fokus på bl.a. Irak, Afghanistan og Sudan. En række yderligere rapporter og strategier, som ikke skal gennemgås her, pegede i samme retning. Også i regeringens terrorismestrategi blev det tydeliggjort. Christian Friis Bachs opsummering i *Idealer og realiteter* lyder som følger:

Den nye terrordagsorden betød, at en stigende del af udviklingsbistanden blev drejet mod terror-bekæmpelse og sikkerhed, og et markant fokus på religiøs fundamentalisme og fanatisme. [...] Der var også tegn på en mere direkte politisering af bistanden, så den i højere grad blev givet til politiske brændpunkter, eller måske snarere til staterne omkring brændpunkterne, bl.a. for at forbedre kontrollen med flygtninge og migranter.⁵⁶

Også ifølge Martin Møller Rasmussen repræsenterede perioden en udpræget realpolitisk drejning i dansk udviklingspolitik. Udviklingspolitikken blev for alvor en funktion af Danmarks deltagelse i krigene i Afghanistan og Irak, hvor terrorkampen og selve angrebet den 11. september 2001 blev direkte referenceramme. Sprogligt fremstod den nye udviklingsbistand i direkte konkurrence med ordlyden i SR-regeringens sidste strategi, "Partnerskab 2000", hvor fattigdomsorienteringen blev slået fast fra allerførste linje.⁵⁷ I rammedokumentet for perioden, *Danmarks internationale indsats – nye udfordringer i en verden i forandring* fra 2003, hedder det således, at "[s]kærpselsen af den internationale terrorisme har sat en ny sikkerhedspolitisk dagsorden og understreger behovet for at samtænke militære, humanitære og civile midler til fremme af stabilitet og sikkerhed".

Behovet for en sådan "samtænkning" uddybedes med, at Danmark har "en klar interesse" i at bidrage til et effektivt opgør med den internationale terrorisme. Kortsigtede militære indsatser som i Afghanistan og Irak måtte således bakkes op af "humanitære, civile og udviklingsmæssige indsatser" for at skabe rammerne for en stabil udvikling inkl. økonomisk vækst og demokratisering.⁵⁸ Det øgede fokus på dansk egeninteresse kom herefter til udtryk bl.a. i strategien *Sikkerhed, vækst – udvikling* fra august 2004, som lancerede en række nye og udbyggede initiativer med Mellemøsten og lande som Afghanistan og Sudan i centrum. I 2005 fulgte et nyt Afrika-fokus og udpegelsen af Mali som nyt programsamarbejdsland. Dette års strategi indeholdt desuden temaer som HIV/AIDS, klima, flygtninge og terrorisme.

55 Friis Bach: "Foregangslandet", s. 420-421.

56 Friis Bach: "Foregangslandet", s. 416.

57 Møller Rasmussen: *Securitization*, s. 19.

58 Udenrigsministeriet, *Danmarks internationale indsats – nye udfordringer i en verden i forandring*, 2003, s. 3, 10.

Efter 2001 er der i Udenrigsministeriets årlige afrapporteringer af udviklingsbistanden opstået en række nye kategorier, som peger på bistandens anvendelse til forskellige og ikke altid let gennemskuelige aspekter af sikkerhed, stabilitet og konflikthåndtering.⁵⁹ Et kort kig på disse belyser nogle af vanskelighederne ved at behandle spørgsmålet om sikkerhedspolitik og udviklingsbistand fra en kvantitativ vinkel: I én nyere kategori ("Konfliktforebyggelse og -løsning, fred og stabilitet") bemærker Finn Stepputat og medforfattere i perioden 2005-10 en stigning fra 43,25 til 306,40 mio. kr. årligt, svarende til en stigning fra ca. 0,6% til 3,2% af den samlede bistand.⁶⁰ På baggrund af denne ene kategori konkluderes det med forbehold, at "den sikkerhedspolitiske påvirkning af bistanden er begrænset, men stærkt stigende over de seneste år".⁶¹ En række andre kategorier kan dog ifølge Stepputat et al. tænkes at afspejle aktiviteter med sikkerhedspolitisk fokus, bl.a. den multilaterale kategori "Indsatser vedr. stabilitet og sikkerhed" (2004-2007), hvor 290,43 mio. kr. optræder over en fireårig periode. Kategorien ophører uden forklaring med beretningen fra 2007. Året efter oplever den bilaterale kategori "Menneskerettigheder og demokratisering" en stigning, som tænkeligt afspejler en samling af Afghanistan-udgifter efter udtrækningen fra Irak i august 2007 (samtidig opstår en særskilt kategori for bidrag til FN's fredsbevarende operationer i 2008). MR- og demokratiserings-kategorien kan siges at have oplevet den mest markante stigning af de nævnte, fra 66,98 mio. i 2000 til over 600 mio. i 2010.

Udover disse kategorier rummer bistandsafrapporteringerne efter årtusindskiftet de to store flygtningekategorier "Udgifter til modtagelse af flygtninge" (ca. 1,25 mia. 2001-10) og "Bistand til regional- og nærrområder" (ca. 2,41 mia. 2003-10). To yderligere udgiftskategorier bør nævnes, selvom de i denne forbindelse er relativt omkostningslette: Udgifter til "Forsvaret og politiet" (først oprettet for 2001) med en nogenlunde jævnt fordelt tiårig udgift på ca. 520-540 mio. kr. og udgifter til den Internationale Humanitære Brigade (IHB), som ikke opgøres særskilt her, men udgør 55 mio. kr. årligt per 2007. Møller Rasmussen bemærker, at fokusområdet "Stabilitet, sikkerhed og kampen mod terrorisme" med en budgetpost på ca. 1,9 mia. kr. allerede ved sin debut i *En verden til forskel* (2004) udgjorde en betydelig del af det samlede bistandsbudget for det kommende år, som eksklusiv driftsudgifter i 2004 androg ca. 10,2 mia. kr. Hermed blev dette sikkerhedspolitiske fokusområde (et blandt fem) formelt holdt meget nøje inden

59 Her er Danidas årsberetninger ("Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde") undersøgt for årene 2000-2010 og disse beretninger udgør kilderne til de følgende beløb.

60 Dette beløb ligner (bortset fra et ophold i 2004) en fortsættelse og derefter forøgelse af Udenrigsministeriets mindre bid af Mifresta-rammen, som blev afviklet med Finansloven for 2002.

61 Stepputat et al.: *Dansk bistand som sikkerhedspolitisk instrument*, 2012, s. 20-21.

for 20 procent af det samlede budget, hvorfra området ikke afveg stort i løbet af de kommende år.⁶²

Det var dog ikke alle steder, at denne sikkerhedspolitiske drejning i bistanden blev negativt modtaget, hvilket muligvis kan hjælpe med at forklare dens senere levedygtighed. En evaluering af Danmark foretaget af OECD's komite for udviklingsbistand tegnede i 2007 et overvejende positivt billede af disse udviklinger i den danske bistand. Her bemærkedes det nøgternt, at Danmark i de forudgående år var begyndt at se udviklingsbistanden som en "integreret" del af udenrigspolitikken, og at særligt handels- og sikkerhedspolitikken var blevet tæt koblet til udviklingspolitikken. Dermed mente OECD-gruppen at se tegn på, at den danske regering anerkendte bistandens rolle i at "fremme global sikkerhed og stabilitet" og samtidig understregede "Danmarks stærke profil i genopbygning og konfliktstyring [med] særlig vægt på udviklingsbistandens rolle i at afslutte konflikter i Afrika".

Desuden bemærkedes det, at Danmark proaktivt arbejdede for at styrke menneskerettigheder, lighed mellem kønnene og ungdommens vilkår i Mellemøsten. Regeringens prioritetspapirer fra 2003 til 2006 fremhævedes alle for deres forsøg på at integrere en række tematiske, klart definerede hovedområder: Den danske tilgang blev beskrevet som "organisk" i dens måde at udvælge emner eller områder, som skulle inddrages i denne 'politikkohærens' (et nøgleudtryk i OECD's evalueringer). Rapporten påpegede i denne forbindelse, at "en integreret tilgang til sikkerhed og udvikling opstod fra håndteringen af situationerne i Afghanistan og Irak". Den danske statsminister roses derefter for (alligevel) at have fastlagt en "klar strategisk retning for sikkerhed og udvikling". Som et enkelt kritikpunkt lød det, at Danmark "må være på vagt angående kapringen af humanitære indsatser til at opnå politiske eller militære mål".⁶³

Alt i alt anlagde OECD-evalueringen fra 2007 således et positivt syn på koblingen mellem den danske udviklings- og sikkerhedspolitik. Roserne fortsatte i OECD's næste evaluering fra 2011, især med baggrund i Danmarks videre arbejde med at etablere 'politikkohærens' og det øgede engagement i skrøbelige stater, som blev anerkendt som en mere risikobetonet drejning i udviklingspolitikken. VK-regeringens endnu stærkere (denne gang eksplicit realpolitiske) kobling mellem udenrigs- og udviklingspolitik i strategien *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring* fra 2010 modtog også ros i evalueringen.⁶⁴

Også i FN-toppen var der i samme år en tendens i retning af, at man ikke (længere) så overdrevet skævt til lande, som anvendte bistanden med det formål at

62 Møller Rasmussen: *Securitization*, s. 26.

63 OECD-DAC: *Denmark – Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*, 2007, s. 10, 20, 26-27 og 77.

64 OECD-DAC: *Denmark – Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*, 2011. Se desuden Udenrigsministeriet: *Peace and Stabilisation: Denmark's Policy towards Fragile States, 2010-2015*, 2010 og Udenrigsministeriet: *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring*, 2010.

sikre visse nationale egeninteresser. Inden for FN-systemet var en ny formulering af problematikken omkring *human security* nemlig begyndt at tage tydelig form ved udgangen af 1990'erne: I denne formulering fandtes der en mere eller mindre direkte årsagssammenhæng mellem underudvikling og voldelige konflikter. Denne var således ikke væsentligt forskellig fra den danske tilgang fra få år forinden. Sammenhængen mellem underudvikling og konflikter blev over forholdsvis kort tid videreudviklet til, at der fandtes en uomgængelig og anerkendt kobling mellem *sikkerhed* og *udvikling* som faktiske størrelser i udviklingslande, dvs. en indiskutabel gensidig afhængighed mellem de to begreber. Hvor sammenhængen oprindeligt havde været opstillet som negativ (underudvikling -> konflikt/usikkerhed -> underudvikling) blev den nu også fremstillet som positiv (udvikling -> sikkerhed -> udvikling). I 1999 skrev FN's generalsekretær Kofi Annan f.eks., at menneskelig sikkerhed også "måtte omfatte økonomisk udvikling, social retfærdighed, miljøbeskyttelse [...] disse søjler er indbyrdes forbundne; fremskridt på et område skaber fremskridt på de andre".⁶⁵ Dette var en bemærkelsesværdig påstand, som næppe helt holdt vand. I Annans sammenfatning af en rapport påbegyndt efter den 11. september 2001, *A More Secure World*, fremstod koblingen endnu mere eksplicit:

Development and security are inextricably linked. A more secure world is only possible if poor countries are given a real chance to develop. Extreme poverty and infectious diseases threaten many people directly, but they also provide a fertile breeding ground for other threats, including civil conflicts. Even people in rich countries will be more secure if their Governments help poor countries to defeat poverty and disease by meeting the Millennium Development Goals.⁶⁶

Den "ubrydelige kobling" mellem sikkerhed og udvikling udmøntede sig her i behovet for at hjælpe fattige lande, både fordi disse selv var ofre for manglende udvikling og sundhed, men også – og måske vigtigst af alt – fordi de udgjorde rugekasser for trusler, som var rettet mod de rige lande. Udgangsdokumentet fra FN's Verdenstopmøde i september 2005, vedtaget af FN's Generalforsamling, bekræftede adskillige steder, at udvikling og sikkerhed måtte betragtes som "interlinked", "interconnected", "mutually reinforcing", osv., og talte om opbygningen af en international "security consensus", der anerkendte dette faktum.⁶⁷ "There will be no development without security and no security without development", lød det i

65 Kofi Annan: "Towards a Culture of Peace", i Federico Mayor (red.): *Letters to Future Generations*, Paris: UNESCO 1999, s. 15.

66 Kofi Annan: "Foreword", *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, New York: United Nations 2004, s. viii.

67 "2005 World Summit Outcome", New York: United Nations General Assembly, 15.9.2005 (A/60/L.1), se pkt. 9, 24, 72, 74. Dokumentet nævnte desuden behovet for at videreudvikle og definere begrebet "human security" (pkt. 143) og bekræftede for første gang "ansvaret

en forudgående rapport fra Generalsekretæren i marts 2005.⁶⁸ Hvis sikkerhed der egentlig var tale om, det fremstod nu lidt mere uklart.

Disse to eksempler på tankegangen i hhv. OECD-regi og hos FN's Generalsekretariat nævnes her af en grund, nemlig for at sandsynliggøre en – måske alternativ – tolkning af den danske sammenkobling mellem udviklings- og sikkerhedspolitik i den senere periode: Der findes den helt grundlæggende mulighed, at politikken udover at tjene et egeninteresseret – og evt. transatlantisk – formål, som i bund og grund var sikkerhedspolitik, faktisk blev mødt positivt i en række internationale fora, hvilket bidrog til at bestyrke troen på den danske kurs. I al fald er det indiskutabelt, at diskussionen om den danske udviklingsbistands politiske og politiserende *målsætninger* hurtigt kom til at trække på nogle af de samme retoriske figurer, som blev anvendt i den internationale debat om sikkerhed og udvikling som forbundne *realiteter* i udviklingslandene. Hermed kunne den "samtænkte" danske indsats i de skrøbelige stater, særligt Afghanistan, uden modstand præsenteres som resultatet af en naturlig og ukontroversiel sammenhæng mellem to politikområder, som muligvis slet ikke fungerede uden hinanden. Således kom koblingen mellem de to begreber til at spille en nøglerolle i legitimeringen af den danske militærindsats: "Ingen udvikling uden sikkerhed" kom her til at betyde "intet skolebyggeri uden danske soldater".

Afghanistan-indsatsen blev i årene derefter det klare hovedomdrejningspunkt for diskussionen om sammenhængen mellem udvikling og sikkerhed: Afghanistan var arketyper på den "skrøbelige stat" og uden tvivl den af slagsen, hvor Danmark havde mest på spil. Hvis man i det perspektiv betragter den nye S-R-SF-regering som varetagere af den danske indsats i Afghanistan efter folketingsvalget i september 2011, fremstår det mindre overraskende, at den ikke igangsatte nogen decideret nedtrapning af VK-regeringens retorik eller praksis om koblingen mellem sikkerhed og udvikling. Tværtimod ville det nok ikke være forkert at sige, at man i centrum-venstre forpligtede sig endnu dybere og bredere til denne "nexus".⁶⁹ Den nye regering gjorde i 2012 "stabilitet og beskyttelse" (op-

for at beskytte" civilbefolkninger fra folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden ("responsibility to protect" eller "R2P"; pkt. 138-140).

68 Kofi Annan: "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General", New York: UN General Assembly, 21.3.2005 (A/59/2005), annekst, pkt. 2. For efterfølgende danske eksempler på dette slogan se *Politiken* 1.12.2007: "Lang vej til sikker fremgang i Helmand", hvor det tillægges en anonym udsendt embedsmand fra Udenrigsministeriet; *Politiken* 17.3.2013: "Ingen udvikling uden sikkerhed", af de danske og finske udviklingsministre Christian Friis Bach og Heidi Hautala, som beskriver behovet for en såkaldt "New Deal" for skrøbelige og konfliktramte stater; og *Jyllands-Posten* 13.9.2014: "Vi skal tippe balancen i de svære lande", (under)skrevet af fire danske ministre, som lægger op til "et endnu tættere samarbejde mellem diplomati, udviklingsbistand og sikkerhedsinitiativer, der involverer militær og politi".

69 I 2011 genoplivede ordførere fra S og SF for en kort bemærkning udtrykket "blød sikkerhed" ifm. et forslag om en ny "sikkerhedspulje" på 1,5 mia. kr. taget fra

rindelig formuleret som ”stabilitet og sikkerhed i skrøbelige stater”) til ét blandt fire strategiske fokusområder.⁷⁰ I et oplæg 15. marts 2012 ved Aarhus Universitet varslede udenrigsminister Villy Søvndal (SF) et opgør med ”frygtens årti” efter 11. september 2001, som bl.a. skulle ske igennem indførelsen af et ”nyt sikkerhedspolitisk koncept”. Om dette lød det: ”Det første fokusområde er samspillet mellem sikkerhed, udvikling og stabilisering”.⁷¹

Den nye udviklingsminister Christian Friis Bach havde selv været blandt de mest skarpe kritikere af ”sammenblandingen” mellem udvikling og sikkerhed, men han havde også skiftet holdning, hvilket han i 2012 beskrev således:

[D]er må jeg faktisk indrømme, at jeg har udviklet mig og er blevet klogere. Tidligere mente jeg, at sikkerheds- og udviklingspolitik overhovedet ikke måtte blandes sammen. Faktisk mener jeg det stik modsatte i dag. Vi bliver nødt til at sammentænke tingene – ellers nytter det ikke noget. Se på Afghanistan og Mali: Udvikling er helt umulig uden sikkerhed. Hvis vi bygger en skole i dag, og den bliver jævnet med jorden i morgen, kan det jo være lige meget. Jeg mener stadig ikke, at sikkerhedspolitik skal styre bistanden, men man bliver nødt til at sammentænke det.⁷²

Underordningen af udviklingsbistanden var med den nye regering ude, men ”samtænkningen” mellem udvikling og sikkerhed blev tilbage. Den konkrete forskel, ville kritikerne nok stadig mene, var svær at gennemskue.

DISKUSSION OG KONKLUSION

Efter 2001 blev den danske udviklingsbistand mere direkte tilkøbet en række sikkerhedspolitiske hensyn såsom terrorismebekæmpelse og truslen fra de såkaldte ”skrøbelige stater” i en grad, der førte til international opmærksomhed og kritik. Men hvor kom idéerne fra? Her argumenterer jeg for, at den såkaldte *securitization* af dansk udviklingsbistand i perioden efter 2001 havde en meningsfuld dansk og international forhistorie, som udgjorde en væsentlig forudsætning for, at den kunne udvikle sig som den gjorde. Mens den hidtidige forskning tenderer til at anlægge et tidsperspektiv fokuseret på perioden umiddelbart efter terrorangrebene den 11. september 2001, argumenterer jeg for, at koblingen mellem

udviklingsbistanden, som skulle have fokus på genopbygning og forebyggelse. Dette skulle forstås som led i et opgør med den ”topmilitariserede” udenrigspolitik under Anders Fogh Rasmussen. Den militære aktivismes æra var dog ikke forbi; de udvalgte militæroperationer skulle blot fremover have en ”lidt mere gennemtænkt” karakter. *Politiken* 19.5.2011: ”S og SF: Farvel til Foghs militarisme”.

70 Danida: *Retten til et bedre liv – Strategi for Danmarks udviklingssamarbejde*, København: UM 2012. Den oprindelige formulering er citeret fra et oplæg af udviklingsminister Christian Friis Bach (R) ved et debatmøde i Mogens Dahl Koncertsal, København, 8.12.2011.

71 Villy Søvndal: ”Udenrigsministerens tale ved Aarhus Universitet”, København: UM, 15.3.2012. www.um.dk/ (1.2.2015)

72 *Ræson* 12/2012: ”Interview med Christian Friis Bach”, s. 46-47.

sikkerhed og udvikling må beskrives og forstås som resultatet af en række indre og ydre politiske udviklinger. Dette kræver ganske vist et endnu længere og dybere tidsperspektiv end jeg her har anlagt.

Her sætter jeg især fokus på nogle af de pragmatiske fordele ved den tætte kobling mellem sikkerhed og udvikling, som ikke mindst vedrørte samspillet mellem det internationale og det særligt danske: Den objektive udlægning gav for det første en videnskabelig fernis til fortalernes argumenter, da det nu var alment kendt og anerkendt, at disse specifikke politiske begreber ikke kun hang sammen i tanke men også i praksis – også selvom det var en noget tvivlsom påstand, at abstrakte begreber kunne optræde som hinandens respektive årsager. Koblingen tillod for det andet en meget fleksibel retorik, hvor dansk sikkerhedspolitik ikke var egeninteresseret men derimod altruistisk, og hvor dansk udviklingspolitik ikke var altruistisk men egennyttig – alt efter behov. Endelig kunne koblingen udlægges som værende i tråd med både international ”*state-of-the-art*” på udviklingsfronten og en ”traditionel” national diplomatisk/humanitær orientering. Desuden udgjorde koblingen mellem sikkerhed og udvikling et ”helhedsorienteret” modsvar til ydre trusler og udviklinger (bl.a. krigen mod terror), hvortil den kunne fremstilles som et i et passende og balanceret modsvar.

Især i tilfældet Afghanistan blev sammenkoblingen mellem de militære missioner og udviklingsarbejdet fremlagt som et håndfast eksempel på, at koblingen var ægte, nødvendig og uomgængelig. Frem til i dag baserer en stor del af diskussionen om den danske indsats sig på denne præmis om det uadskillelige forhold mellem sikkerhed og udvikling. Her fremføres det ikke mindst, at militære indsatser (ligestillet med ”sikkerhed”) er en forudsætning for at opnå blødere og apolitiske mål. En sådan retorik har i den offentlige debat mindsket gennemslagskraften af det (hyppige) kritikpunkt, at der har fundet en ”militarisering” af udviklings- eller udenrigspolitikken sted, hvilket ikke har vist sig at være en effektiv indvending (men måske snarere bidragende til en generel bistands skepsis). Som flere fra ”miljøet” har udtrykt det, var konsekvensen af den nye tænkning, at bistanden (delvist) blev trukket derhen, hvor den militære indsats også fandtes.⁷³ Men mod denne anklage fungerede den sideløbende og samtænkte udviklingsindsats som et humanitært skjold. Skiftende danske regerings retoriske og praktiske fokus på spørgsmålet om ”sammenhængen mellem sikkerhed og udvikling” viser således tydeligt, at den nye sikkerhedstænkning på sin egen vis har haft en betragtelig indvirkning på dansk udenrigspolitik. Sikkerhed og udvikling blev således et slags tosidet kampbegreb. Der var enighed om, at der nok var tale om ”to sider af samme mønt”, men valutaen var stadig usikker.

Nye begreber såsom ”blød sikkerhed” anlagde ligeledes en optimistisk vinkel på samspillet mellem bistand, udvikling og den delvist traditionelle sikkerheds-

73 Se f.eks. journalist Knud Vilby, tidl. formand for Mellempolitisk Samvirke, i Malene Grøndahl, *Dansk udviklingsbistand*, s. 46.

politik. I denne forbindelse blev det manglende "farvel til våbnene" hos de vestlige lande kun nøgternt konstateret, og f.eks. UNDP's vægtning af behovet for nedrustning eller af sikkerheds- og trusselsbegrebernes mere gennemgribende dimension indgik ikke i den danske diskussion. "Blød sikkerhed" trak således på en nordisk, socialdemokratisk tradition for at sammenkoble spørgsmålet om national sikkerhed med spørgsmålene om global social og økonomisk ulighed samt politisk ustabilitet og ekstremisme (her var dette perspektiv dog stort set reduceret til en ligning mellem fattigdom og konflikt).⁷⁴ De danske beslutningstagere formåede heller ikke med dette begreb at vriste sig fri af det længerevarende paradoks, at man på den ene side betragtede dansk sikkerhed som et transatlantisk anliggende og på den anden side mente, at dansk sikkerhed afhang af en global udvikling i en retning, som det transatlantiske samarbejde ikke afstedkom på lang sigt.

Fravalget af begrebet om "menneskelig sikkerhed" og den manglende deltagelse i samarbejdsfora såsom *Human Security Network* signalerede sandsynligvis også en modvilje mod at bevæge sig i en "fællesnordisk" retning og dermed påkaldte sig spørgsmål om Danmarks forpligtelse til NATOs politik angående især Balkan, og først senere Nordafrika og Mellemøsten. Således valgte man en begrebslig løsning, som forsøgte at favne både dansk udenrigspolitikens stigende "militarisering" og dens sideløbende humanitære og diplomatiske udtryk. I Danmark blev "menneskelig sikkerhed" aldrig en del af den udviklingspolitiske strategi, og kun enkelte gange blev begrebet nævnt i mere marginale strategier om f.eks. udviklingsorienteret nødhjælp: Med andre ord forblev *human security* et humanitært nichebegreb. Det er en nærliggende tanke, at dette især efter 2001 var et politisk valg affødt af den generelle udenrigspolitiske orientering mod USA og kampen mod terror. Meget tænkeligt var dette dog allerede tilfældet forinden. I transatlantisk sammenhæng blev begrebet efter alt at dømme ikke set som nogen gavnlig tilføjelse til diskussionen om global udvikling, netop fordi det – i én tolkning – var udtænkt som en direkte udfordring til den vækstorienterede skole, som med base i Washington, dominerede den internationale udviklingstænkning. UNDP's centrale talspersoner udstedte desuden jævnlige reprimander til de lande, som bar ansvaret for de stigende globale militærudgifter i 1990'erne, ikke mindst blandt NATOs medlemmer. Endelig har det muligvis været en mindre (og senere) faktor, at *human security*-begrebets fortalere var tilbøjelige til at lægge mere kompromisløst vægt på respekt for menneskerettigheder, end man fra dansk-amerikansk side kunne acceptere i kølvandet på angrebene 11. september 2001.⁷⁵

74 En norsk variant af denne tankegang gives mærkatet "the social democratic peace theory" af Hallvard Kvale Svenbalrud: *Foundation and Ornament: The United Nations as "Cornerstone of Norwegian Foreign Policy", 1970-2005*, ph.d.-afhandling ved Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo 2011.

75 Se bl.a. kritiske udtalelser fra FN-højkommissær Mary Robinson i *Kristeligt Dagblad* 20.6.2002: "Menneskerettighederne i skyggen af 11. september" og fra Amnesty

I løbet af 1990'erne blev den retoriske sammenkobling af spørgsmålene om flygtninge, fattigdom og sikkerhed hovedsageligt legitimeret med henvisning til nye internationale omstændigheder snarere end til bestemte institutioner: Særligt Den Kolde Krigs afslutning, krigen i det fhv. Jugoslavien og en række mindre specifikke konflikter i Afrika (og i mindre grad Mellemøsten) spillede her en stor rolle. Der var en vis ironi at spore i det faktum, at afslutningen på Den Kolde Krig i dansk udenrigspolitisk debat blev set som et mulighedernes vindue, der for et lille land som Danmark åbnede for en idealpolitisk opblomstring, alt imens udviklingsbistanden i stigende grad blev retorisk bundet til bekæmpelsen af en række realpolitiske trusler og til en ny forsigtighed i forholdet til udviklingslandene – til trods for en faktisk voksende bistand. Dette gav sig i første omgang udslag i, at flere politiske og økonomiske betingelser blev koblet til bistanden; i større resultatorientering; og i mere fokus på samspillet mellem egeninteresse og altruisme.

Med andre ord blev bistanden nu kendetegnet af en række bekymringer forbundet med den allestedsnærværende *globalisering*, et af særligt 1990'ernes store modeord. Igennem den såkaldte globalisering kom problemerne hos "de andre" nu angiveligt til at berøre og påvirke "os" i højere grad end tidligere – eller rettere sagt var *potentialet* for en sådan påvirkning større. Dette fik også den konsekvens, at det vigtigste kendetegn ved "de andre" i den offentlige debat blev den potentielle trussel, de udgjorde. Selve "globaliseringen" påkaldte og nødvendiggjorde en stigende grad af humanitær opmærksomhed, ikke mindst fra dansk og anden nord-europæisk side. Men det danske svar på udviklingslandenes nye vifte af "konflikter" og udviklingsrelaterede problemer var næppe en konsekvens af globalisering i nogen objektiv forstand; snarere var den det nødvendige resultat af en central politisk konsensus majsommeligt opbygget igennem årtier, som handlede om, at Danmark havde en langsigtet interesse i at hjælpe de andre, særligt fordi fremtiden kunne ske at udviske de nationale grænser, således at de andre ikke længere befandt sig dér men her. Netop derfor fik 1990'ernes stigende betoning af *individets* sikkerhed i en verden, hvor alle var indbyrdes afhængige, en utilsigtet konsekvens; at udviklings- og udenrigspolitikken blev lagt an på at sikre netop *stater og regeringer* i udviklingslandene gennem statslige midler og værktøjer, hvorimod der indtil 1990'erne havde eksisteret en konsensus om, at Danmark netop *ikke* gav bistand til stater men til befolkninger. Regeringsførelse var nu blevet et globalt spørgsmål, og her blev individuelle ønsker og behov ikke levnet megen plads – selvom netop disse bestandigt blev understreget i den udviklingspolitiske begrebsbrug.⁷⁶

Terrorangrebene den 11. september 2001 blev for de danske og europæiske beslutningstagere virkeliggørelsen af den trussel fra globaliseringen, som igen-

International-chefen Irene Khan i *Politiken* 25.4.2004: "Amnesty efterlyser en klar europæisk stemme".

76 Se lignende betragtninger i David Chandler: *Freedom vs. Necessity in International Relations: Human-Centred Approaches to Security and Development*, London: Zed Books 2013.

nem 1990'erne stort set kun havde været en *potentiel* trussel. Således kendetegnedes disse beslutningstageres respons på terrorangrebene ikke kun ved at indføre en række egeninteresserede. Ikke mindst i udviklingsbistanden blev resultatet tværtimod *konkretiseringen* af det hovedtema, som var opbygget i det foregående årti: Svaret på den virkeliggjorte trussel blev at virkeliggøre koblingen mellem sikkerhed (vores) og udvikling (deres).

SØREN FRIIS
 PH.D.-STUDERENDE
 INSTITUT FOR KULTUR OG SAMFUND
 AARHUS UNIVERSITET
 EMAIL: FRIIS@CAS.AU.DK

ABSTRACT

OUR SECURITY AND GLOBAL DEVELOPMENT: SECURITY, AID, AND
 CONCEPTUAL CHANGE BETWEEN DENMARK AND THE UNITED NATIONS

Søren Friis

Department of Culture and Society, Aarhus University.

Email: friis@cas.au.dk

This article investigates the diffusion and translation of the so-called "security-development nexus" and its forerunners in Denmark. In doing so, it calls for a conceptual and transnational perspective in investigating national adaptations of global concepts and agendas and vice versa. Through a focus on changing political concepts, this article argues that a more thorough understanding of the transnational and entangled dynamics of both national and global policy change may be reached. Illustratively, it is found that Danish security/development discourse and practice was driven by the previously unrecognized interlinkages and confluences between a (changing) national policy "tradition" and a long-term pattern of conceptual change within the UN and other international institutions.

billede kontekst



FN BYEN PÅ MARMORMOLEN

■ BORIS BRORMAN JENSEN

Det er en træt og desillusioneret mødeleder, statsminister Lars Løkke Rasmussen, der rådslår med FN's generalsekretær Ban Ki-moon på forsidebilledet til dette temanummer. Billedet er taget ud på de små timer under organisationens klimatopmøde, COP15, i København i december 2009. Forud er gået langtrukne forhandlinger mellem 26 statsledere, og det står klart for statsministeren, at det ikke lader sig gøre at gennemføre en juridisk bindende sluttekst om reduktion af verdens CO2-udledning. Det, der skulle have været en ny begyndelse for verden og en oplagt lejlighed til at markedsføre Danmark som verdens grønne samvittighed, er på randen af det totale kollaps.

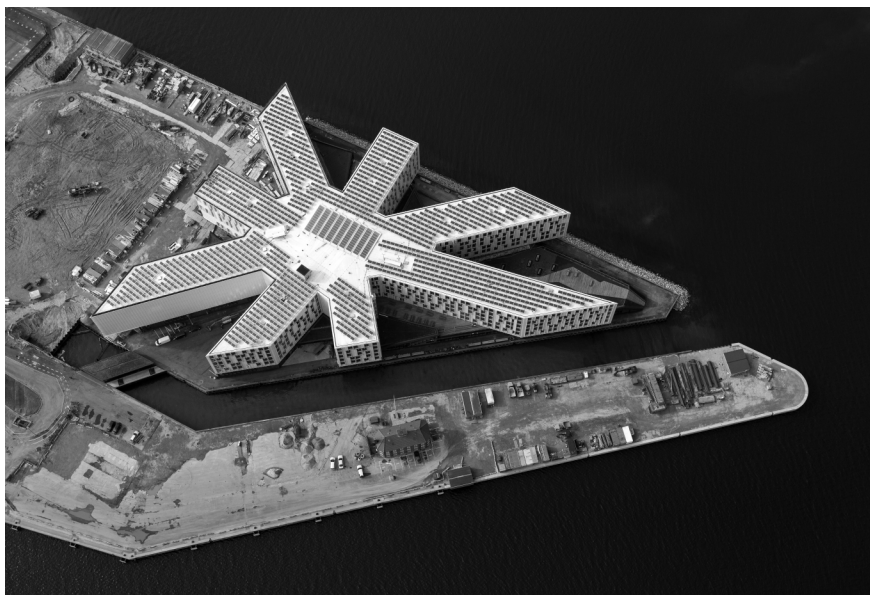
Billedet er på mange måder monumentalt og et udtryk for, at internationale organisationer i allerhøjeste grad har betydning for det enkelte medlemsland og indskriver sig i dets historie. I dette tilfælde direkte i statsministerens ansigts-træk. På tilsvarende måde får internationale organisationers initiativer løbende lokale følgevirkninger i form af skriftlige aftaler, fysiske håndtryk og konkrete handlinger, der har til hensigt at gøre verden til et bedre sted at leve. Men måske endnu mere synligt for et lands borgere, end et pressebillede af en statsminister med rynker i panden, er den måde, som internationale organisationer iscenesætter sig selv og kommer til udtryk i gadebilledet i form af en fysisk bygningsmasse. Det gælder også i Danmark.

Det gik da også langt fra så galt, som forsidebilledet antyder. Klimatopmødet indskrænkede sig måske til at være én i en lang række forhandlinger, men Danmarks vilje til at gå i front, når det gælder om at promovere bæredygtighed og grøn teknologi, og markedsføre FN's værdier i det hele taget, stod uanfægtet. Og da Ban Ki-moon i oktober 2011 igen satte sine ben på dansk jord var det i kølvandet på rejsegildet på et helt nyt hovedkvarter for FN's mange aktiviteter i Danmark, herunder den markante indsats på klima- og miljøområdet. Det skulle bygningen signalere. Den skulle nemlig ikke bare gøre arbejdet mere sammenhængende men også mere energieffektivt og dermed bidrage til Danmarks image som grønt foregangsland.

Den 4. juli 2013 kunne generalsekretæren så langt om længe – og i selskab med dronningen og en ny statsminister – indvie FN Byen på Marmormolen i København. Bygningen fremstod nu, bl.a. med de mange solpaneler på taget, som en af de mest miljørigtige bygninger i Skandinavien. Den havde af samme grund opnået en såkaldt LEED Platinum certificering, der betegner den højeste udmærkelse inden for *Leadership in Energy and Environmental Design*, og havde modtaget EU-kommissionens Green Building Award for bæredygtigt byggeri.

I det hele taget er FN Byen interessant. Den er med ti forskellige FN-organisationer under ét tag verdens sjette største af sin art og med sine 1200 ansatte reelt en by i byen. Hele projektet er resultatet af godt danske lobbyarbejde og et levende symbol på Danmarks 'commitment' over for det internationale samfund. Bygningen er med sin placering det måske allermest konkrete og håndgribelige eksempel på, at internationale organisationer har en danmarkshistorie.

Bygningen er designet af den danske tegnestue 3XN, og udformet som et supermoderne kastel, der i sig selv er et studie i overvågning og sikkerhed. Den stjerneformede bygning med let forskudte vinduesbånd og karakterfuld søjlebase refererer meget direkte til arkitekterne Bernard Zehruss, Marcel Breuer og Pier Luigi Nervi's legendariske UNESCO-bygning i Paris, der blev tegnet i 1952 og indviet seks år senere, og er et rigtig godt eksempel på, hvordan internationale organisationer forsøger at iscenesætte sig selv. Det fremgår således af tegnestuens hjemmeside, at "3XN's stjerneformede design til FN's nye hovedkvarter på Marmormolen i København er udformet med udgangspunkt i ønsket om en byg-



FN Byen med solpaneler på taget og 45.000 miljørigtige etagemeter.

Foto: Adam Mørk

ning, som klart og ikonisk udtrykker FN's værdier og autoritet". De internationale institutioners samlede arkitekturhistorie er mig bekendt endnu ikke skrevet, men der er i mine øjne ingen tvivl om, at FN Byen på Marmormolen hører med til kongerækken.

FORHISTORIEN

Der har op igennem arkitekturhistorien eksisteret en idealforestilling om, at der kunne manifesteres en klar sammenhæng mellem en bygnings fysiognomi og dens kulturelle, sociale og samfundsmæssige status. En længsel efter at udtrykke en symbolsk orden om man vil. De mest fremtrædende bygninger i denne symbolske orden kalder arkitekter for 'typer'. Og det er denne arkitekturens typologi eller kategoriske formlære, der gør, at kirker stort set altid ligner kirker, og at banker f.eks. meget sjældent ligner børnehaver, selv om en hvilken som helst nedlagt lokalbank vel sagtens kunne huse en velfungerende dagsinstitution. Denne symbolske logik har dybe historiske rødder, og diskussionen af disse urformers relevans har det med at blomstre op med jævne mellemrum. Senest med den ny-rationalistiske bølge i arkitekturen, hvis indflydelse herhjemme kulminerede i slutningen af 1980'erne. Det er nogle år siden, men mange af de kandidater, der forlod arkitektskolerne, da diskussionerne af typologierne stod på sit højeste, sidder nu i ledende stillinger rundt omkring på de etablerede tegnestuer. Type-tænkningen hører bestemt ikke blot fortiden til.

Der er ikke noget i den typologiske arkitekturforståelse, der principielt forhindrer, at en bestemt bygningstype kan ændre status og omdannes til et andet

formål. Rumlige principper fra en klassisk arketype kan, som jeg vil vende tilbage til senere, med overraskende resultat overføres eller anvendes i en anden type og generere en helt anden symbolsk betydning. Forestillingen om klassiske arketyper eksisterer fortsat, men arkitektoniske typer er ikke nødvendigvis statiske størrelser, og transformation af udtjent karakterbyggeri hører i dag til blandt et af arkitektfagets mest hæderkronede specialer. Kunstmuseet Tate Modern i London, der har til huse i et tidligere kraftværk, er et af de mere vellykkede eksempler på en sådan metamorfose. Afindustrialiseringen har i en vis forstand vækket fortidens interesse for ruinen og skabt en ny form for arkitektonisk transformationsæstetik, der i øjeblikket er genstand for omfattende forskningsinteresse.

Den typologiske lære er altså ikke nogen logik og beskriver ikke nogen lineær genealogi. Det 19. århundredes arkitekturhistorie rummer masser af interessante eksempler på, hvordan det moderne gennembruds arkitekter forsøgte at opfinde nye hybride typer, der kunne være passende svar på de radikale samfundsmæssige forandringer, som fulgte med den tidlige industrialisering. Industrisamfundets grænseoverskridende infrastrukturer og teknologier satte nærmest de klassisk uddannede arkitekter i Europa og USA på overarbejde. Hvordan skulle en respektabel telegrafstation se ud? Hvilken symbolsk orden burde en banegård indtage? Det kan måske virke lidt banalt i dag, hvor typerne for længst er indskrevet og naturaliseret i en symbolsk orden. Men disse grundlæggende spørgsmål og forsøget på at gennemføre en konsekvent typologisk appropriation af nye samfundsmæssige institutioner optog virkelig sindene dengang og gav næring til fremtrædende kunstneriske grupperinger som eksempelvis Wiener Secessionen, hvis officielle tidsskrift i øvrigt hed *Ver Sacrum*. Et 'helligt forår' af spirende orden.

Med det moderne gennembruds grænseoverskridende (u)orden opstod ikke bare nye arkitektoniske typer, rumlige principper og sammenhænge mellem fysiske og symbolske ordner, men også et fornyet begær efter en særegen national oversættelse og lokal arkitektonisk forankring af den nye verdensomspændende kulturelle dynamik. De klassiske modbegreber om det velkendte (traditionsbevarende) og eksotiske (fornyende) fik selskab af et nyt sæt distinktioner om en kontekstualiseret arkitektur som modsvar til de grænseoverskridende dynamikkens allestedsnærværende artefakter. Det er således ikke tilfældigt, at industrialismens arkitektur kulminerer i, hvad der blev kaldt for "den internationale stil". Nationalsocialismens opkomst og udbruddet af Anden Verdenskrig satte en effektiv stopper for drømmen om en international arkitektur, og udtrykket bruges i dag oftest som epokebetegnelse for den tidlige funktionalisme kendt fra bl.a. Bauhaus-skolen i Dessau, Le Corbusiers' dogmatiske værker fra 1920'erne og herhjemme især repræsenteret ved Arne Jacobsens ikoniske bebyggelse Bellavista nord for København. Flere af bevægelsens ledende figurer flygtede til USA, og det blev på mange måder i de amerikanske storbyer, at den internationale stil genopstod efter krigen. Det moderne rationelle formsprog med en iboende idé om en in-

ternational orden blev hurtigt adopteret af en række store amerikanske virksomheder med filialer over hele verden, men også af de internationale organisationer der opstod som reaktion på det store sammenbrud.

Den kulturelle modstand mod modernitetens homogeniserende kraft fortsatte efter krigen, om end med andre motiver end før katastrofen, og har sin egen meget velbeskrevne historie. Den britiske arkitekturhistoriker Kenneth Frampton har i referenceværket *Modern Architecture – a Critical History* fra 1980, beskrevet tendensen som udtryk for en kritisk regionalisme, og den norske arkitekturteoretiker Christian Norberg-Schulz har med sit begreb om stedets ånd eller 'genius loci' givet næring til en fornyet interesse for en stedsbunden arkitektur. Forestillingen om eksistensen af en særlig karakterfuld nordisk arkitektur har således aldrig stået stærkere og giver paradoksalt nok i øjeblikket danske arkitekter masser af opgaver i udlandet! Modbilledet til den lokalt forankrede arkitektur har i dag ikke nogen kanoniseret genrebetegnelse, og de frisættende idealer, som den internationale stil oprindeligt forfægtede, er ikke repræsenteret af, hvad man kan kalde for den generiske modernisme. Framptons kritiske pointe står ved magt. Den internationale stil opfattes i overvejende grad som en misvisende paraplybetegnelse for en i udgangspunktet meget forskelligartet arkitekturstrømning, der intet har at gøre med uniformismen i efterkrigstidens industrielle byggeri. Den påstand er der i dag ikke ret mange arkitekter, der ønsker betvivle og 1970'ernes kranssporsarkitektur betragtes i vid udstrækning som en forråelse af de oprindelige idealer. Der findes i den forstand ikke én international arkitektonisk stilart, men der findes en række bygningstyper, der med forskellige motiver forsøger at videreføre ideen om en arkitektur med et internationalt udsyn.

Jeg vil i denne sammenhæng fremhæve tre: skyskraberen, jetset-villaen og det internationale hovedkvarter. De to første typer har særstatus og er udførligt beskrevet i flere hovedværker. Den spanske arkitekturteoretiker Ignasi de Solà-Morlaes har ligefrem udnævnt jetset-villaen som én af fem platforme for udviklingen af en moderne arkitektur. Skyskraberen er stadig reference eller *benchmark* for arkitekturens teknologiske landvindinger, genstand for en entusiastisk subkultur på nettet og arkitekturens førende repræsentant i the Guinness Book of Records. Den sidste type lever en mere tilbagetrukket tilværelse som isolerede pejlemærker i efterkrigstidens arkitekturhistorie.

ARKITEKTURPOLITIK SOM SYMBOLSK MIGRATIONSKONTROL

Samtlige danske kommuner med respekt for sig selv har for længst formuleret en arkitekturpolitik for højhusbyggerier, fordi de i udpræget grad anses for problematiske typer. Danske borgmestre vil gerne have en potent skyline, men ikke på den amerikanske måde. Jetset-villaer hører under den private ejendomsret og er bredt accepteret som individuel udtryksform. Den sidste type – det internationale hovedkvarter – er en sjælden og langt mere eftertragtet gæst i de danske byer



FN Byen centrale kerne udgøres af denne elegante hovedtrappe designet af 3XN.

Foto: Adam Mørk

og ikke underlagt samme strikse migrationskontrol. Der er efter 'udsalget' på Kalvebod Brygge i København opstået en vis modstand i befolkningen og blandt flere københavnske politikere mod flere store kontorbyggerier på havnefronten. Transformation af industrielle havnearealer – ja tak! Flere 'blue-light districts' – nej tak! FN Byen på Marmormolen i Nordhavnen er tydeligvis en undtagelse, måske fordi den fortæller en opbyggelig historie om Danmarks indsats for alverdens fattige flygtninge.

Men selve bygningen er ligesom værtslandet relativt utilgængelig for fremmede pga. bekymringer for den indre sikkerhed. FN Byen vil, når den står færdigbygget, udgøre et moderne kastel omgivet af vand på alle sider, udstyret

med en højteknologisk vindebro og en bombesikret parkeringskælder. Den hvide figur gør sig rigtig godt på havnebassinets blå baggrund, og set på afstand i det rigtige lys er det lige før FN-flaget blafrer i bølgerne. Den mørke base giver den fem etager høje bygning en ophøjet tyngde, og det udvendige persiennesystem giver variation til de enkle bygningskroppe.

Men bygningens absolut smukkeste motiv er afgjort det indre atrium. Den ottefløjede bygning er som type ellers ironisk nok meget nært beslægtet med Jeremy Benthams berygtede panoptikon fra 1791. Den indre organisering er som i Vridsløselille Statsfængsel med den lille forskel, at diplomatiets bastion i Nordhavnen ikke signalerer overvågning og straf. I FN Byen er Benthams rumlige princip elegant omfortolket som effektiv mekanisme for hjælp og transparens. Hvor Bentham i sin foregangstype havde placeret en anonym og ansigtsløs overvågningspost, har 3XN installeret en elegant blankpoleret vindeltrappe, der snor sig op gennem etagerne som et sfærisk Steinway & Sons grand piano, der møder Hogwarts Skole for Heksekunster og Troldmandsskab. Tag ikke fejl. Man får som besøgende mest af alt lyst til at fare vild med et glas champagne, mens man opstemt betragter den institutionelle altruismes friktionsløse maskineri. Nærværende forfatter er efter bare ét besøg nærmest blevet fan. Bygningen er et fremragende eksempel på, hvordan et af arkitekturhistoriens arketypiske undertrykkelsesinstrumenter ved hjælp af gode intensioners metamorfose kan genindtræde i menneskehedens tjeneste. FN Byens arkitektur er Foucault på den fede måde. Tag selv ud og se!

BORIS BRORMAN JENSEN

PH.D., ARKITEKT MAA.

AARHUS

EMAIL: BBJ@BORISBRORMAN.DK

nekrolog

HENNING POULSEN, PROFESSOR, DR. PHIL

Taknemlighed gennemsyrede de erindringer, som meldte sig ved budskabet om Henning Poulsens død 30. april 2014. Så humoristisk, hjælpsom og skarpsindig han var, måtte det blive et privilegium at få ham til lærer og kollega på Aarhus Universitet.

Henning Poulsen blev født 1934, voksede op i Havrebjerg som søn af et postbud, blev 1952 student fra gymnasiet i Slagelse og 1960 kandidat i historie og dansk fra Københavns Universitet. Engang snakken over frokostbordet kredsede om social lagdeling på landet, fortalte han, at hvor han kom fra, sagde husmænd og arbejdere om kanslergadeforliget, at det var, da Stauning forærede bønderne en radio. Og i baren en aften under et nordisk metodeseminar hørte jeg ham engang sagtmodigt kommentere den da moderigtige tanke om, at karaktergivning burde afskaffes. Det ville ikke just fremme lige muligheder for alle, bemærkede han. Hans politiske sympati lå hos de partier, som talte de uformuendes sag.

Med sine banebrydende bøger om modstandsbevægelsen grundlagde Jørgen Hæstrup den videnskabelige udforskning af dansk historie under Anden Verdenskrig. Navnlige takket være ham lykkedes det o. 1960 at formere en stærk gruppe af yngre historieforskere, der fik til opgave at gennemarbejde andre centrale problemer i besættelsestidens historie. Heri indgik ved siden af Henrik S. Nissen, Hans Kirchhoff og Aage Trommer også Henning Poulsen. Sammen med Nissen stod han for gruppens første resultat, da Udgiverselskabet for Danmarks Nyeste Historie i 1963 udsendte *På dansk friheds grund* om, hvordan politiske tiltag cementerede den nationale og demokratiske opinion i landet under krigen.

Det næste store bidrag blev Henning Poulsens disputats fra 1970, *Besættelsesmagten og de danske nazister*. Som han selv bemærkede, så opnåede han ved at måtte se alting "fra vrangen", at holde "et omvendt mål op for den position, forhandlingspolitikken indtog". Det er dette perspektiv, som har bevirket, at disputatsen stadig udgør den fremstilling, som rummer de mest overbevisende forklaringer på den tyske politik i Danmark i besættelsens første år.

Fra 1967 blev Henning Poulsen fastansat ved Aarhus Universitet, fra 1974 i et professorat i moderne historie. Med energi, med omhu og med skarp dømmekraft satte han gennem 30 år sit stærke præg på historiefagets udvikling i den jyske hovedstad.

Ved sit arbejde i fakultetsråd og konsistorium skaffede han i 1976 de fornemme bygningsmæssige rammer, som de næste årtier gav Historisk Institut gode muligheder for at trives. Og ved sit bredt favnende engagement bidrog han måske mere end nogen anden til, at instituttet også fagligt kom nogenlunde helskindet gennem den periode, som løseligt kaldes studenteroprøret. Universitetspolitik har vist aldrig været domineret af folk med tæft for fred, men i de år stødte de mest utrolige ideologiske komplikationer til, i alle lejre. Så mæglende og anti-konfrontatorisk som han af gemyt var, kunne det ikke undgås, at den ene eller den anden undertiden fandt, at han burde have taget skarpere stilling. Én ting er dog sikker, Henning Poulsen manglede ikke modet til det. Var der brug for det, kunne han tage folk i forsvar, som havde indtaget et standpunkt, der ikke var hans, hvad jeg selv enkelte gange kom til at nyde godt af.

Og gennem alle nødvendige sving stod han urokkeligt fast på de enkle principper, som er basale for al videnskab. Det fremgår med al ønskelig tydelighed af et indlæg, som han holdt på et af de nordiske seminarer om historisk metode, som blev igangsat af Ottar Dahl og H.P. Clausen. I en afgørende passus slog Henning Poulsen fast, at historikerens beskrivelse af sine kildeagttagelser "bør være objektive i den forstand, ... at andre ved fornyet iagttagelse kan erklære dem for sande eller falske". Hverken mere eller mindre. Det er en formulering af et i virkeligheden generelt videnskabeligt princip, og i praksis krævede han af sig selv og andre normen efterlevet.

Det er ikke rigtigt, at Henning Poulsen her også gjorde kål på den overleverede sondring mellem kilders brug som beretning og som levning. Men han scorede den pointe, at den sikre levningstydning i praksis ofte må afhænge af sandhedsvurderingen af relevante beretnings- eller indholdselementer. Og mere specielt, at udsagn om motiver og forklaringer i selv primære kilder reelt ingen sandhedsværdi har.

Kollokvier kaldte man engang undervisning, som ikke bestod af forelæsninger. Her var Henning Poulsen så meget i sit es, at han gav alt, hvad han havde i sig, af viden og perspektiv, menneskelighed og humor. Uundgåeligt foldede det sig ud, så alle lyttede. Så engageret tilegnelse blev leget ind. Han havde hovedet proppet med anekdoter, som han ikke kunne dy sig for at give til bedste. Dette overskud spores også i hans bøger. Som når han et sted ikke bare fortæller, at tyskerne 9. april kom med færgen til Gedser, men føjer til, at folkeviddet ville, at de nok havde betalt for billetten.

Undervisningen blev på den måde et samvær, der dræbte enhver hang til opstiltethed. Med en overlegen lethed i anslaget formidlede Henning Poulsen sin sans for at finde kilder, tolke indhold, se problemer, finde perspektiver og argu-

mentere for forklaringer. Mange blev inspireret til at skrive speciale hos ham. De fik gavmildt af hans hjælp, hvorved han klogt nok forudsatte, at de udviklede deres åndelige selvvirksomhed.

Danne skole ønskede han ikke. Tanken lå ham uendelig fjernt. Beundring sagde ham intet. Det drejede sig om fællesskab og samvær. I al ukrukkethed. I mere end 40 år blev han og hans kone Bodil ved med at samle et bestemt hold studenter i deres hjem i Hinnerup, simpelt hen fordi tilfældet ville, at de blev venner af huset. Folk skulle ende med at kunne selv. Og uden at det nogensinde blev sagt, vidste han, hvordan menighedslivet kan forgifte eftertanken.

Konkretiseret perspektiv på kildeargumenteret grundlag var, hvad Henning Poulsen krævede af egne og andres fremstillinger. Det mærkedes i hans mange bedømmelser af afhandlinger, herunder slet ikke så få publicerede disputatsoppositioner. Og det springer let i øjnene, når man læser de bøger, der kom fra hans hånd over den seneste snes år, før hans helbred fik ham til gå på pension i år 2000.

Da var Henning Poulsen begyndt at skrive sin sidste brede fremstilling, som blev udgivet i 2002 under titlen *Besættelsesårene 1940-1945*. I forordet hertil bemærkede han: "Det har ikke været forfatterens hensigt at sætte sig til doms over fortiden, men at prøve at forstå og forklare de forudsætninger og holdninger, som bevirkede, at den tids mennesker handlede, som de gjorde. Ændre historiens gang kan vi jo alligevel ikke." Det var i virkeligheden programmet for hele hans historiske forfattervirksomhed, han med disse ord fik formuleret. Kernen i formuleringen er, at mennesker handler, og det er de mønstre, der derved fremkommer, som skal fremstilles i konkretiseret perspektiv.

Det var Henning Poulsens måske stærkeste side, at han evnede at leve op til dette mål også i bredt anlagte fremstillinger for den store almenhed. Han havde tidligt prøvet sin hånd i *Besættelsestidens historie* (Danmarks Radios grundbøger 1964), igen sammen med Henrik S. Nissen, og i indledningen til *Besættelsestidens Hvem-Hvad-Hvor* (1965), her sammen med Jørgen Hæstrup og Hjalmer Petersen.

Mest slående trådte det handlingskonkretiserede perspektiv nok frem, da Henning Poulsen i 1980 udsendte bogen *Fascisme og nazisme*. Uden videre annoncerer han her: "Det er ikke formålet med denne bog at formulere nogen abstrakt teori om fascismen som politisk fænomen." På den tid var det en provokation. At han mestrede udvalg og pointering af udviklede handlingsmønstres sammenhæng, demonstrerede han også, da Aschehoug i 1982 udgav hans bd. 13 til verdenshistorien, *Fra krig til krig 1914-1945*. Hvor meget enkelheden i sproget krævede af finesse og økonomi blev oveni eksemplificeret i hans bidrag til tobindsværket *Den 2. Verdenskrig*, som Gyldendal udgav i 1989 under Hans Kirchhoffs redaktion. Henning Poulsen skrev hertil de første to-tredjedele af bd. 1, *Hitlers krig*.

I alle tre bøger springer hans blik for utilsigtede konsekvenser af velforberedte handlinger i øjnene. I alle tre kan det noteres, hvordan han undgår konklusioner, når selv hans omfattede læsninger ingen hjemmel har fundet. Og i det hele

kan læserne glæde sig over en fylde af velslebne, ofte tilspidsede eller i paradokser formulerede iagttagelser. For den interesserede danske offentlighed udgør de tre bøger sammen med bogen om besættelsesårene fra 2002 en stor rigdom, som der givetvis kan øses af mange år endnu.

Nationalisme er ingen identitet, men som det er blevet fremhævet et oplevet fællesskab eller tilhørsforhold. Selv om det kan formateres ideologisk, er det et grundlæggende samfundsmæssigt fænomen. Som det satte sit præg på 20. århundrede, måtte også Henning Poulsen tage sider af dets udvikling op. Typisk for ham skete det velinformeret og gennemtænkt, uden at læseren blev bebyrdet med lærde referater og refleksioner. Læs blot, hvordan han i sin sidste bog lader karakteristikkene af det nationale sammenhold i besættelsens første år klinge ud: "Kulturradikalismen forblev et intellektuelt overfladefænomen, og den livlige diskussion om skabelse af en arbejderkultur fik heller ingen effekt. Arbejderbefolkningen skabte selv sin kultur, og et af dens dominerende symboler blev de mange dannebrogssflag, der om søndagen blev hejst i kolonihaverne."

JOHAN PETER NOACK

DR. PHIL.

FORHENVÆRENDE RIGSARKIVAR

debat anmeldelser

HISTORIEN PÅ TV

NATIONALROMANTIK, HISTORISK KORREKTHED OG 1864

■ PETER YDING BRUNBECH

I efteråret 2014 lancerede DR sin seneste store dramasatsning på den mest prestigefyldte plads på den danske sendeflade: DR1 fra kl. 20.00 til 21.00 søndag aften. Over otte aftener kørte instruktøren Ole Bornedals storladne billedfortælling om krig og kærlighed i Danmark i årerne op til og under krigen i 1864. Med 173 millioner kroner var der tale om en rekorddyr dansk serieproduktion, der da også blev rost fra næsten alle sider for sine billeder og sit udstyr, som, der var enighed om, var på niveau med, hvad selveste Hollywood kunne frembringe.

Seriens handling tog sin begyndelse med treårskrigen i 1851, hvor de danske soldater vendte hjem med ar på både krop og sjæl. Omkring et gods på Sydfyn udspillede der sig de følgende år et drama, hvor de to unge brødre Laust og Peter strides om den smukke Inges gunst. Da krigen i 1864 trækker nærmere, bliver de begge indlemmet i den danske hær og gennemlever flere af de dramatiske højdepunkter i 1864-krigen, mens deres fælles kærlighed både skiller dem ad og bringer dem tættere sammen. Indspundet i hovedhistorien er også en meget utiltalende godsejersøn, og den nationalliberale politiker D.G. Monrad i København, der fører an i den galskab, der driver Danmark ud i den håbløse krig, der koster den ene af brødrene livet og Inge lykken. Hele historien fortælles gennem Inges dagbog, som i et nutidsspor læses i fællesskab af en gammel baron, og en ung pige med næsepiercing, hvis bror er død som soldat i Afghanistan, hvorved hendes tab bindes sammen med de ulykkelige skæbner i 1800-tallet.

Serien blev ikke nogen entydig succes. Den blev mødt med blandede anmeldelser, og den blev kritiseret for både at være for langsommelig i handlingen og for belærende i sine, ofte banale, pointer. Personerne blev kriseret for at være for fla-

de og unuancerede, og mange var uforstående overfor Bornedals inddragelse af scener med dyresex og filippinsk inspireret healing. Trods påstand om det modsatte var seertallene ikke, hvad DR havde håbet og forventet. 1,7 millioner fulgte seriens første afsnit, mens kun knapt 1,2 millioner så ottende og sidste afsnit, og kun knapt 1,1 millioner så det syvende afsnit, der ellers med Stormen på Dybbøl den 18. april 1864 var lagt an som seriens dramatiske højdepunkt.

Pengene til *1864*-serien var oprindeligt blevet skaffet af DR via en ekstraordinær bevilling fra Folketinget på 100 millioner kr. til DR til at producere "en historisk dramaserie af høj kvalitet, der kan give danskerne kendskab til vigtige begivenheder i Danmarkshistorien."¹ Derfor blev det også et ekstra problem for DR, at serien blev kritiseret for sin fremstilling af historien. Politikere fra Dansk Folkeparti kritiserede seriens manglende "historiske korrekthed", mens flere historikere udtalte, at den gav et misvisende billede af begivenhederne omkring krigen i 1864. Sammenkoblingen med krigen i Afghanistan blev af nogle set som en sammenligning mellem de gale politikere i 1864, og de politikere, der sendte danske soldater i krig 140 år senere i Irak og Afghanistan. Ole Bornedal afviste ethvert politisk sigte med serien, men sammenligningen blev alligevel draget og enten rost eller kritiseret alt efter politisk ståsted.

Den megen debat og polemik om serien efterlod en til tider arrig instruktør, der følte sig misforstået samt et lettere fortumlet DR, der næppe havde forventet, at TV med krudt, kugler og kærlighed om 1800-tallet, kunne skabe forviklinger i et omfang, der næppe er set før, når det gælder dramatisering af historie i Danmark. Selve debatten blev meget rodet og affødte mange uklare udsagn om, hvad historie var, og hvilken rolle den bør eller ikke bør spille i film og TV, samt på hvilken måde film og TV måtte fremstille den.

Ikke desto mindre indeholder både seriens tilblivelseshistorie, dens tolkning af historien og debatten omkring den, mange spændende lag, der illustrerer, hvorledes både filmfolk, politikere, DR og befolkningen generelt betragter fænomenet "historie" i mere generel forstand, herunder også hvad denne "historie" kan og skal bruges til, samt til hvad man ikke kan bruge den til. Herudover har både debatten om serien, og en undersøgelse jeg har foretaget af befolkningens holdning til 1864 i forlængelse af serien vist os noget, som vi måske godt viste i forvejen: At mennesker generelt har en meget stor tiltro til drama og levende billeders evne til at vise os historien, som den rent faktisk var. I den anledning kan de også være interessant at se nærmere på, hvilket billede af 1864 vi så rent faktisk blev præsenteret for i DR og Ole Bornedals genopførsel af 2. Slesvigske Krig.

For at give et bud på en forståelsesramme for både serien og debatten om serien, vil jeg i denne artikel give en gennemgang af debatten om serien, og beskrive, hvordan både debat og stridighederne blandt andet hang sammen med de beslutnings-

1 Mediaaftalen for 2011-2014, http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/radio_og_tv/Aftaletekst_Mediaftale_2011-2014.pdf, (24.2.2015)

processer, der gav os serien, og de konflikter, der opstod allerede inden første afsnit løb over skærmen. I gennemgangen vil artiklen også se nærmere på diskussionen om seriens "historiske korrekthed", som debatten viste i høj grad var et elastisk begreb, der har mere at gøre med filmiske konventioner end med historie eller fortid.

Med afsæt i debatten om det historisk korrekte vil artiklen også analysere, hvordan et værk som *1864* henter en stor del af sin påståede autenticitet, fra genkendelige genrekonventioner fra krigsfilm, billedkunst og endog også gamle folkekomedier. Trods sine mange korrekte detaljer i tøj og baggrund, og trods den udbredte forestilling om, at Ole Bornedal har skabt et anti-nationalistisk værk, vil artiklen argumentere for, at TV-serien *1864* på mange måder endte med at blive en moderne nationalromantisk mytefortælling.

SERIENS TILBLIVELSE

I debatten om serien i efteråret 2014, blev det fra flere sider fremhævet, at en af grundene til den megen kritik af serien, var at den præsenterede et ganske andet billede af 1864, end de politiske opdragsgivere havde bestilt. Historien om, at borgerlige politikere havde bestilt et skønmaleri eller en heltefortælling og derfor nu var sure, dukkede op i flere udgaver under debatten, og blev også brugt til at forklare den megen kritik af serien.² Ser man nærmere på seriens tilblivelseshistorie, er det dog svært at finde tegn på, at nogle politikere skulle have ønsket en bestemt udlægning af historien. Snarere var der et ønske om "noget historie", der kunne samle danskerne i en interesse for den fælles fortid.

Baggrunden for, hvorfor det blev *1864*, der blev valgt som DR's store historiske dramasatsning, er offentligt blevet præsenteret af flere af aktørerne i beslutningsprocessen. Selvom man selvfølgelig skal passe på med at fæste for stor lid til røverhistorier om egen magt og indflydelse, er der næppe tvivl om, at DR's karismatiske dramachef fra 1999 til 2012, Ingolf Gabold, var den centrale figur i processen. Før serien startede, udlagde Gabold selv forhistorien i *Jyllands-Posten* 11. oktober 2014, hvor han beskrev en proces, der nok næppe er atypisk for tilblivelsen af hverken historisk drama eller andre større TV-satsninger.

Ifølge Gabold og andre fra filmbranchen opstod ideen om et storslået 1864-drama i DR i 2008-2009, og rigtig gang i planerne kom der, da Ingolf Gabold fik nys om, at Tom Buk-Swienty og hans forlag arbejdede på at sælge filmrettighederne til bestselleren *Slagtebænk Dybbøl*. Det førte til en fælles frokost på intet mindre end restaurant "Lumskebugten" i København, hvor man sammen drøftede mulighederne, og hvor Ole Bornedal blev nævnt som mulig instruktør for en dramaserie. Set fra et faghistorikersynspunkt, er det jo i sig selv interessant, at filmrettigheder til faghistoriske bøger åbenbart kan sælges. Som historiebrugsinteresseret

² Se fx: TV-anmeldelse af *1864* afsnit 1 og 2 af Carsten Jensen, *Filmmagasinet Ekko* 12.10.2014: <http://www.ekkoilm.dk/anmeldelser/1864/>; og *Politiken* 13.10.2014: "Anmeldelse: 1864: Dengang de drog afsted".

kunne man godt have ønsket sig en retssag på dette spørgsmål, da en juridisk debat om ophavsret til fortiden havde kunnet give materiale til megen god historiebrugsundervisning. Mødet i sommeren 2009 strandede dog på, at DR ikke ville tage en endelig beslutning, men Buk-Swientys agent, Lars Ringhof, arbejdede videre med sagen, og der blev skabt et match med Miso-film, der ligesom Gabold ønskede Bornedal som instruktør. Miso-film erhvervede filmrettighederne til *Slagtebænk Dybbøl* og Ole Bornedal blev kontaktet i februar 2010 og var allerede i marts klar med en første synopsis til serien, efter at have læst *Slagtebænk Dybbøl*.³

Endnu i marts 2010 var der dog ingen penge til projektet, men med sans for mediepolitik satte DR nu sagen i spil i forbindelse med forhandlingerne om det nye treårige medieforlig for perioden 2011-2014. Ifølge DR's daværende generaldirektør, Kenneth Plummer, havde den borgerlige regering lagt op til DR-besparelser og udlicitering af flere opgaver. Derfor var det helt bevidst, at man overfor den historieglatte kulturminister Per Stig Møller spillede på ideen om en stor historisk dramaserie, der ovenikøbet skulle produceres udenfor DR. Øvelsen lykkedes i den forstand, at DR fik lov til at beholde 100 millioner kr. mere af licensmidlerne, end der var lagt op til, mod at de øremærkedes "til produktion af en historisk dramaserie af høj kvalitet, der kan give danskerne kendskab til vigtige begivenheder i Danmarkshistorien."⁴ Selvom de borgerlige partier, der vedtog medieforliget uden deltagelse af venstrefløjen, således var med på ideen, var både planen om serien og 1864-temaet altså groet i DR's egen have.

Med medieforliget og de 100 millioner var *1864*-serien dog endnu ikke i hus. Medieforligsteksten nævnte ikke noget om *1864*, og i DR's topledelse var man betænkelige ved, om processen kom til at virke for lukket. Flere politikere havde allerede fået det indtryk, at valget af *1864* var en done deal, men da DR Syd kom for hurtigt ud med nyheden i juni 2010, trak DR's kulturdirektør Morten Hesseldahl hurtigt i nødbremsen. Han ønskede at DR skulle køre en åben proces, når man skulle vælge at bruge så mange penge. Derfor kørte man en runde, hvor man indbød andre produktionsselskaber til at pitche ideer. Der kom forslag om både en 1. verdenskrigsserie, skagensmalerne og en fortsættelse til *Pelle Erobreren*. Trods udbudsrunden var overraskelsen i branchen dog yderst begrænset, da valget alligevel faldt på Miso-film, Bornedal og *1864*. På de indre linjer kæmpede Gabold hårdt for ideen og måtte blandt andet kæmpe med en frygt i DR's ledelse for, at for meget krudt og kugler ville skræmme kvindelige seere og børnene væk.⁵

Helt hjemme var *1864*-temaet dog stadig ikke, da kulturminister Per Stig Møller i september 2010 på et møde med DR's generaldirektør Kenneth Plummer

3 *Jyllands-Posten* 11.10.2014: "Da 100 millioner fald ned fra himlen".

4 Medieaftalen for 2011-2014

5 *Jyllands-Posten* 11.10.2014: "Da 100 millioner fald ned fra himlen"; *Information* 19.06.2010: "DR afviser rygter om ny dramaserie om nederlaget i 1864" (onlineartikel); *Berlingske* 11.10.2014: "Eks-dramachef: Jeg havde sagt op, hvis det ikke var blevet »1864«" (onlineartikel).

og kulturdirektør Morten Hesseldahl udtalte, at han ikke ville blande sig i programlægningen, men at der i forliget stod "vigtige begivenheder" i flertal, og at 1864 dermed kunne blive for snævert. Allerede her opstod der imidlertid debat og anklager om politisk indblanding. *Politiken* kørte historie på sagen i februar 2011, hvor det kom til kraftige udfald mod Per Stig Møller. Professor i medievidenskab fra Aarhus Universitet, Frands Mortensen, beskyldte ministeren for at kortslutte armslængdeprincippet og påpegede i øvrigt (med en ret skarp vinkling af begivenhedsbegrebet), at Tom Buk-Swientys bøger jo ikke handlede om en enkeltstående begivenhed, da de ud over stormen på Dybbøl også handlede om begivenheder som tilbagetoget fra Dannevirke og våbenstilstanden efter krigen. Socialdemokraternes medieordfører, Mogens Jensen, kritiserede kraftigt ministeren for utidig indblanding i DR's programlægning, og mente Per Stig Møllers uvilje kunne skyldes, at 1864 stillede de nationalliberale politikere i et dårligt lys, vel underforstået at nutidens konservative var deres arvtagere.⁶ Ironisk nok vendte Mogens Jensen i 2013 rundt på en tallerken, da den nu socialdemokratisk ledede regering blev angrebet for at føre en "historieløs" politik. Som kulturordfører brugte Mogens Jensen nu DR's kommende 1864-serie som et bevis på, at regeringen netop ikke var historieløs, da serien netop var fremkommet "efter klart pålæg", og altså var noget politikerne kunne tage æren for.⁷

Uden at det selvfølgelig kan siges med sikkerhed forekommer det næppe sandsynligt, at Per Stig Møller som konservativ politiker har frygtet, at der blev draget paralleller til nutidens politikere. At dømme efter hans egne udtalelser var der nok snarere tale om, at han ønskede en mere "oplysende" serie om et længere stræk i historien.⁸ Den tidlige debat viser imidlertid, at der allerede fra starten var potentielle problemer med en politisk særbevilling til et stykke dramatiseret danmarkshistorie og at der fra begyndelsen var usikkerhed omkring, hvad man kunne blande sig i, når man havde betalt som politiker.

Der er dog ikke noget, der tyder på, at instruktøren Ole Bornedal lod sig påvirke af de politiske perspektiver, der kunne være i en gengivelse af 1864 som TV-drama. Ifølge et interview, som han gav til filmmagasinet *Ekko* i sommeren 2014, viste han fra dag et, "hvordan det hele skulle se ud: kostumerne, filmens patina, dens sjæl, ånd, sentimentalitet, ja, sagt uden at kamme over: filmens kærlighed og grumhed". I samme interview fortalte Bornedal også, at han ikke havde haft tid til at læse Tom Buk-Swientys *Dommedag Als*, men at han havde krydstjek-

6 *Politiken* 19.2.2011: "En ordentlig gang kanonbulder" og "Minister blander sig i DR-satsning"; Mogens Jensen: "Debat: HISTORISK SERIE: DR kan fint lave drama om 1864", *Politiken* 22.2.2011.

7 *Berlingske* 26.12.2013: 'Borgerlige anklager regeringen for at være "historieløs"' (netavis): <http://www.politiko.dk/nyheder/borgerlige-anklager-regeringen-for-at-vaere-historieloes>.

8 Per Stig Møller: "'1864" slutter med et skuldertræk', *dr.dk* 30.11.2014, <http://www.dr.dk/nyheder/kultur/film/stig-moeller-1864-slutter-med-et-skuldertraek?rss=true>.

ket med Tom Buk-Swienty, der fungerede som historisk konsulent på serien, mens han skrev det politiske fundament for historien.⁹ Det kan virke bemærkelsesværdigt med den manglende interesse for emnet, men forklarer måske også seriens meget stærke fokus på krig og menneskeskæbner, snarere end på politisk baggrund, eller historisk kontekst, som Tom Buk-Swientys *Slagtebænk Dybbøl* ikke gør meget ud af. Pudsigt var det i øvrigt, at DR og Miso-film frem til sommeren 2014 præsenterede filmen som baseret på begge Tom Buk-Swientys bøger, mens det i efteråret 2014 kun blev nævnt at den var baseret på *Slagtebænk Dybbøl*. Givetvis blev den løbende kritik af serieprojektet taget noget mere alvorligt internt i DR, end hvad man har ladet give udtryk for offentligt.

Ole Bornedal har selv fortalt, hvordan han fik helt frie hænder til projektet,¹⁰ og der er næppe tvivl om, at han har haft langt større frihed til at forme serien, end hvad der er normalt indenfor film og TV-produktion. DR stillede tre manuskriptforfattere til rådighed for arbejdet, hvis kompetencer lå indenfor et mere traditionelt serieperspektiv, men de forlod projektet igen, da der ikke var plads til indblanding i Bornedals gennemførelse af hans store vision.¹¹ Projektet var givet fra Gabold til Bornedal, som ønskede at gøre op med historiefilm "hvor gamle mænd med bakkenbarter taler i højstemt retorik og viser os, hvordan verden var engang".¹² Helt blev ambitionerne dog ikke indfriet, da der faktisk var både mange bakkenbarter og megen højstemt retorik med i den endelige serie.

Det vigtigste ved seriens forhistorie og den politiske beslutning om at give penge til serien var således ikke, at der var et politisk ønske om en bestemt udlægning af historien, selvom den påstand som nævnt blev luftet af flere debattører under den senere debat om serien. Man overvurderer givetvis historiens betydning for den politiske debat, hvis man tror det har været afgørende.¹³ Det forekommer højst usandsynligt, at der blandt ledende politikere har været et ønske om, at få en særlig heroisk udlægning af danske politikeres handlinger i 1800-tallet. I stedet er der nok i højere grad tale om, at en hvilken som helst beskæftigelse med "historien" i et nationalt perspektiv, bliver vurderet som havende en værdi, fordi det ses som et bidrag til at øge sammenhængskraften i samfundet gennem et fælles fokus på en fælles fortid på godt og ondt.

Den konflikt som forhistorien i stedet indlejrede i *1864*-serien var, at serien både var kommet i stand ved en særbevilling, som gav et indirekte politisk med-

9 *Filmmagasinet Ekko* 2.10.2015: "Filmen er Gud, jeg er Paven", interview med Ole Bornedal, <http://www.ekko.dk/artikler/filmen-er-gud-jeg-er-paven/>.

10 Ibid.

11 *Berlingske* 4.11.2014: "Tre manuskriptforfattere blev fyret fra '1864'" (netavis), <http://www.b.dk/kultur/tre-manuskriptforfattere-blev-fyret-fra-1864>.

12 *Filmmagasinet Ekko*: "Filmen er Gud, jeg er Paven".

13 Se evt. en række politikeres kommentarer efter serien, *eb.dk* 1.12.2015: "De betalte 1864", <http://ekstrabladet.dk/flash/filmogtv/tv/de-betalte-1864-pengene-kunne-vaere-brugt-bedre/5332019>.

ejerskab og samtidig var rammesat som noget danskerne "skulle lære noget af", hvilket hverken DR eller politikerne synes at have set potentielle problemer i. Det skabte imidlertid en dobbelthed i forventningerne til TV-serien, der nu både skulle levere stor kunst samt en historietime. Valget af Bornedal som instruktør viste sig at være problematisk på mindst en af de ønskede parametre.

DEBATTEN OM SERIEN OG DEN "HISTORISKE KORREKTHED"

Debatten om *1864*-serien i efteråret 2014 blev både til tider ondskabsfuld, men også underholdende. Først og fremmest blev den imidlertid rodet og viste også, at der hos mange var et stort problem med at etablere en fælles forståelsesramme for, hvad det egentlig var, man debatterede, når man debatterede historie og film. Det, der blandt andet viste sig problematisk i debatten, var begrebet "historisk korrekt" eller rettere, hvad der egentlig talte som fejl og fakta, når historien skulle oversættes til film. Det lykkes således aldrig for debatten at stadfæste, om Bornedals serie skulle ses som "historisk korrekt", om den fangede en essens af fortiden, eller om den blot var fri fiktion.

Set i tilbageblik viste debatten imidlertid tydeligt, at diskussionen om historisk korrekthed, er et spørgsmål om mediekonventioner og ikke er et historiefagligt spørgsmål eller et spørgsmål om fortidsfortolkning. I visuelt dramatiseret historie accepterer man gladelig, at flere personer slås sammen til en, at figurerne taler nutidsdansk, og at der opstår kærlighedsforhold og konflikter, som i langt højere grad tjener til at understøtte en dramaturgisk spændingskurve, end de har noget med fortiden at gøre. Er et uniformsærme en forkert farve, eller nynnens en sang, der først blev skrevet året efter er den imidlertid helt gal, ligesom man gerne må bytte rundt på karakterer, men ikke på f.eks. datoer. Man kan tænke sig det ramaskrig, der havde rejst sig blandt journalister og politikere mv., hvis Ole Bornedal havde ladet slaget ved Dybbøl stå den 17. og ikke den 18. april. Selvom det er svært at få øje på, hvorfor datoen er så vigtig, når så meget andet ikke er vigtigt. Et andet element i begrebet historisk korrekthed, som ofte også blev overset i debatten, var det yderst banale, men ikke desto yderst vigtige, at fortiden hverken var, eller er, en TV-serie. Det er i sig selv et bevis på den meget store illusionskraft, der ligger i levende billeder, at mange enten direkte eller indirekte mente, at film og TV-produktioner kunne være "historisk korrekte", hvad enten de så mente, de skulle være det eller ej.

Debatten viste ydermere, at det faktisk ikke primært var historikere, der krævede "historisk korrekthed" i snæver forstand. De historikere, der blandede sig i debatten kritiserede i højere grad seriens generelle fremstilling og overordnede tolkning af begivenhederne. Snarere var historisk korrekthed et krav fra f.eks. de politikere fra Dansk Folkeparti, der kritiserede serien. Samtidig var der mange af de der roste serien, der afviste at kunstnere var bundet af "historisk korrekthed" men alligevel mente, at serien på en eller anden vis fangede essensen af fortiden. Alt sammen var det med til at understrege, at begrebet historisk korrekthed er

en (ofte uklar) mediekonvention, i langt højere grad, end det er et spørgsmål om værkets forhold til fortiden, hvilket der vil gives eksempler på i dette afsnit.

Blandt andet to små sager om traileren til TV-serien, viser fint, hvordan diskussionerne om historisk korrekthed drejede sig om mediekonventioner mere end om fortidsgengivelse. Den ene sag udsprang af trailerens og markedsførings postulat om, at TV-serien omhandlede danmarkshistoriens blodigste krig. Efter at være blevet konfronteret med, at det næppe kunne passe, udtalte DR's nye dramachef, Piv Bernt, at man gerne måtte overdrive på denne måde, når det drejede sig om markedsføring. Herudover tilføjede hun, at det, der blev sagt i selve serien, kunne man stole 100 % på, fordi det blev sagt indenfor den dramatiske kontekst,¹⁴ hvilket vel kan oversættes med noget i retning af, at hvis de siger noget i serien kan man stole 100% på, at de siger det i serien. Mens det altså ikke var en fejl at kalde krigen for den blodigste krig i danmarkshistorien, var det en helt anden sag, da brugere på YouTube opdagede, at man i et splitsekund i TV-seriens trailer kunne se et elhegn, hvis man satte filmen på pause. Her erkendte man fra DR's side, at det var en bommert, og både DR og Miso-film lovede, at hegnet ville være fjernet i selve serien.¹⁵ Hvordan ville det ellers ikke være gået, med kommende generationers historieopfattelse?

Selve debatten om TV-seriens indhold (og dens historiske korrekthed) blev imidlertid åbnet hele halvandet år før første afsnit overhovedet løb over skærmen. I forbindelse med DR's nærmere præsentation af serien i marts 2013, udtrykte historikeren Rasmus Glenthøj fra Syddansk Universitet på baggrund af seriens synopsis bekymring om, at serien ville fremstille et ensidigt billede af begivenhederne. Glenthøj, der på dette tidspunkt skrev på en bog om 1864, stillede det op som om debatten om 1864 traditionelt havde været præget af to ydersynspunkter om, at det hele havde været enten Bismarcks eller de danske nationalliberales skyld. På ægte historikervis mente Glenthøj, at sandheden nok lå et sted der imellem, og han mente, at det, der hidtil var kommet ud om Bornedals serie, tydede på, at det ville blive fremlagt, som om de danske nationalliberale var skyld i det hele.¹⁶ Ideen om de nationalliberale som hovedansvarlige for hele miseren er i øvrigt også et underliggende tema i Tom Buk-Swientys bøger om 1864, hvilket kan have været med til at forstærke mistanken. Debatten kom ikke rigtig i gang i foråret 2013, men de få ansatser viste dog nogle brudflader, der kom igen i 2014. Historikere, der beskyldte serien for at tegne et overforsimplet billede, og en Ole Borne-dal, der i en ofte polemisk tone i det ene øjeblik fremhævede, at han var frit stillet, da han skabte drama og ikke dokumentar, for i det næste at fastholde, at hans se-

14 *Dr.dk* 2.10.2014: "Dramaserie gør 1864-krigen blodigere end den var", <http://www.dr.dk/nyheder/kultur/dramaserie-goer-1864-krigen-blodigere-end-den-var>.

15 *Bt.dk* 9.9.2014: "Hov, hvad var det? Se brøleren i DRs nye million-serie", <http://www.bt.dk/film-og-tv/hov-hvad-var-det-se-broeleren-i-drs-nye-million-serie>.

16 *Pol.dk* 21.3.2013: "DR's nye tv-serie er et slag om sandheden" <http://politiken.dk/kultur/medier/ECE1927051/drs-nye-tv-serie-er-et-slag-om-sandheden/>.

rie var "historisk korrekt". I foråret 2013 udtalte han således: "Min historiske korrekthed er langt, langt større end den, en historielærer nogensinde har rørt ved, fordi den handler om de folk, der var ofrene, mennesker i den danske muld. Sorgen, smerten og døden er det væsentlige og spejler sig helt op til i dag, fordi 1864 ligger i enhver danskers dna".¹⁷ Altså et syn på sin egen rolle som en kunstner, der via sit kunstværk bringer folk tættere på en form for historisk "sandhed".

Debatten om serien kom imidlertid først rigtig i gang kort før premieren. En række personer havde fået lov til at se de første to til tre afsnit af serien, heriblandt Rasmus Glenthøj, der derfor allerede inden premieren meldte ud, at det skæve billede af 1864, var blevet endog værre, end han havde frygtet. I et interview til *Jyllands-Posten* kritiserede han serien for at give et skævvredet billede og en ensidig tolkning (at alt var de danske politikeres skyld). Samtidig kritiserede han også, at seriens Monrad-figur var blevet sat sammen af så mange forskellige mennesker og synspunkter, at forsimplingen gjorde ham for karikeret og spærrede for en forståelse af årsagerne til krigen. Herudover kritiserede han også nutidsvinklen i historien, hvor han mente Bornedal var mere interesseret i at sige noget om nutiden, og blot brugte historien om 1864 til dette. Som argument for, hvorfor Boredals valg her var kritisable, pegede Glenthøj på DR's public service forpligtelse og på, at når Folketinget gav en særbevilling på 100 millioner kr., så fulgte der et ansvar med. Underforstået et ansvar til at søge at afspejle historiens kompleksitet. Ole Boredal afviste kritikken og henviste til, at TV-serien var baseret på *Slagtebænk Dybbøl* som ifølge ham var "den anerkendte historie bredt i Danmark", og at de valg, der var truffet om forsimpning var nødvendige af dramaturgiske årsager.¹⁸

Anmeldelserne af seriens første afsnit, som blev sendt den 12. oktober 2014 var generelt svagt positive, og priste seriens storladne stil og flotte billeder. Mange hæftede sig også ved seriens politiske budskab, der sammenlignede det frygtelige ved krigen i 1864, med den danske nutid, hvor soldater også måtte lade livet i fx Afghanistan, med den efterfølgende sorg i de danske familier. Det blev fra flere sider også rost, at man mente Boredal havde givet de opdragsgivende politikere en over snuden ved ikke at give dem det nationale helteepos, man mente de havde efterspurgt. I filmmagasinet *Ekko* skrev Carsten Jensen, at Boredals *1864* var en veltilrettelagt knytnæve i ansigtet på højrefløjten, der havde håbet at få en heroisk fortælling om 1864. Ifølge Jensen gjorde først Tom Buk-Swienty og nu Boredal op med det idylliske billede af det lille uskyldige Danmark, der blev overfaldet af overmagten. Dette billede var i øvrigt ifølge Carsten Jensen blevet opretholdt fordi "vi har en korrupt og inkompetent historikerstand, der som en bukkende, servil tjenerstab serverer os de løgne, vi udpeger som livretter på nationalismens

17 *Pol.dk* 22.3.2013: "Unge '1864'-talenter: »Måske overlever vi begge«, <http://politiken.dk/kultur/medier/ECE1927806/unge-1864-talenter-maaske-overlever-vi-begge/>

18 *Jyllands-Posten* 4.10.2014: "Værre, end jeg frygtede", interview af Rasmus Glenthøj og Ole Boredal.

menukort.¹⁹ Også Henrik Palle var i *Politikens* anmeldelse inde på det samme spor, da han skrev "Det er frækt, fordi han bogstaveligt talt – bevidst eller ubevidst – vrænger ad de politikere, som med serien har ønsket at fremmane et idyllisk Danmark fra før uskyldstabet og den moderne parlamentarismes trængsler. Og det er velsignet, fordi hans flabethed har format."²⁰ Som nævnt tidligere forekommer det dog ikke klart, at man nogen fra politisk side skulle have forventet et skønmaleri af 1864, som jo også oprindeligt var en ide fra DR og ikke fra politisk side. Men postulatet om, at politikerne havde ønsket en anden udlægning af historien end Bornedal gav dem, synes at have været en for god historie til at opgive for de der fortalte den.

Samtidig blev Rasmus Glenthøjs historikerkritik under de første afsnit dog suppleret af kritik fra andre historikere. Blandt andre Jes Fabricius Møller, Inge Adriansen og Hans Schultz Hansen påpegede på forskellig vis, at serien gav et meget forfladiget billede af 1864, og at det ensidige fokus på de nationalliberales og særligt Monrads galskab, ikke stemte overens med, hvad man som historiker vidste om perioden. Som Inge Adriansen udtrykte det, måtte man gerne digte, men man burde digte med kilderne og ikke imod dem. Herudover påpegede flere, at Ole Bornedal i langt højere grad lod til at ville sige noget om Danmark i dag end om midten af 1800-tallet. Jens Ole Christensen fra Tøjhusmuseet istemte herudover Rasmus Glenthøjs kritik om, at både DR's public service forpligtelse samt ekstrabevillingen på 100 millioner kr. medførte en særlig forpligtelse til at fokusere på nuancerne i historien. Ole Bornedal afviste atter kritikken og henviste igen til, at udgangspunktet var Tom Buk-Swientys bøger:

Vi har baseret denne historisk korrekte serie på Tom Buk-Swientys bøger, *Slagtebænk Dybbøl* og *Dommedag Als*, og på hans viden som historiker. Dette er den anerkendte danske historieskrivning, og det har Tom også stået inde for hele vejen igennem. Jeg ved ikke, hvorfor der nu kommer kritik på denne her serie, en kritik, som måske snarere burde være rettet mod bøgerne, men det hænger måske sammen med, at der er mere medieomtale i at tale om film end om bøger.²¹

I et næsten samtidigt interview slog Bornedal ydermere fast: "Helt overordnet har jeg det sådan, at jeg er kunstner, og jeg skal ikke stå skoleret for nogen. Heller ikke for nogle nullermands-lektorer fra Syddansk Universitet."²² Samtidig afviste Bornedal igen og igen, at der var nogen som helst form for politisk budskab i serien, og fastholdt at han havde sin fulde kunstneriske frihed, og havde skabt noget, der var historisk korrekt.

¹⁹ *Filmmagasinet Ekko*: TV-anmeldelse af 1864 afsnit 1 og 2 af Carsten Jensen.

²⁰ *Politiken* 13.10.2014: "Anmeldelse: 1864: Dengang de drog afsted".

²¹ *Kristeligt Dagblad* 10.10.2014: "Når Bornedal drager i krig forsvinder nuancerne", anmeldelse af Jes Fabricius Møller, <http://www.b.dk/kultur/massiv-historikerkritik-af-bornedals-storserie>.

²² *BT* 13.10.2014: "Jeg skal ikke stå skoleret for nogen".

De historikere, der i starten kritiserede serien, havde primært fokuseret på det overordnede billede af perioden som serien tegnede, og ikke på enkeltstående detaljer.²³ Men efterhånden som serien kom i gang i oktober og november 2014, skiftede kritikken gradvist karakter, og færre historikere optrådte i den offentlige debat. I stedet fokuserede kritikken nu på selve TV-seriens kvalitet, og den blev kritiseret for både at være for langsom til at komme i gang, for at være overkarikeret og for at indeholde umotiverede scener med gruppeonani, hypnose og kosex. I takt med skiftet i fokus kom den historiske debat også i mindre grad til at handle om den overordnede historie, Bornedal præsenterede, og kom i stedet til at handle om, hvorvidt rent faktuelle ting var korrekte. Vi fik interessante debatter om, hvornår henholdsvis tekst og melodi til "Marken er mejet" var skrevet, om unge mennesker bollede nøgne i strandkanten, om der kunne have været sigøjnere på gennemrejse i Danmark i 1864 og om, hvilken farve krudtrøg havde i 1860'erne.²⁴ Her gik debatten altså tilbage til at diskutere rent faktuelle fejl, og når historiedelen af debatten blev relativt tynd, skyldtes det først og fremmest, at der i en kærlighedshistorie som TV-serien *1864* i bund og grund var, faktisk ikke er særligt mange faktuelle historiske oplysninger som kan være rigtige eller forkerte.

Blandt de, der roste serien, blev det til gengæld ofte fremhævet, at serien ikke var historisk korrekt, fordi den så ville være for kedelig, hvori der jo lå den underforståede pointe, at det var muligt for den at være korrekt. Til gengæld mente flere, at den så til gengæld fangede en essens af tiden, der altså blev fanget på trods af (eller på grund af?) den manglende "korrekthed". I en anmeldelse skrev forfatteren Claus Mørkbak Højrup: "Hvis man derimod træder et skridt tilbage, lader sig rive med og ignorerer redeligheden af uhistoriske detaljer ... ja ... så er *1864*-serien en fantastisk gengivelse af tiden og ånden, der eksisterede dengang" – uden at det stod helt klar, hvor Højrup viste det fra. Filminstruktøren Ole Christian Madsen sammenlignede det at lave film om historiske begivenheder med at filmatisere en roman, hvilket også viste forestillingen om, at "historien" er noget, der ligger fast og nedskrevet og blot kan samles op af filminstruktøren til inspiration.²⁵ Selv Tom Buk-Swienty var inde på noget af det samme, da han mente, at en serie som Boredals kunne indfange en eller anden form for ikkeverificerbar sandhed: "Nicolas Bros fortolkning af Monrads indre kampe med sine dæmoner

23 Med enkelte undtagelser: Jens Ole Christensen fra Tøjhusmuseet supplerede således sin overordnede kritik af serien med en kritik af, at en soldat bar en forkert medalje (*Bt.dk* 9.10.2014: "Historiker om DR-serie: 'Djæveln ville grine af dette ahistoriske vrøvl'", <http://www.bt.dk/film-og-tv/historiker-om-dr-serie-djaevlen-ville-grine-af-dette-ahistoriske-vroevl>). Herudover brugte BT historiker og forfatter Erik Ingemann Sørensen til at anmelde de sidste afsnit som "historiker", og hans hovedfokus var netop på de rent "faktuelle" fejl.

24 *Bt.dk* 14.10.2014: "Ole Boredal i opgør med Pia K: Jo, der var sigøjnere i 1864"; *Pol.dk* 9.11.2014: "Oberst: Hvor bliver krudtrøgen af i '1864?"; *Weekendavisen* 24.10.2014: "DRs dobbeltspil"; *Bt.dk* 19.10.2014: "DF kræver historiker-tjek af DRs serier".

25 *B.dk* 12.10.2014: "Filmfolk forsvare Boredal: Kritik af »1864« er helt irrelevant".

er fantastisk. Den er muligvis helt forkert. Men det kan heller ikke afvises, at den rammer plet. Det finder vi aldrig ud af.”²⁶ Selv blandt de fortalere for serien, der mente, at kunstnere var helt frit stillet i deres omgang med historien, da deres rolle netop var at skabe fiktion, indsneg der sig ofte argumenter, der viste, at de alligevel mente, den fiktive fortælling byggede på et fundament af historisk korrekthed. Som når fx forfatteren Ib Michael i et forsvar for serien først pegede på, at historieforskning naturligvis er essensen i en kunstnerisk fremstilling for dernæst at kalde TV-serien ”et guldaldermaleri med al den råhed, som guldaldermalerne fortrængte”, hvorved den igen netop indirekte præsenteres som en i essensen rigtig fremstilling.²⁷

Den mudrede debat om det faktuelle og korrekte kom også til at præge Dansk Folkepartis kritik af serien, som fortsatte efter, at historikerne havde trukket sig i baggrunden efter de første par afsnit. Pia Kjærsgaard havde også fået lov til at smugkigge på serien og erklærede sig allerede inden første afsnit dybt rystet over både seriens kunstneriske kvalitet og Bornedals kraftige og demagogiske politiseren. I den politiske del af kritikken kritiserede hun primært nutidssporet og udtrykte herudover, at hun ikke forstod, hvorledes Tom Buk-Swienty kunne lægge navn til serien som historisk konsulent, da hun havde været meget begejstret for hans bøger. Samtidig var hun bekymret over, at ungdommen blev præsenteret for en ”skrupforkert” historie.²⁸

Dansk Folkepartis anke mod serien udsprang øjensynligt af seriens meget direkte nutidspareller til dansk krigsdeltagelse, flygtningepolitik, og det farlige ved national begejstring. Men det syntes også som om at kritikerne tænkte, at hvis man var uenig i Bornedals politiske budskab, måtte der jo så være noget galt med fortidsfremstillingen. Til det oplagte spørgsmål om, hvad der så var ”forkert”, var svaret imidlertid tøvende, da også de kritiske politikere bevægede sig indenfor en rammeforståelse, hvor man accepterede det dramatiserende, men samtidig fastholdt at tingene skulle være ”historisk korrekte”. Når ses bort fra udstyret (hvor der var lagt stor vægt på at det skulle ligne), var der som nævnt imidlertid meget få elementer i 1864-serien, der kunne siges at være enten rigtige eller forkerte, hvis man accepterede, at der var mediekonventioner for, hvad der gerne måtte laves om. Dansk Folkeparti forsøgte sig som nævnt med at påpege tilstedeværelsen af sigøjnere og de melodier, der blev brugt i serien, ligesom de satte spørgsmålstegn ved, om man havde sex i det fri i 1860’erne.²⁹ I en debat på DR efter seriens afslutning kritiserede Søren Espersen endvidere serien for, at skuespillerne ikke

26 *Information.dk* 11.10.2014: ”Når fortidens krig skaber mere debat end nutidens”.

27 *Pol.dk* 18.10.2014: ”Kritikken af ’1864’ er en pærevælling af patetisk vrøvl”, <http://politiken.dk/debat/ECE2428007/kritikken-af-1864-er-en-paerevaelling-af-patetisk-vroevl/>.

28 *B.dk* 9.10.2014: ”Pia Kjærsgaard: »Jeg er dybt rystet over 1864-serien«”, <http://www.b.dk/nationalt/pia-kjaersgaard-jeg-er-dybt-rystet-over-1864-serien>.

29 *Bt.dk*: ”Ole Bornedal i opgør med Pia K: Jo, der var sigøjnere i 1864”; *Weekendavisen*: ”DRs dobbeltspil”; *b.dk*: ”DF kræver historiker-tjek af DRs serier”.

havde talt fransk på Londonkonferencen. Det ganske arbitrære i korrekthedsbegrebet stod her tydeligt frem, da Londonkonferencen i 1864-serien både ligger på et forkert tidspunkt (før slaget ved Dybbøl), har de forkerte mennesker tilstede, og handler om andre ting end den i virkeligheden gjorde, hvilket altså alt sammen er ok, mens det er meget vigtigt, at sproget er det rigtige.

I debatten om serien blev det hurtigt også slået sammen til, at det også var historikerne, der krævede "historisk korrekthed" i snæver forstand. Billedet af historikeren som en person, der går op i uniformsknapper, dialekter og hvilken vej vinden blæste på en bestemt dag i fortiden, synes så stærkt i offentligheden, at det automatisk bliver det fremherskende. Der ligger her givetvis en selvforstærkende effekt, da journalister derfor også bevidst går på jagt efter historikerkritik af detaljer, som er meget lettere at skrive avisartikler om, end komplicerede overordnede periodekarakteristikker. Denne helt snævre opfattelse af, hvad der lå i diskussionen om det historiske indhold, blev også overtaget af flere andre eksperter, der kommenterede på serien. I en artikel på kommunikationsforum udtalte professor i medievidenskab Gunhild Agger således, at kritikerne af seriens historiske korrekthed havde overset, at man på DR's hjemmeside kunne finde "de rigtige svar" på stridsspørgsmålene.³⁰ Altså igen ideen om at "historisk korrekthed" var et spørgsmål om rigtige svar på faktuelle spørgsmål.

DE SIDSTE AFSNIT:

TWITTERSTORM, FACEBOOK OG DEN SAMLEDE VURDERING

Diskussionerne om seriens historiske indhold og kunstneriske kvaliteter var dog ikke de eneste problemer for serien. DR havde selv søgt at skabe en ekstra dimension af serien på de sociale medier, hvor man frem til premieren præsenterede seriens hovedpersoner og også oprettede f.eks. karakteren Peter som en fiktiv Facebook-person. Indsatsen syntes dog ikke at have været særligt planlagt, og der var ikke tale om et egentligt såkaldt Second Screen element, hvor man leverede ekstra indhold til folk på de sociale medier under selve seriens visning. Imidlertid udviklede der sig ret hurtigt et selvstændigt Second Screen element på Twitter, hvor det nærmest udviklede sig til en folkesport at latterliggøre serien, mens man så den. Her var der også diskussioner om det historiske indhold, men først og fremmest var der her tale om, at man kappedes om at komme med de mest morsomme kritiske kommentarer til serien. Twitterfænomenet viste også, hvorledes selv mediemastodonter som DR ikke kan kontrollere de sociale medier, når de først udvikler deres egen konkurrerende dagsorden. På det helt banale plan blev det eksemplificeret ved DR's forsøg på at lancere #DR1864 som det "officielle" hashtag (emneord) man skulle bruge på Twitter. Twitterbrugerne svarede imidlertid igen med #mallebrok som det ironiske modsvar som mange af seriens kritikere benyt-

30 *Kommunikationsforum* 28.10.2014: "Kampen om vores 1864", anmeldelse af 1864 af Gunhild Agger, <http://www.kommunikationsforum.dk/artikler/anmeldelse-af-1864>.

tede. Fra DR's side forsøgte man til en vis grad at svare igen på Facebook ved at lade "Peter" lave updates under afsnittene. Præcis kl. 20.37 d. 23. november 2014, hvor 8. brigade i Bornedals serie gik til modangreb ved Dybbøl udrød "Peter" således også et "FREMAD FOR DANMARK!" på Facebook, hvilket fremkaldte 68 likes fra hans godt 1000 "venner". DR's spagfærdige forsøg med Second Screen slog dog aldrig igennem Twitterstormen, og virkede i det hele taget også halvhjertede og uforberedte – som noget man mere eller mindre udviklede hen ad vejen. Til gengæld blev selve serien også ivrigt debatteret på Facebook, hvor meget af historikerdebatten også flyttede hen efter at debatten i de traditionelle medier var blevet for ophedet, hvilket yderligere er med til at understrege, hvor komplekse stort set alle debatter bliver i det moderne (sociale) medielandskab.

Den allerstørste "sviner" til *1864*-serien blev dog hverken leveret af anmelderne eller på Twitter. I stedet blev den leveret af TV2 efter, at en håndboldkamp havde trukket 400.000 seere væk fra 4. afsnit af serien. TV2 lugtede blod, da man så en sprække i DR's ellers ubrydelige søndag-aften-kl. 20 panser. Det våben, hovedmodstanderen valgte til duellen, var deres egen Ole (Thestrup) og en genudsendelse af 1. sæson af serien *Badehotellet*. Det, at TV2 mente, at en genudsendelse af denne moderne folkekomedie skulle kunne konkurrere med DR's "dyreste dramaserie nogensinde", må have fået folk i DR-byen til at græmmes over hvor lavt man blev regnet.³¹ *1864* viste sig dog trods alt stærk nok til at konkurrere med Ole Thestrup og vennerne, og *Badehotellet* blev ikke en seriøs konkurrent til serien.

Da sidste afsnit af *1864* var rullet over skærmen d. 30. november 2014, var anmelderne i deres slutanmeldelser delte, selvom ingen (måske med undtagelse af *BT*) var ubetinget begejstrede, og de fleste var enige om, at serien på mange områder ikke havde været dramaturgisk velfungerende. De fleste var enige om at billedsiden havde været flot, men at seriens sprog havde været overdrevet belærende, hvor pointerne om krigens gru og "politikernes" galskab blev banket ind igen og igen. Hos DR havde man ladet Per Stig Møller anmelde sidste afsnit og hans konklusion var, at han var "moderat skuffet" over resultatet og tilføjede, at selvom DR havde levet op til kravet om at fremstille en periode i Danmarks historie, havde det været en "amputeret historie".³²

På DR søgte man at tage hånd om kritikken ved at lade sidste afsnit efterfølge af et quiz-show-format på Sønderborg Slot, hvor den såkaldte *Detektor*-redaktion, der skal fact-tjekke udsagn stod for setup'et. Her kæmpede et panel af kritikere mod et panel af tilhængere i en ikke særligt vellykket debat, som endnu engang understregede, at der manglede fælles referencerammer til at diskutere serien ud

31 *Dr.dk* 7.11.2014: "TV 2 erklærer TV-krig mod '1864'", <http://www.dr.dk/nyheder/kultur/medier/tv-2-erklærer-tv-krig-mod-1864>.

32 *Pol.dk* 1.12.2014: "Anmeldere om '1864'-finale: Fra »skizofren ramasjang« til »enestående episk«", <http://politiken.dk/kultur/filmogtv/ECE2470186/anmeldere-om-1864-finale-fra-skizofren-ramasjang-til-enestaaende-episk/>.

fra et historieperspektiv. I sin endelige evaluering af serien udtalte DR's dramachef Piv Bernt, at hun havde været ked af det skingre toneleje, der til tider havde været i debatten, men tilføjede, at hun var "glad for den øvrige debat, som *1864* – et drama om vores fælles historie – har skabt i medierne, på skolerne og rundt om i stuerne. Jeg er ikke i tvivl om, at befolkningen ved meget mere om begivenhederne i 1864, end de har gjort hidtil. Og det er både jeg og DR ganske tilfredse med."³³

DEN MEDIESKABTE VIRKELIGHED I 1864-SERIEN, OG HVORDAN DEN PÅVIRKER OS

Ser man på TV-serien samlet set vil jeg mene, at Bornedals *1864* først og sidst var en historie om kærlighed og menneskeskæbner, og ind imellem det en historie om, hvordan krig er noget "puha", som gør almindelige mennesker ulykkelige, fordi den slår dem og deres familier ihjel. Bornedal afviste selv ved flere lejligheder, at der skulle være et politisk budskab i serien, og udtalte, at serien skulle huske os på, at man skal gribe livet, inden det er for sent.³⁴ Det er der næppe nogen, som kan være uenige i, selvom man kan synes, det heller ikke er særligt dybt. Imidlertid er det også som historiker svært at komme uden om, at TV-serien ikke i videre grad handlede om Danmark i midten af 1800-tallet, lige meget, hvor mange korrekte uniformer og kanoner man ser billeder af. Bornedal har selv sammenlignet sig med William Shakespeare, og man kan give ham ret så langt, at på samme måde som "Julius Cæsar" ikke handler om det gamle Rom og "Hamlet" ikke handler om Danmark hverken før, eller på, Saxos tid, så er rammen *1864* kun en teaterkulisse for TV-seriens almenmenneskelige budskab.

Skulle man tage serien som et bud på, hvordan "historien" om 1864 var, må Bornedals konklusion blive noget i retning af, at en ravende vanvittig regeringsleder kastede Danmark ud i en krig om et eller andet, der hed "Slesvig". En krig, der var så tåbelig, at selv vores modstandere på slagmarken havde ondt af os, og egentlig ønskede at spare os for vores egen dårskab. Det kunne regeringslederen gøre, fordi der lige under ham var et næsten ligeså vanvittigt lag af ikke nærmere definerede "fine folk", der som den slags altid er det, var komplet ligeglade med alle de gæve, retskafne, almindelige danskere, der måtte ofre deres sunde og ægte liv og lykke, på grund af al den dårskab, der kom oppefra. Som hos Hans Kirk og Hans Scherfig, er der en direkte sammenhæng mellem ens sociale status, og ens menneskelige kvaliteter. Alle "almindelige mennesker" er gode, gæve og arbejdsomme, mens kulturelite, politikere, adelige, officerer (når ses bort fra jedi-ridderen kaptajn Dinesen) og godsforvaltere, er skøre, ondsksfulde, forkrøblede og uægte. Som i mange nyere krigsfilm som *We Were Soldiers* (2002), *Saving Private*

33 *Jp.dk* 30.11.2014: "DR er ked af politiseret debat", <http://jyllands-posten.dk/kultur/film/ECE7248389/DR+er+ked+af+politiseret+debat/>.

34 *B.dk* 22.10.2014: "Kunst og ideologi i Bornedals "1864"", blogindlæg af Kasper Støvring, <http://kulturkamp.blogs.berlingske.dk/2014/10/22/kunst-og-ideologi-i-bornedals-1864/>.

Ryan (1998) og *Black Hawk Down* (2001), er de menige soldater de sande helte, som kæmper heltmodigt uafhængigt af den politiske kontekst, og som derfor er værdige til vores beundring og heltedyrkelse. Også på grund af de ar på sjæl og legeme, de får i deres heroiske kamp. Om det er smukt eller overdrevent melodramatisk er et spørgsmål om smag, men meget med 1800-tallet har det ikke at gøre.

Men hvad så med billedsiden af scenerne i både krig og fred? Giver de i det mindste ikke at billede af, hvordan Danmark så ud i fordums tid? For en overfladisk betragtning må man svare "ja". Vi har nu alle et klarere billede af, hvordan danske huse så ud i midten af 1800-tallet og også hvordan uniformerne, og den øvrige påklædning så ud. Ret meget dybere stikker vores forbedrede viden dog næppe. Film handler om film, og bygger på andre film, som igen bygger på andre film osv. Ideen om at de viser os virkeligheden er en stærk illusion, men dog stadig blot en illusion.

Ole Bornedal selv har beskrevet sit første brainstormarbejde med *1864* således: "Derfor lukkede jeg øjnene, lagde mig på en sommereng og tænkte på de smukkeste scener, jeg har set i min tid. Jeg har set mange, mange tusind film. Det skal instruktørerne for at have et kæmpestort register af scener og drømme, og man skal kunne huske dem."³⁵ Denne inspiration af tidligere film og scener, er fælles for alle film og TV-serier, men er nok endnu mere udpræget end normalt i *1864*, der i høj grad virker som et delvist tilfældigt patchwork af en lang række af forbilleder. Krigsserien *Band of Brothers* synes en kraftig inspiration til blandt andet outro-tekst og grafik, mens Bertoluccis *1900* også er blandt Bornedals synlige og selverklærede forbilleder. *1864*-seriens D.G. Monrad ligner mest af alt Danny Devitos "Pingvinen" fra *Batman vender tilbage* fra 1992, og scenerne i første afsnit, hvor de glade drenge løber uskyldigt ned af bakke langs snore med hvidt vasketøj, er som taget ud af tyske vaskemiddelreklamer fra 1970'erne. Når en af de sårede hovedpersoner bæres i slowmotion på en bære, og vi fokuserer på det forpinte ansigt, husker vi en tilsvarende scene i filmen *Gladiator* fra 2000, mens lazarettets hvide forhæng bringer minder frem om *Pearl Harbor* fra 2001. Scenen hvor de nys kopulerende unge mennesker råber deres lykke fra et stengærde ud over en dansk fjord, er som filmen *Titanic* fra 1997 uden tøj og skibsstævn, og scenerne hvor soldater vender hjem til det lille bondehus, er set i så mange film, at man ikke engang kan tælle det. Den hjemlige filmskat er heller ikke glemt, og scenerne hvor de danske "Jens'er" mødes på kasernen fra alle sider af landet og udveksler historier med mere eller mindre vellykkede gengivelser af lokale dialekter, bringer minder om både *Soldaterkammerater* og *Flådens Friske Fyre*. Da Zlatko Burics operettesigøjner træder ind på gårdspladsen på hovedpersonernes gård, er vi på samme måde sat tilbage til diverse Morten Korch-film. Blot er naturens friske søn anno 2014 ikke en overkarikeret vagabond, men en overkarikeret roma.

35 *Filmmagasinet Ekko*: "Filmen er Gud, jeg er Paven".

De sidste afsnits kampscener blev af mange rost for deres effektivitet, og mange kommenterede også, hvordan det lykkedes Boredal at skildre krigens grusomhed. Ole Hyltoft var f.eks. hård i sin kritik af serien, men roste netop krigsscenerne som "fremragende krigsreportage" og var herudover også glad for beskrivelserne af "livet på landet".³⁶ Det glade uskyldige landmandsliv, er i øvrigt næsten altid stort set ens beskrevet på film, når det skal fungere som en lykkelig "urtilstand" for dramaets karakterer, som det gør hos Boredal. Og så er det ligegyldigt, om det er bønder i Irland i middelalderen, i Danmark i 1800-tallet eller for den sags skyld Hobbitter i Midgård. Hvad angår det autentiske i krigsfremstillingen, er de beskudte soldaters renden rundt mellem granatnedslag og afrevne lemmer set i utallige film om både Første og Anden Verdenskrig, skabt af filmmagere, der næppe nogensinde har hørt om hverken Danmark eller 2. slesvigske krig. Den billedmæssigt smukke start på bombardementet af Dybbøl, hvor granaterne tegner lysende streger på nattehimlen, leder tankerne hen på *Apocalypse Now* (1979), hvor en gruppe skide skæve amerikanske soldater på en flodbåd, ser et tilsvarende syn dybt inde i Vietnams jungle. Hovedpersoner, der bliver skudt i slowmotion 10-15 minutter før en afslutning, findes i stort set alle de krigsfilm, der nogensinde er lavet, men findes i ingen af de krige, der historisk har været udkæmpet. Alene af den grund at krige ikke har hovedpersoner i dramaturgisk forstand, og heller ikke foregår i slowmotion (eller hjemme i stuen for den sags skyld).

Det er dog ikke kun film og TV, en serie som *1864* låner fra, når den skal overbevise seerne. De smukke panoreringer over det danske landskab er som genskabt ud fra danske romantiske landskabsmalerier fra sidste halvdel af 1800-tallet. På samme måde er 8. brigades modangreb under stormen på Dybbøl i syvende afsnit, en direkte kopi af Vilhelm Rosenstands romantiske maleri af begivenheden fra 1894. Vi ser her et eksempel på, hvorledes filmmediet via en art cirkelslutning overbeviser os om sin egen autenticitet. De færreste vil betvivle, at Rosenstands maleri er en stærkt subjektiv fortolkning af en historisk begivenhed. Når den imidlertid "oversættes" af Boredal til levende billeder, træder denne subjektivitet i baggrunden, og i stedet skabes en kraftig illusion om autenticitet, baseret på at vi kan genkende fremstillingen, fordi vi tidligere har set maleriet. Fra at have været en subjektiv kunstnerisk fremstilling bliver maleriet imidlertid nu et ubestridt bevis for, at den filmiske fremstilling er autentisk. I tilfældet med maleriet er mekanismen tydelig, men det er for så vidt noget af det samme der går igen, når vi taler om effektfulde og autentiske krigsscener. Scenerne af krigens gru forekommer os autentiske, fordi vi ved, at det er sådan krigen er i virkeligheden. Men grunden til, at vi kan genkende den som "virkelig", er fordi vi har set det i andre

36 *Ekstrabladet.dk* 20.12.2014: "Ole Hyltoft: Jeg er skuffet over 1864", <http://ekstrabladet.dk/flash/filmogtv/tv/ole-hyltoft-jeg-er-skuffet-over-1864/5327013>.

film, der igen har bygget på andre film osv. Ideen om autenticitet og "virkelighed" bygger i høj grad på mediekonventioner, der er udviklet over tid.

Og filmene virker – eller rettere sagt de påvirker os, og vores opfattelse af historien. En spørgeskemaundersøgelse, jeg har lavet for Nationalt Videncenter for Historie- og Kulturarvsformidling, viser klart, at TV-serien *1864* har ændret vores syn på historien, og det endog markant.³⁷ Konfronterer man folk med fire forskellige mulige årsager til krigen i 1864 og beder dem vælge den, de er mest enige i, var der før serien 60 %, der valgte en årsag, der på en eller anden måde placerede hovedårsagen til krigen på udviklingen i "Tyskland", mens 40% placerede den i Danmark. Efter serien placerede 65% hovedårsagen på udviklingen i Danmark, mens kun 35% placerede den i Tyskland, og der var en klar sammenhæng mellem, om man havde set serien, og placerede ansvaret i Danmark. Spurgte man folk, om de var enige i, at krigen først og fremmest skyldtes de danske politikeres dumhed, var 39% enige før serien, men hele 57% enige efter serien. Igen med en klar sammenhæng mellem om man var enig og man havde set serien. Undersøgelsen spurgte ikke til D.G. Monrad før serien blev bragt, men når man efter serien spurgte folk, om "Monrads sindstilstand var en vigtig årsag til krigen i 1864" erklærer hele 51% enige, mens kun 7% var uenige. Igen er der en klar sammenhæng mellem om man er enig i udsagnet og om man har set serien. På udsagnet "Krigen i 1864 var en formålsløs massakre, der nemt kunne være undgået" erklærede hele 65,5% sig enige i efter serien (spørgsmålet blev ikke stillet før), mens kun 7,2% var uenige. Det store skift i holdning skal ses i lyset af, at seerne faktisk var relativt utilfredse med serien (48% var utilfredse og 39% tilfredse), og at hele 44% af befolkningerne i det mindste i nogen grad fulgte med i debatten om serien. Det tyder altså på, at selv om en serie bliver dårligt modtaget, og dens udlægning af begivenhederne bliver bredt diskuteret, bundfælder dens tolkninger sig altså alligevel markant.

1864: EN MODERNE NATIONALROMANTISK FORTÆLLING

Men hvad var så den helt overordnede tolkning af 1864 og Danmark i midten af 1800-tallet, som vi fik præsenteret af Bornedal? Har man set serien og fulgt debatten og Bornedals udtalelser i den, kan man ikke undgå at sidde tilbage med det indtryk, at Bornedal kun i meget begrænset omfang har været interesseret i, hvilken form for land, nation og samfund Danmark var i midten af 1800-tallet. Selv i forhold til andre historiske film og TV-serier, synes *1864* uinteressert i den tid den beskriver, udover som en kilde til at opstille et helt overfladisk skelet for en fortælling om hjerter der bløder i krig og kærlighed, som man kan sige det med en let omskrivning af seriens *byline*.³⁸ Ligger der nogen overordnet tolkning af års-

³⁷ I undersøgelsen er godt 1000 tilfældigt udvalgte mennesker over 18 år spurgt om deres holdning hhv. før og efter serien. Undersøgelsen er foretaget af analysefirmaet Userneeds for Nationalt Videncenter for Historie- og Kulturarvsformidling.

³⁸ TV-seriens officielle titel var: *1864 – hjerter bløder i krig og kærlighed*.

gerne til begivenhederne, kan man måske kalde Bornedals historiske fremstilling for et bagtæppe til en kærlighedshistorie. Et bagtæppe, der er en slags ekspressionistisk udgave på speed af Tom Buk-Swientys underliggende tese i hans egne bøger om, at det jo nok i sidste ende netop var de Nationalliberales skyld med Monrad i spidsen, at det gik så galt som det gik i 1864. Når man så har fået påbud om at lave en TV-serie, der trækker tråden tilbage til Treårskrigen, men kun har adgang til en bog, der handle om selve krigen i 1864, er det let at se hvorfor Monrad ikke bare af dramaturgiske årsager, men også af praktiske årsager må blive TV-seriens symbol på alt, hvad der er galt. Når fortiden kun er et svagt researchet baggrundstæppe for kærligheden, er der ikke plads til andet på 8 x 1 time.

Resultatet af nutidssporet i serien og den manglende interesse for fortiden giver imidlertid en historiefremstilling, der måske på overfladen er anti-nationalistisk, men under overfladen nærmest bliver en art moderne nationalromantisk fortælling om et evigt Danmark til alle tider, befolket af gæve, sunde og kønne bønderkarle, der ser godt ud i bar overkrop, og som elsker deres familie og fædreland og gerne opgiver både livet og kærligheden når det skal forsvares. Og det gør i den sammenhæng blot deres heltemod og fædrelandskærlighed så meget desto større, at krigene de kastes ud i, er resultatet af fine folks dårskab. Bornedals 1800-talsdanmark er et land, med en fiks og færdig helstøbt ide om sin egen nationale identitet. 1800-tallet som en formativ periode med forskellige identiteter og en nations- og nationalismeopfattelse, der i høj grad var under udvikling og forandring, er ikke bare fraværende hos Bornedal, men bliver decideret modbevist. Komplicerede ting som fx hertugdømmet Holsten, hvis status spillede en afgørende rolle for udviklingen i konflikten op til krigen, er fuldstændig skrevet ud af historien, ligesom det også lader som om at Bornedal sender Danmark i krig med Preussen og Det Tyske Forbund, i stedet for Preussen og Østrig (men det var måske atter blevet for kompliceret?). Om Slesvig (som man knapt nok får at vide hvor ligger), får vi kun at vide, at "det skal være dansk", og at de taler tysk dernede, og det synes de danske nationalister, at de skal holde op med. Det egentlige Slesvig, hvor en lang række af identiteter eksisterede i både fred og konflikt med hinanden, får vi ikke engang en svag antydning af. At der i Danmark i år 1860 både var mulighed for at være dansksindet slesviger, tysksindet slesviger, slesvig-holstensk-sindet slesviger, slesvigsk-sindet slesviger, helstatssindet slesviger og ganske ligeglad slesviger, er en kompleksitet som man blot bør have et i det mindste overfladisk kendskab til eksistensen af, for at kunne siges at have nogen form for meningsfuld viden om Danmark i 1800-tallet. På samme måde er alle nuancer i det danske kongerige også forsvundet, og der er ingen antydninger af konflikter mellem demokratisk sindede bønder, helstatsorienterede konservative, nationalstatsorienterede nationalliberale og alle de kombinationer, der fandtes herimellem i et land præget af en diskussion af, hvad det egentlig ville sige at være en nation, og om Danmark var en sprogligt defineret nation, en kulturelt defineret nation, en historisk defineret nation, en politisk defineret nation eller måske

endog en del af en større skandinavisk nation. Hele denne kompleksitet er ikke engang blot antydnet i TV-serien *1864*, hvor dansk er dansk og tysk er tysk, og det eneste, konflikten går på, er, at Danmark i et anfald af storhedsvanvid vil nappe en del af Tyskland.

I stedet ser vi i serien et Danmark, hvor gæve glade bønder har dyrket den gode danske muld, mens den slemme herremand og hans dorske søn, vogtede over dem, men dog aldrig kunne fratage dem deres inderste kernesunde væsen. Et Danmark der nu som før er befolket af lyshårede ungersvende m/k, som synger højt af fædrelandets sangskat, og som altid er klar til med åbne arme at tage imod et frisk pust *multikulti* udefra i form af fx gennemrejsende sigøjnere, der bringer nyt fra den store verden. En indvandrergruppe, der først udsættes for overgreb af de onde godsejere, men herefter reddes af den almindelige dansker og i TV-seriens sidste afsnit problemfrit gennem giftemål lader sig integrerer i den afsluttende danske kolonihavehygge. Bornedals lærestykke til os er, at det Danmark vi kender i dag på godt og ondt er et evigt Danmark, som altid har eksisteret med de samme modsætninger og konflikter, men også med de samme typer af mennesker med den samme nationalkarakter. Og det er i dette indirekte budskab om Danmark som en evig og uforanderlig størrelse, at Bornedals TV-fortælling bliver en moderne nationalromantisk myte.

Afslutningsvis kan man sige, at hvis man ser formålet med store offentligt finansierede DR-historieproduktioner, som det at øge sammenhængskraften i samfundet gennem skabelsen af en fælles forståelse af historien, tror jeg faktisk at serien har bidraget hertil. Den har belært os om dens egen udlægning af vores fælles historie og vores danskhed, og den har gjort det med billeder, som allerede bevidst eller ubevidst har lagret sig i vores hukommelses "viden" om 1864. Hvad enten vi vil det eller ej, er Monrad og vennerne blevet en del af vores fælles referenceramme, og Bornedals moderne nationalromantik har vist os, at nok var vi styret af idioter, men gæve danske mænd og kvinder har altid elsket og kæmpet for kærligheden og Danmark, og har gjort en indsats vi kan være stolte af i dag. Ser man imidlertid seriens formål som at oplyse danskerne om vigtige begivenheder i landets historie, var der imidlertid ikke meget at hente, og selvom vi nu har klarere billeder af 1864-uniformer, og ved, at der var noget, der hed Sankelmark, fristes man til at sige, at vi som nation samlet set er blevet mindre kloge på historien om krigen i 1864.

PETER YDING BRUNBECH

PH.D.

LEDER AF NATIONALT CENTER FOR HISTORIE-

OG KULTURARVSFORMIDLING

UNIVERSITY COLLEGE LILLEBÆLT

EMAIL: PJYB@UCL.DK

AFFEKT, FØLELSER OG RUM – HISTORIEFAGLIGE PERSPEKTIVER

■ KAREN VALLGÅRDA

Fortidige menneskers følelsesliv har i de sidste årtier fået så meget opmærksomhed fra historikere, at man taler om en "følelsvending" inden for historieforskningen. Snarere end én skoledannelse er følelshistorien karakteriseret ved foreninger i mange forskellige retninger. En del forskere har søgt at spore enkelte følelser over tid ved at granske, hvordan sindsstemninger som jalousi, kærlighed, melankoli, munterhed og sorg har udviklet sig og ændret status gennem forskellige historiske perioder. Andre har forsøgt at integrere følelsvinklen i undersøgelser af hverdagsliv, sociale relationer, politik eller af specifikke fænomener og begivenheder. I de seneste år har forskningsfeltet, som tidligere hovedsagelig beskæftigede sig med Australien, Europa og Nordamerika, desuden undergået en grad af globalisering, idet historikere med speciale i geografiske områder i Afrika, Asien, Latinamerika og Mellemøsten er begyndt at interessere sig for følelser, samtidig med at andre følelshistorikere har vendt blikket mod transnationale forbindelser og globale tendenser. I takt med det voksende antal udgivelser har historikere foreslået utallige teoretiske modeller og begreber som "emotives", "emotional communities", "emotional regimes", "emotionology", "emotional practices", "emotional styles", "emotional formations," "emotional frontiers", osv. med henblik på at gøre undersøgelserne mere systematiske og metodisk gangbare. Mange historikere synes dog at vælge relativt eklektiske analysestrategier.¹

Parallelt med udviklingen inden for historiefaget har medie- og kulturstudier, litteraturstudier, sociologi, kønsstudier og postkoloniale studier set en "affektiv vending." Inden for disse felter afdækker forskere i stigende grad måderne, hvor-

1 For introduktioner til feltet, se fx Ute Frevert: "Was haben Gefühle in der Geschichte zu suchen?", *Geschichte und Gesellschaft* 35, 2009, s. 183-208; Ute Frevert: *Emotions in History - Lost and Found*, Budapest, London: Central European University Press 2011; Jan Plamper: "The History of Emotions: An Interview with William Reddy, Barbara Rosenwein, and Peter Stearns", *History and Theory* 49 (2), 2010, s. 237-265. Jan Plamper: *The History of Emotions. An Introduction*, Oxford University Press 2012. Karen Vallgård: "Følelshistorie - teoretiske brudflader og udfordringer", *Kulturstudier*, 2013, s. 88-114; Rob Boddice: "The Affective Turn. Historicising the Emotions", i Christian Tileagă og Jovan Byford: *Psychology and History: Interdisciplinary explorations*, Cambridge University Press 2014, s.147-165. For nyere globale/transnationale perspektiver, se fx William Reddy: *The Making of Romantic Love. Longing and Sexuality in Europe, South Asia, and Japan, 900-1200 CE*, Chicago: University of Chicago Press 2012; *Christian Mission and Emotions. Historical Perspectives*, Houndmills: Palgrave Macmillan 2015 (under udgivelse).

på affekt spiller ind i nutidens sociale relationer, politisk strategi og kommunikation, familieliv, forbrugsmønstre, offentlig kultur, m.m.²

Der har imidlertid været forbløffende lidt krydsbefrugtning mellem disse to vendinger. Historikere har indtil for nyligt primært orienteret sig i anden historiefaglig forskning, foruden ind imellem i neuropsykologien og samfundsvidenskaberne. Omvendt lader kun få kulturforskere til at have fundet inspiration i historieforskningen.

En af årsagerne til, at disse tilsyneladende beslægtede vendinger har udviklet sig relativt uafhængigt af hinanden, er formentlig, at forskere inden for dem generelt opererer med forskellige grundforståelser af undersøgelsesobjektets ontologiske status og erkendelsesmæssige tilgængelighed. Mens det bærende begreb inden for historieforskningen har været "emotions" eller "feelings" (herefter "følelser"), har de fleste kulturforskere anvendt udtrykket "affekt." Selvom nogle forskere bruger begreberne "affekt" og "følelser" synonymt, forstår flertallet disse to som fundamentalt forskellige fænomener. Lidt forenklet kan man sige, at "følelser" oftest refererer til sindsstemninger eller kropslige tilstande hos individet, som i princippet kan artikuleres, eller som allerede er blevet italesat. "Affekt" henviser derimod i mange teoretiseringer til en førsproglig, ikke-struktureret kvalitet, som opstår mellem mennesker, såvel som mellem mennesker og deres omgivelser, og som ikke kan lokaliseres hos ét bestemt individ, men som præger både enkeltpersoner og kollektive situationer. Som det vil fremgå i denne review-artikel, er skellet dog ikke altid helt så klart.³

Her vil jeg sætte fokus på et af de nyere områder inden for følelshistorien, hvor man kan se en tilnærmelse til affektforskningen, nemlig historiske afsøgninger af relationen mellem følelser/affekt og rum. Som Mikkel Thelle for nylig har pointeret her i tidsskriftet, har man inden for socialvidenskaben og forskellige humanistiske videnskaber set stigende analytisk fokus på rum og rumlighed, og det er sandsynligt, at en tilsvarende udvikling vil præge historiefaget i de kommende år.⁴ Meget tyder på, at særligt følelshistorikere vil hente inspiration i den nyere forskning i rum og rumlighed og fortrinsvis i den forskning, der knytter affekt til rum.⁵ I det følgende vil jeg med udgangspunkt i tre forskellige artik-

2 Se fx Patricia T Clough og Jean Halley (red.): *The Affective Turn: Theorizing the Social*, Durham: Duke University Press, 2007. Maja Bissenbakker Frederiksen: "Styr dine følelser! En affektiv vending", *Varia* 9, 2012, s. 4-18.

3 Det bør understreges, at der er markante forskelle mellem forskellige historikers teoretisering af følelser, ligesom der er væsentlige forskelle mellem affektteoretikere, hvis inspiration kommer fra teoretikere som Maurice Merleau-Ponty, Gilles Deleuze og Brian Massumi og de, hvis arv snarere er at finde hos Silvan Tomkins og Sara Ahmed. Se Vallgård: "Følelshistorie" og Frederiksen: "Styr dine følelser!" for uddybninger af disse forskellige tilgange.

4 Mikkel Thelle: "Et rumligt fix for historievitenskaben", *TEMP* 9, 2014, s. 187-200.

5 Foruden de artikler, der diskuteres i det følgende henvises til Benno Gammerl: "Emotional styles – concepts and challenges", *Rethinking History* 16 (2), 2012, s. 161-175, samt de øvrige

ler diskutere nogle af de fordele, men også udfordringer og potentielle problemer, en sådan tilnærmelse indebærer. I den sammenhæng vil jeg ikke lancere en bestemt forståelse af hverken følelser, affekt eller rum, men derimod diskutere de forskellige forfatters bud på disse begreber for til sidst at foreslå, hvordan man kan tænke dem sammen.

Som afsæt for diskussionen bruger jeg artiklen "Affekt og rum" af litteraten Frederik Tygstrup.⁶ Tygstrup præsenterer væsentlige pointer om relationen mellem affekt og rum, der kan være nyttige for historikere at tænke med. Samtidig er der problematikker, som artiklen lader uløste, men som man nødvendigvis må forholde sig til i historiske studier af følelser og rumlighed. I et forsøg på at gå videre med disse, diskuterer jeg to nyere følelshistoriske artikler med fokus på rum, nemlig Camilla Schjernings "Følelsesgeografier og fællesskaber i København 1771-1880"⁷ og Margrit Pernaus "Space and Emotion: Building to Feel".⁸ Artiklerne demonstrerer forskellige tilgange til affekt, følelser og rum og giver til sammen brugbare bud på, hvordan vi kan nærme os historiske analyser af dette neksus.

I

Som andre affektteoretikere søger Frederik Tygstrup at historisere og gøre op med den romantiske forestilling om følelser som noget, den enkelte *har*, og som bevæger sig indefra og ud, og fokuserer i stedet på affekt som noget, man *er i*. I forlængelse af blandt andre Raymond Williams og Brian Massumi begrebsliggør Tygstrup affekt som processuel, relationel, situationel og kropslig. Affekt er den spirende, endnu-ikke-artikulerede, uhåndgribelige kvalitet mellem sans og følelse, "der svæver uskelneligt men også umisforståeligt over og omkring enhver forekomst af menneskelig handling og interaktion."⁹

I modsætning til fx Raymond Williams, som er interesseret i det, han kalder følelsesstrukturer, som det første led i strukturel social forandring,¹⁰ undersøger

artikler i samme nummer af tidsskriftet og Susan Broomhall (red.): *Spaces for Feeling. Emotions and Sociabilities in Britain 1650-1850*, London: Routledge 2015. Se også Mikkel Thelles diskussion af de forskellige bidrag en workshop om følelser og rum i historiske perspektiver, der blev afholdt i København i 2013: "Feeling Motion: Revisiting Mobility through Affect and Emotion", *Mobility in History* 6, 2015, s. 63-69. Mange af disse papers er nu under udgivelse.

6 Frederik Tygstrup: "Affekt og rum", *Kultur og klasse* 41 (116), 2013, s. 17-32. Se også den oprindelige engelske version: Frederik Tygstrup, "Affective Spaces", i Daniela Augostinho, Elisa Antz og Cátia Ferreira (red.): *Panic and Mourning. The Cultural Work of Trauma*, De Gruyter 2012, s. 195-210.

7 Udkommer i næste nummer af *Temp*. Artiklen er baseret på ph.d.-afhandlingen *Følelsernes Fællesskaber: Moralske følelser og sociale relationer i København, 1771-1800*, København: Københavns Universitet, 2013.

8 *History Compass* 12 (7), 2014.

9 Tygstrup: "Affekt og rum", s. 23.

10 Raymond Williams: *Marxism and Literature*, Oxford University Press 1977, s. 133.

Tygstrup affektens rumlige forankring. Som han meget præcist observerer, indebærer forståelsen af affekt som noget, man *er i*, at det har rumlige kvaliteter. På den baggrund introducerer han begrebet "affektivt rum" inspireret af David Harveys "relationelt rum", der betegner det, der hverken er udelukkende objektivt (fx metrisk målbart) eller decideret subjektivt (individuel erfaret/erkendt), men derimod er en "art rest-kategori", der dækker over et rums materielle, symbolske, og oplevelsesmæssige bestanddele såvel som disses indbyrdes relation.¹¹ Ifølge Tygstrup kan vi med begrebet affektivt rum se "den menneskelige erfarings levede relationelle rumlighed i en særlig optik, der fokuserer på de affekter, der produceres i denne relationelle økonomi."¹²

Tygstrups refleksioner over affekt er en vigtig påmindelse også til historikere om de fremspirende elementer i tilværelsen, der endnu ikke er lagt i faste rammer eller indfanget af sproglige begreber. Et af historiefagets adelsmærker er den gennemgående sporing af forandring (såvel som kontinuitet) over tid. Hvis affekt er gryende forandring, må det derfor være afgørende for historikere at forsøge at identificere affekt eller i det mindste anerkende dens eksistens. For følelshistorikere er det ligeledes en vigtig indsigt, at vi ikke (kun) bør stræbe efter at afdække følelser hos den enkelte historiske aktør, eksempelvis gennem analyse af egodokumenter, eller på samfundsmæssigt plan gennem fx etikettelitteratur eller offentlig debat, sådan som mange følelshistorikere hidtil har gjort,¹³ men også udforske de skiftende stemninger og affektive kontekster, der omgiver individer og kollektiver i specifikke rum. Mere konkret kan begrebet affektivt rum anspore til historiske studier, der tilsigter en rekonstruktion af affektive dimensioner af de rum, mennesker har bevæget sig i og er blevet bevæget i. Det vender jeg tilbage til nedenfor.

Til begrebet affektivt rum knytter sig imidlertid også både metodiske og teoretiske problemer, hvis man vil anvende det i historisk forskning. Idet vi definerer det affektive som momentært og endnu-ikke-artikuleret, bliver det særdeles vanskeligt at undersøge historisk: Vi kan forsøge at tilnærme os kvaliteten af et særligt affektivt rum, men uden kilder, der verbaliserer affekten, hvordan kan vi da vide, at det, vi identificerer, ikke alene er et produkt af vores forestillingsevne, men faktisk var virksomt i det historiske øjeblik? Hvis vi omvendt bruger kilder, der retrospektivt sætter ord på affekten, er denne allerede inddæmmet og trans-

11 Tygstrup: "Affekt og rum", s. 26.

12 Tygstrup: "Affekt og rum", s. 27.

13 Se fx Peter N. Stearns og Carol Z. Stearns: "Emotionology: Clarifying the History of Emotions and Emotional Standards", *The American Historical Review* 90 (4), 1985, s. 813-36; Peter N. Stearns og Timothy Haggerty: "The Role of Fear: Transitions in American Emotional Standards for Children, 1850-1950", *American Historical Review* 96, 1991, s. 63-94; Francesca M. Cancian og Steven L. Gordon: "Changing Emotion Norms in Marriage: Love and Anger in U.S. Women's Magazines Since 1900", *Gender & Society* 2 (3), 1988, s. 308-42.

formeret gennem den historiske aktørs fortolkning og repræsentation og kan således ikke længere kaldes affekt.¹⁴

Et andet element, som Tygstrups teoretisering lader udfoldet, men som de fleste følelseshistorikere vil finde det nødvendigt at undersøge, er de sociale og historiske aspekter af relationen mellem affekt og rumlighed. Nok nævner Tygstrup vigtigheden af den enkeltes "evne til at lade sig afficere", men det erstattes hurtigt af undersøgelser af den kollektive affekt som et udifferentieret fænomen, eksempelvis når han skriver, at førsteperson-perspektivet er uegnet, "al den stund affekten så tydeligvis er knyttet til hele den kollektive situation."¹⁵ Med betoningen af det kollektive rettes den analytiske opmærksomhed imidlertid bort fra, hvordan den enkelte krop over tid er blevet socialt disponeret for en bestemt reaktion på det affektive rum.

Dette gør sig især gældende i analyserne af litterære og visuelle værker, som i refleksionerne over Don DeLillos beskrivelser af New York efter 11. september i romanen *Falling Man* fra 2007. Her argumenterer Tygstrup for, at storbyen fremtræder som et særligt affektivt rum, der skaber en slags midlertidig erkendelsesmæssig invalidering hos de, der indgår i (og dermed er med til at skabe) rummet. I sin læsning af DeLillos beskrivelse af hovedpersonens (den hvide, veluddannede mands) famlende sansning af det brudte bylandskab betegner Tygstrup den portrætterede situation som "en *kollektiv* tilstand af affekt, af at miste balancen, af pludselig ikke at være i stand til at læse og forstå det, som befinder sig næved."¹⁶ Analysen rummer således en næsten umærkelig glidning fra den enkeltes affektive erfaring til noget kollektivt. I hvilken grad oplevelsen af New York som et affektivt rum efter angrebet på 11. september afhang af, om man var muslim eller kristen, kineser eller amerikaner, om ens elskede var i World Trade Center, da angrebene skete, om man så sit økonomiske livsgrundlag jævnet sammen med tårnene, osv. – elementer, som uvægerligt vil "stemme" den enkelte – udelades fra betragtningerne.

En postromantisk følelsesforståelse bør dog ikke stå i vejen for vedholdende kritiske undersøgelser af de sociale skillelinjer, eller de muligheder, aspirationer og bekymringer, som til enhver tid vil spalte den kollektive affekt i et givent rum (og som affekten kan forstærke). Som Sara Ahmed skriver: "We may walk into a

14 Selv for forskere, der arbejder med nutidige eller litterære problemstillinger, kan dette være udfordrende, men så meget desto mere for historikere, der søger at spore affekt længere tilbage i tid. For en fremragende analyse af et nutidigt rum, der i visse henseender kan betegnes som affektivt, se Birgitte Schepelern Johansen og Katrine Schepelern Johansen: "At tæmme nydelsen - en analyse af den rumlige indretning af en dansk heroinklinik", *Tidskrift for forskning i sygdom og samfund*, 10 (18), 2013, s. 113-134. Her kortlægger Johansen og Johansen de forskellige indretningsmæssige, metrisk målbare og sanselige dimensioner af en heroinklinik, men undersøger samtidig, hvordan de forskellige grupper af bruger agerer inden for de givne rammer.

15 Tygstrup: "Affekt og rum", s. 20.

16 Tygstrup: "Affekt og rum", s. 29, min kursiv

room and 'feel the atmosphere,' but what we may feel depends on the angle of our arrival. Or we might say that the atmosphere is already angled; it is always felt from a specific point."¹⁷ Affektive rum bør kort sagt ikke tænkes som fuldstændigt harmoniserede, men derimod som altid allerede differentierede.

II

I sin diskussion af "følelsesgeografier" i slutningen af 1800-tallets København demonstrerer Camilla Schjerning en måde, hvorpå den sociale dimension meningsfuldt kan integreres i historiske analyser af relationen mellem følelser og rumlighed. Med huset/hjemmet som case, undersøger hun dels, hvordan den stedlige kontekst rammesatte socialt acceptable følelsespraksisser,¹⁸ dels hvordan kulturelle forestillinger, kropslige og verbale praksisser og ikke mindst det juridiske begreb "Husfred" medvirkede til at konstituere huset/hjemmet som et særegent følelsesrum.

Selvom hverken Tygstrup eller Schjerning abonnerer på en romantisk forståelse af følelser som en indre sjælelig egenskab, der kan blive udtrykt mere eller mindre sandfærdigt, er der afgørende forskelle på deres forståelse af hhv. affekt og følelser.¹⁹ Mens Tygstrup teoretiserer affekt som et atmosfærisk fænomen, der kendetegner et konkret relationelt rum, forstår Schjerning følelser som en form for kropslig praksis, der både strukturerer og struktureres af forskellige steder eller "geografier". Mens Tygstrups fokus ligger på den kollektive kvalitet, der *afficerer* eller bevæger den enkelte, ligger Schjernings på den enkeltes *handling*.

Dog forefindes der også i Schjernings forståelse en accentuering af det relationelle, idet hun betoner følelser som noget, der sker *mellem* mennesker såvel som mellem mennesker og rum. Hun fremhæver med inspiration i Joyce Davidson og Christine Milligans begreb "følelsesgeografier"²⁰ vigtigheden af at analysere, "hvordan følelser opstår i interaktioner mellem mennesker og rum, og på den måde er med til at skabe en stedslig oplevelse".²¹ Kilderne er retsmateriale,

17 Sara Ahmed: *The Promise of Happiness*, Durham: Duke University Press 2010, s. 41. Ahmed hævder endog, at affekt (og følelser) bevirker netop disse forskelle, idet affektive erkendelser skaber og tydeliggør individuelle såvel som sociale overflader, knytter nogle subjekter til andre og udelukker "andre andre". Sara Ahmed: "Collective Feelings: Or, the Impressions Left by Others", *Theory, Culture & Society* 21 (2), 2004, s. 25-42. Se i øvrigt Claire Hemmings: "Invoking Affect", *Cultural Studies* 19, 2005, s. 548-567.

18 Begrebet er lånt fra Monique Scheer: "Are Emotions a Kind of Practice (and is That What Makes Them Have a History)? A Bourdieuan Approach to Understanding Emotion", *History and Theory* 51, 2012, s. 193-220.

19 Mens nogle teoretikere, som fx Tygstrup, skelner klart mellem affekt (som det førbevidste og endnu ikke artikulerede/det, man *er i*) og følelser (som det bevidstgjorte, artikulerede/det, man *har*), bruger andre teoretikerne – herunder de fleste historikere – begreberne synonymt eller i flæng.

20 Joyce Davidson og Christine Milligan: "Embodying Emotion Sensing Space: Introducing Emotional Geographies", *Social & Cultural Geography* 5 (4), 2004, 523-532.

21 Schjerning (næste nummer af *Temp*)

primært fra Hof- og Stadsretten, fra sager om (påståede) krænkelser, der hyppigt knytter sig til specifikke fysiske, men altså socialt konstituerede, rum. Materialet giver Schjerning en enestående mulighed for at afdække ofte divergerende forestillinger om korrekt følelsesmæssig adfærd i disse forskellige rum, her særligt i hjemmet.

I sin analyse undersøger Schjerning endvidere, hvordan forskellige følelsespraksisser i hjemmet afspejlede og var med til at understøtte sociale hierarkier. Hun beskriver konflikterne om, hvem der i dette rum berettiget kunne uddele en ørefigen, hvem der måtte vise "koldsindighed", hvem der burde forholde sig stoisisk, samt hvem der forventedes at vise omsorg og søskendekærlighed. En yderligere dimension findes i hendes diskussion af, hvordan mødet mellem forskellige følelseskulturer – fx blandt hhv. medlemmer og ikke-medlemmer af militæret – resulterede i konfrontationer over, hvad der var moralsk passende følelsesmæssig adfærd. I lighed med Sara Ahmed, afdækker Schjerning således det sociale (og kulturelle) element både som enkeltes sociale kropslige *habituering* og som aktørernes positionaliteter i rum, der på en gang er konkrete og forestillede.

Mens både ligheder og uligheder kan spores i Tygstrup og Schjernings forståelse af hhv. affekt og følelser, er det forskellene, der træder frem, når man ser på forfatternes metodiske anbefalinger og tilgange. Tygstrups advokerer en kortlægning af de menneskelige, materielle og de immaterielle komponenter, der tilsammen tegner et rum, for at man derved kan tilnærme sig dets affektive drag. Schjernings forståelse af rum som en forestillet geografi er derimod mindre orienteret mod de rent fysiske og metrisk-målbare elementer,²² endsige den atmosfæriske affektive kvalitet. Med udgangspunkt i retssagerne undersøger hun, hvad folk gjorde og sagde i og om forskellige rum. Schjernings erkendeinteresse går således ikke i første omgang på den uhåndgribelige rumlige affektivitet, som Tygstrup peger på.

III

Margrit Pernaus artikel om rumlighed og følelser i den gamle bydel i Delhi fra det 17. til det 19. århundrede er en af de endnu relativt få historiefaglige tilnærmelser til affektforskningen. Selvom hun bruger begrebet "*emotions*", tænker hun (et stykke hen ad vejen) disse følelser som en art før-sproglig og ikke-bevidst bevægelse af krop. I lighed med Tygstrup lægger Pernau vægt på at undersøge, hvordan konkrete fysiske omgivelser såvel som de kulturelle forestillinger om disse steder påvirker historiske aktørers affektivitet.

Denne ambition omsætter Pernau til en opfordring til metodisk nytænkning: På den ene side skal historikere fortsætte med at bruge skriftlige kilder, som kan

22 Andetsteds argumenterer Schjerning for nødvendigheden af at undersøge de sanselige påvirkninger i eksempelvis byrum: <http://blog.byhistorie.dk/skyllemiddel-og-skidenhed-sanserne-og-byen/> (24.2.2015)

give os indblik i, hvilke fortolkninger og fortællinger, mennesker knyttede til konkrete rum. På den anden side må vi søge til geografien, kunsthistorien og forskningen i visuelle medier for at lære at tolke visuelle arkiver, såsom kort, plan-tegninger, malerier, fotografier og film.²³ En sådan kombination af kildetyper og metodiske greb kan muliggøre en rekonstruktion af både materielle og immaterielle komponenter af et givent rum, lidt i stil med det Tygstrup anbefaler i sin artikel, om end man næppe undslipper risikoen for projektion af egne forestillinger ind i analysen.

Til forskel fra Tygstrup betoner Pernau samtidig *temporalitet* og social positionalitet. Dels forandres rums affektive dimensioner gradvist eller pludseligt, idet deres fysiske egenskaber ændres eller menneskers erfaringer i dem og fortællinger om dem skifter. Dels indlejres der i menneskers kroppe forskellige affektive dispositioner over tid: "a body's ability to be affected in a specific way by a specific space could ... be seen as the result of a long-drawn process of the creation of emotion knowledge through experience and learning."²⁴ Denne historiske indlejningsproces er altid socialt betinget.

I sin (indledende) analyse af Delhis gamle bydel inddrager Pernau digte og andre skriftlige kilder, kort, information om arkitektur og byplaner, miniaturebilleder, malerier og fotografier. Hun diskuterer, hvordan indbyggerne designede materielle strukturer for at opnå bestemte affektive oplevelser, hvem, der måtte bevæge sig hvor, samt hvilke former for narrativer og social praksis, der knyttede sig til forskellige rum. Som eksempel på den sociopolitiske differentiering af konkrete fysiske områder fremhæver hun bl.a. koloniherrernes og indernes forskellige forhold til Delhis mange smalle labyrintlignende gader i anden halvdel af det 19. århundrede: "While the British saw it as a space of resistance to colonial penetration and hence of danger and fear, most dramatically during the re-conquest of the city after the revolt of 1857, for the inhabitants, the same architectural arrangement created feelings of security and trust."²⁵ På samme måde argumenterer Pernau for, at faktorer som økonomisk, religiøs og kstemæssig status, køn og alder såvel som den individuelle emotionelle viden til enhver tid vil påvirke oplevelsen af et givent rum.

IV

De tre artikler demonstrerer med udgangspunkt i meget forskellige cases på hver sin måde potentialet i at undersøge menneskers affektive eller emotionelle relationer til rum. Samtidig viser de, at følelser, affekt og rum kan tænkes meget forskelligt. Uanset om man tænker rum som et konkret, fysisk eller forestillet sted, der kan give anledning til forskellige følelser, eller om vi tænker det som sekun-

23 Margrit Pernau: "Space and Emotion", s. 542.

24 Pernau: "Space and Emotion", 542.

25 Pernau: "Space and Emotion", 545.

dært i forhold til affekt (altså delvis fremmanet af en særlig affektiv kvalitet), fremstår krydset mellem affekt/følelser og rum som frugtbart felt for fremtidig historisk forskning.

Som det gælder så mange andre historiske undersøgelsesfelter vil gransknin-ger af rums affektive kvaliteter nødvendigvis forblive tilnærmelsesvis og ufuld-stændige, men det bør ikke afholde os fra at foretage dem. Rent metodisk indebæ-rer sådanne studier inddragelse af flere forskellige kildetyper og analytiske greb, der stiler mod en rekonstruktion af fysiske og ikke-håndgribelige rumlige ele-menter, og måderne hvorpå disse interagerer. Samtidig er det afgørende at holde sig for øje, hvordan sociale hierarkier og den historiske formning af enkelte krop-pe kløver ethvert affektivt rum.

I stedet for at fokusere enten på affekt som noget før-sprogligt "derude" eller på følelser som noget individuelt erfaret eller erkendt, kan vi studere relationen mellem disse to fænomener, såvel som deres rumlige dimensioner. Idet vi aner-kender, at vi ikke har direkte adgang til den rumlige affekt som noget før-sprog-ligt, og derfor altid må konkludere med forsigtighed, kan vi forsøge ved hjælp af mange forskellige typer kilder at nærme os en forståelse af, hvordan historiske aktører har reageret på og forsøgt at erkende de affektive dimensioner af rum. Vi kan med andre ord rette opmærksomheden på den kontinuerlige vekselvirkning mellem det affektive, endnu ikke-symboliserede og uartikulerede og de mangear-tede socialt og kulturelt betingede menneskelige forsøg på at betydningsfastlæg-ge, forstå og klassificere deres erfaringer med de i samtiden gældende og gang-bare følelseskategorier og -begreber.²⁶ Sådanne erkendelsesprocesser finder sted som en indre, fortløbende selv-dialog såvel som gennem konfrontationer med diskurser, kulturelle repræsentationer og social interaktion med andre. De giver undertiden anledning til sproglige innovationer og nye kropslige handlinger. Her er altså tale om ikke at identificere følelser eller den følelsesmæssige relation til forskellige relationelle rum som færdige, men derimod som vedvarende historiske processer.

KAREN VALLGÅRDA

ADJUNKT

SAXO-INSTITUTTET

KØBENHAVNS UNIVERSITET

EMAIL: KARENVA@HUM.AU.DK

26 Det er en sådan proces, William Reddy har forsøgt at indfange med begrebet "emotiver", hvor emotivet er et forsøg på at erkende følelsesoplevelse, som så igen bliver påvirket af den sproglige intervention. William Reddy: "Against Constructionism", *Cultural Anthropology* 38, 1997, s. 327-341; William Reddy: *The Navigation of Feeling*, Cambridge: Cambridge Uni-versity Press 2001.

ØKONOMISK IDÉHISTORIE

■ JAKOB BEK-THOMSEN, STEFAN GAARSMAND JACOBSEN,
CHRISTIAN OLAF CHRISTIANSEN OG MIKKEL THORUP

Da den franske økonom Thomas Piketty i 2014 udgav den engelske version af *Capital in the Twenty-First Century*, var store dele af opmærksomheden koncentreret omkring ulighedsspørgsmålet. Men en anden væsentlig faktor for værket og dets udbredelse er kombinationen af økonomiteori, historie og litteratur. "Økonomividenskaben", skriver han i indledningen, "mangler endnu at komme over sin barnlige forkærlighed for matematik og sin rent teoretiske og ofte højst ideologiske spekulation på bekostning af historisk forskning og samarbejde med andre samfundsvidenskaber."¹

Man kan diskutere Pikettys beskrivelse af økonomifaget og hans egen anvendelse af historisk og litterært materiale, men der er ikke tvivl om, at hans opfordring i vidt omfang allerede udøves i de humanistiske fag, særligt i de historiske og litteraturteoretiske fag. I disse år er der en massiv og voksende 'økonomisk vending' i de humanistiske fag, der formodentlig ikke er set siden 'højdepunktet' af universitetsmarxismen, men som i dag er karakteriseret ved en højere grad af metodisk og politisk pluralisme. Fra alle mulige sider behandles det økonomiske, lige fra litteratur- og metafor-teoretiske studier af økonomisproget til studier af det, som den amerikanske økonom David F. Ruccio har kaldt for hverdagsøkonomi, dvs. den økonomiske refleksion og samtale udenfor økonomifaget.²

I forlængelse af denne aktuelle tendens har vi siden 2011 arbejdet på et forskningsprojekt støttet af Velux-fonden under titlen *Økonomisk argumentation*. Projektets ambition er en undersøgelse af, hvad det vil sige at handle og tænke økonomisk, og hvordan denne videns- og handlingsform har antaget en selvfølgelig og normativ karakter. Gennem idéhistoriske nærlæsninger i fire historiske epoker – renæssancen, oplysningstiden, det tidligt-moderne og nutiden – afdækkes konflikter og argumenter om, hvad der legitimt kan gøres til genstand for økonomisk handling, og projektet søger at påvise, hvorledes den økonomiske argumentation med forskellige diskursive strategier i disse perioder har skaffet sig status og handlingsmulighed i konflikt med andre legitimeringsrationaler, herunder naturvidenskab, religion og moralfilosofi. Arbejdet med *økonomisk argumentation* har tydeliggjort de mange forskellige humanistiske tilgange til studier af økono-

1 Thomas Piketty: *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press 2014, s. 32.

2 David Ruccio (red.): *Economic Representations. Academic and Everyday*, London: Routledge 2008.

mi, men også i hvor høj grad økonomividenskaben er vokset ud af og i sammenhæng med andre videnskabelige discipliner.

I det følgende skitserer vi først en række generelle analytiske pointer, der har styret vores empiriske arbejde. Dernæst placerer vi kort projektet i en større og international udvikling inden for arbejdet med økonomisk idéhistorie. Som den amerikanske historiker Daniel T. Rodgers skriver i sin *Age of Fracture*, synes der at være en genkomst af ideernes magt: "Økonomier er ikke bare rodfæstet i udvekslingsforhold men også, og lige så fundamentalt, i ideer, praksisser, normer og konventioner."³

Udgangspunktet i vores eget projekt har været, at hvad der kan tælle som legitim økonomisk aktivitet, om det drejer sig om profitsøgende virksomhed, bankforretning, arbejde i hjemmet, tiggeri, etc., er historisk kontingent. Den økonomiske praksis med slaveri, for eksempel, er i dag blevet umulig at retfærdiggøre. På den anden side har profitmaksimering ændret status fra at være syndigt ud fra en religiøs og moralfilosofisk overbevisning, til at blive en norm i sig selv, der så igen er blevet udfordret af nye krav for legitimitet, f.eks. i forhold til sociale og miljømæssige hensyn. Kort sagt er den økonomiske begrundelse og praksis historisk indlejret.

Ved at udvide betydningen af 'økonomisk', ønsker vi at argumentere for, at økonomisk historie og idéhistorie er mere end historien om økonomien og økonomer. Økonomi er ikke kun noget der *er* – men også noget, vi *gør, siger og tænker*. Økonomi er også argumenter, opfattelser og handlinger. Når vi bevæger os fra økonomividenskabens økonomi til økonomisk kultur og økonomisk argumentation, ser vi, at sidstnævnte er indlejret i ideer, praksis, kulturelle koder, adfærdsnormer, religiøse forbud, samfundsmæssige og institutionelle konventioner, videnskabelige standarder, vittigheder, æstetiske produkter mv.. Det økonomiske er ikke begrænset til opgørelser af BNP, inflationsrater eller avancer; det er heller ikke et fænomen begrænset til professionelle økonomer eller bankfolk. Økonomisk argumentation er historisk betinget af samtidens kulturelle, filosofiske, videnskabelige og religiøse normer. Det er noget, vi alle *gør* hele tiden, når vi tester, beskriver og forklarer vores adfærd ved hjælp af økonomiske begreber, billeder, modeller og metaforer, som når vi f.eks. taler om at 'investere' i vores sociale relationer eller os selv, eller når vi bruger ikke-økonomiske sprog til at beskrive vores markedsadfærd. "Markederne er nervøse" bruges ofte af politikere og økonomer som et billede på nogle tekniske udviklinger, der, trods udtrykket, ikke har noget med menneskelig psykologi at gøre. Den økonomiske argumentation er del af samfundets kampe om de rigtige koder i evalueringen af rigtigt og forkert, godt og skidt. Den er del af den samfundsmæssige identifikation, navngivning og ejerskab af 'problemer' og deres løsninger; den er engageret i konstante

3 Daniel T. Rodgers: *Age of Fracture*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press 2011, s. 9.

autorisationspraksisser og diskursive konstruktioner af 'det sande', 'det rigtige', 'det rentable' og 'det legitime'. Den er en historisk foranderlig måde at vide, skrive, demonstrere, rådgive, opmuntre og forbyde på. Og derfor findes økonomisk argumentation også uden for den 'rene' økonomividenskab og den økonomiske transaktion. Vi mener, at disse historiske og kulturelle karakteristika ved økonomisk argumentation, der ofte omfatter betydning, diskurs, legitimitet, retorik, sprogbrug og metaforer, viser, at historiefagene og idéhistorien har meget at byde på for en dybdegående forståelse af den rolle økonomisk tænkning, begrundelse, begrebsliggørelse og praksis udspringer i samfundet, før og nu.

Vores projekt flugter således med en aktuell tendens til at se ud over dén form for økonomisk idéhistorie, der først og fremmest har drejet sig om at fremstille en kongerække af fremtrædende økonomer.⁴ *History of economic thought* har ofte handlet om udviklingen af økonomividenskaben som videnskab, hvor historiens økonomer så måles efter, hvorvidt de har bidraget til at svare på de 'evige' spørgsmål, om hvad værdi, marked eller penge er for noget. Også de klassiske tænkere indenfor politisk økonomi var historisk interesserede i andres værker for at vurdere om deres teorier var rigtige eller forkerte. Ifølge økonomen Mark Blaug har historisk interesserede økonomer haft mere held til at sælge deres 'aparte' interesse til andre økonomer ved at fokusere på netop rationelle rekonstruktioner. Heroverfor fremhæver Blaug den historiske udviklingsgang, der præger enhver disciplin, også den økonomiske: "Ingen idé eller teori i økonomi, fysik, kemi, biologi, filosofi eller endda matematik kan nogensinde forstås til bunds som andet end slutproduktet af et stykke af historien, resultatet af en tidligere intellektuel udvikling".⁵ Vores pointe her er imidlertid, igen, at der er mange andre måder at bedrive økonomisk idéhistorie på.

Udvides perspektivet fra den klassiske *history of economic thought*, så åbnes for en bred palet af forskellige tilgange til økonomisk idéhistorie. Der findes i dag et betydeligt revisionistisk arbejde om f.eks. klassiske tænkere som Adam Smith.⁶ De seneste år er der udgivet en række bøger af historisk uddannede akademikere, som har en anderledes og ofte mere kontekstualistisk tilgang til de økonomiske ideers historie. Flere intellektuelle historier om kapitalisme og økonomiske

4 Jf. Richard Rorty: "The historiography of philosophy: four genres," i Richard Rorty, J.B. Schneewind og Quentin Skinner (red.), *Philosophy in History: Essays on the historiography of philosophy*, Cambridge: Cambridge University Press 1984, s. 49-75. Se også Mark Blaug: "No History of Ideas, Please, We're Economists," *Journal of Economic Perspectives* 15 (1), 2001, s. 145-164.

5 Blaug: "Ideas", s. 156.

6 Se f.eks. Emma Rothschild: *Economic Sentiments: Adam Smith, Concordet and The Enlightenment*, Harvard: Harvard University Press 2001, der placerer Adam Smith i en bredere oplysningskontekst; Donald Winch: *Adam Smith's Politics: An Essay in Historiographic Revision*, Cambridge: Cambridge University Press 1978, som var en del af opgøret med økonomiske liberalisters læsning af Smith.

ideers historie er kommet til.⁷ Historier, der har et bredere perspektiv end økonomiens teorihistorie, som f.eks. kapitalismediskurs mere generelt.⁸ Ofte behandles ideerne i mere historisk og geografisk afgrænsede kontekster, som f.eks. den politiske økonomi i og omkring de engelske finansielle og industrielle revolutioner, amerikansk politisk økonomi i det nittende århundrede, eller økonomisk tænkning i middelalderen.⁹ Tilsvarende er der i dag er en lang række bøger om f.eks. neoliberalismens historie.¹⁰

En del økonomisk idéhistorie fokuserer særligt på den moralske legitimitet af forskellige økonomiske praksisser. For de historikere, der tager udgangspunkt i begrebet om 'moralisk økonomi' er den britiske historiker og marxist E.P. Thompsons klassiske artikel "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century" fra 1971 stadig en central reference.¹¹ Heri beskriver Thompson hvordan 'masserne' påberåbte traditionelle moralske idealer om paternalisme i deres modstand imod liberalisering af kornhandelen. En anden central reference, som vi også selv er meget inspireret af, er Albert O. Hirschmans *The Passions and the Interests* fra 1977.¹² I denne bog sporede Hirschman det, han betegner som *politiske* argumenter for kapitalisme inden dette økonomiske system triumferede. En sådan *legitimeringshistorie* drejer sig om at undersøge økonomiske (sociale, politiske) begrundelser og argumenter og værdidomme samt de kampe, der udspiller sig omkring sådanne. Jon D. Wisman og James F. Smith viser, hvordan uligheden er blevet begrundet i fortiden såvel som i dag (primært i USA). Det gør

7 For en vurdering og redegørelse for denne udvikling, se f.eks. Richard Teichgraber: "Capitalism and Intellectual History," *Modern Intellectual History* 1 (2), 2004, s. 267-282 eller Jeffrey Sklansky: "The elusive sovereign: New intellectual and social histories of capitalism," *Modern Intellectual History* 9 (1), 2012, s. 233-248.

8 F.eks. Jerry Z. Muller: *The Mind and the Market: Capitalism in Modern European Thought*, New York: Anchor Books 2003, en idéhistorie over forskellige syn på kapitalisme og handel gennem tiden.

9 Se f.eks. Howard Brick: *Transcending Capitalism: Visions of a New Society in Modern American Thought*, Ithaca, New York: Cornell University Press 2006, der påviser at der i USA fra 1. Verdenskrig til 1970'erne var en 'post-kapitalistisk' diskurs om at økonomi og samfund ikke længere kunne begribes i kapitalisme-termer; Lianne Farber: *An Anatomy of Trade in Medieval Writing: Value, Consent, and Community*. Ithaca, New York: Cornell University Press 2006, der viser fremkomsten af et positivt syn på handel i Middelalderen; Anna Gambles: *Protection and Politics: Conservative Economic Discourse, 1815-1852*, Woodbridge: The Boydell Press 1999, der fremhæver at det nittende århundredes konservative økonomiske tænkning var i eksplicit modsætningsforhold til frihandelsliberalisme; Anthony M.C. Waterman: *Revolution, Economics, and Religion: Christian Political Economy 1798-1833*, Cambridge: Cambridge University Press 1991, der påviser religionens rolle i udviklingen af klassisk politisk økonomi.

10 Philip Mirowski og Dieter Plehwe (red.): *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*. London: Harvard University Press 2009; Jamie Peck: *Constructions of Neoliberal Reason*, Oxford: Oxford University Press 2010.

11 E.P. Thompson: "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century", *Past & Present* 50, 1971, s. 76-136.

12 Albert O. Hirschman: *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*. Princeton: Princeton University Press 1977.

de ved at fokusere på, hvordan forskellige religioner samt sociale og økonomiske teorier har kunnet bruges til at fremme argumenter for ulighed.¹³ Fælles for de forskellige bud på legitimeringshistorie er, at de angriber problematikken i det lange løb og ofte med et ekko af nutidige debatter. Det gælder også de mange forsøg på at koble marxistisk historieskrivning med en stærkere forståelse af historisk kontekst.¹⁴

Kaster man samtidigt blikket ud over discipliner der ikke eksplicit forstår sig selv som idéhistorie, men som dog deler en historisk tilgang samt et fokus på ideer, begreber, argumenter, diskurs, og forestillinger, vil man finde mange eksempler på studier af økonomisk argumentation og liv. Økonomisk sociologi har leveret en lang række interessante historiske analyser, som f.eks. Viviana Zelizers analyser af syn på, og forestillinger om, penge, børn og livsforsikringer gennem tiden. Zelizer har påvist, hvordan vores forhold til disse ændres markant gennem tiden, og så har hun kritiseret den form for socialvidenskab og -kritik der deler verden op i 'fremmede verdener: 'kold' økonomi og 'varme' relationer, system kontra livsverden, etc. Pierre Bourdieu har analyseret økonomividenskab og dennes historiske og epistemologiske forudsætninger såvel som 'alternative' økonomier, og f.eks. undersøgt, hvordan overgang mod kapitalistisk markedsøkonomi fik andre traditioner, økonomiske relationer, og habitusser til at krakelere i Kabylien i Algeriet.¹⁵ Marion Fourcade har sammenlignet, hvordan økonomividenskaben og -professionen har udviklet sig i USA, England og Frankrig, og peger dermed, modsat økonomividenskabens egen universalismebestræbelse, på en historisk og geografisk kontingens.¹⁶ Det samme gælder Philip Mirowskis undersøgelse af opkomsten af den neoklassiske økonomi og dennes forhold til fysik, herunder de erkendelsesmæssige kategorier og metaforer etc. (som f.eks. 'ligevægt') som økonomividenskaben hentede fra fysikken.¹⁷ Økonomisk sociologi har også bidraget med mange undersøgelser af legitimeringer og kritikker af kapitalismen, som for eksempel Luc Boltanski og Eve Chiapello og deres nyklassiske studie af kapitalismens nye ånd, der bl.a. viste, hvordan 1960'erne og 70'ernes humanistiske og æstetiske kapitalismekritik paradoksalt nok blev 'indoptaget' af en ny kapitali-

13 Jon D. Wisman og James F. Smith: "Legitimizing inequality: fooling most of the people most of the time", *The American Journal of Economics and Sociology* 70 (4), 2011, s. 974-1014.

14 Se f.eks. Ellen Meiksins Wood: *Citizens to Lords. A Social History of Western Political Thought from Antiquity to the Late Middle Ages*, London og New York: Verso 2008 & *Liberty and Property. A Social History of Western Political Thought from Renaissance to Enlightenment*, London og New York: Verso 2012.

15 Viviana Zelizer: *Economic Lives: How Culture Shapes the Economy*. Princeton: Princeton University Press 2011; Pierre Bourdieu: *The Social Structures of the Economy*, Cambridge: Polity 2005.

16 Marion Fourcade: *Economists and Societies. Discipline and Profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*, Cambridge: Cambridge University Press 2009.

17 Philip Mirowski: *More Heat Than Light: Economics as Social Physics, Physics as Nature's Economics*, Cambridge: Cambridge University Press 1989.

stisk ånd i 90'erne, der hyldede kreativitet, frigørelse og selvrealisering på et arbejdsmarked, der var blevet mere fleksibelt og udhulet socialt sikkerhedsmæssigt.¹⁸ Et centralt spørgsmål stillet her er, igen, hvordan kapitalismen, betragtet som et økonomisk system, bliver retfærdiggjort (og kritiseret) til forskellige tider og steder.

Økonomien forekommer at være i, om ikke alt, så en stigende del af markante humanistiske forskningsområder. Det karakteriserer, hvad vi samlet set ser som en økonomisk vending, der indebærer en markant fornyelse af økonomisk idéhistorie - forstået i bredeste forstand, med historiske studier af økonomiske begreber, sprog, argumentation, og metaforer, såvel som en fornyet interesse for andre typer af aktører og institutioner, og en mere fri hånd i draging af landegrænser. Humanistiske studier af økonomi er i dag ikke blot en udvidelse af fortællingen om 'kongerækken' af økonomer. Det er udgangspunktet for en intellektuel demokratisering af økonomien, så den igen kan blive set, analyseret og forstået som et kulturelt, politisk og historisk fænomen, som vi alle tager del i at snakke om og strides om.

JAKOB BEK-THOMSEN, ADJUNKT,
EMAIL: IDEJBT@CAS.AU.DK

STEFAN GAARSMAND JACOBSEN, ADJUNKT,
EMAIL: IDESGJ@CAS.AU.DK

CHRISTIAN OLAF CHRISTIANSEN, ADJUNKT,
EMAIL: IDECOC@CAS.AU.DK

MIKKEL THORUP, LEKTOR,
EMAIL: IDEMT@CAS.AU.DK

INSTITUT FOR KULTUR OG SAMFUND (IDÉHISTORIE)
AARHUS UNIVERSITET

18 Luc Boltanski og Eve Chiapello: *The New Spirit of Capitalism*, London: Verso 2005.

KONSTITUTIONELT ELLER DEMOKRATISK MONARKI I FYRSTESTATERNES ÅRHUNDREDE

■ JENS LEI WENDEL-HANSEN

Volker Sellin:

Das Jahrhundert der Restauration: 1814 bis 1906

München: Oldenbourg Verlag 2014

Volker Sellin:

Gewalt und Legitimität – Die europäische Monarchie im Zeitalter der Revolutionen,

München: Oldenbourg Verlag 2011

Der er flere eksempler på, at monarkiets rolle i den konstitutionelle udvikling i Europa de seneste år har vundet en vis interesse hos historikere. Denne tendens ses navnlig i Tyskland og ikke mindst i forskernes stadig større fokus på monarkiets aktive medvirken i denne udvikling. Således har Dieter Langewiesche benævnt det 19. århundrede "einem Jahrhundert der Fürstenstaaten" pga. den regelretted, hvormed nye stater i dette århundrede udstyrede sig med et dynasti,¹ og Arthur Schlegelmilch mener i de tyske og østrigske tilfælde at kunne konstatere, at det konstitutionelle monarki skal ses som en selvstændig styreform i sig selv, snarere end blot en overgangsordning mellem enevælde og parlamentarisme.² I en dansk sammenhæng kan både Jes Fabricius Møller og Knud J.V. Jespersen nævnes. I Møllers *Dynastiet Glücksborg*³ fra 2013 er det et gentaget træk ved dynastiets første tre monarker, at disse fulgte politikken på nært hold, og at Amalienborg i forbindelse med regeringsdannelser kunne blive et egentlig magtens centrum. I Knud J.V. Jespersens *Rytterkongen* fra 2011 skabes et tilsvarende fokus, især på fremstillingen af Frederik VIII's meget aktive politiske rolle, ikke mindst i forbindelse med den af Tage Kaarsted tidligere behandlede regeringsdannelse 1909, som altså hos Jespersen kontekstualiseres. Begge værker må be-

1 Dieter Langewiesche: "Die Monarchie im Europa des bürgerlichen Jahrhunderts – Das Königreich Württemberg" i *Das Königreich Württemberg 1806-1918. Monarchie und Moderne. Ausstellungskatalog Landesmuseum Württemberg*, Stuttgart 2006.

2 Arthur Schlegelmilch: *Die Alternative des monarchischen Konstitutionalismus*, Bonn: Dietz 2009.

3 Jes Fabricius Møller: *Dynastiet Glücksborg*, København: Gads Forlag 2013.

tragtes som væsentlige nyere bidrag til fremstillingen af monarkiets rolle i den politiske udvikling, der fandt sted i det lange 19. århundrede.⁴

I forlængelse af disse bidrag kan man vende sig mod Volker Sellin, der de seneste år har udgivet to væsentlige værker, der på forskellig måde kaster lys over den samme udvikling i et europæisk perspektiv.

I *Gewalt und Legitimität* fra 2011 skildrer Sellin de legitimeringsstrategier, som de europæiske monarkier benyttede sig af i perioden. Det er en af Sellins pointer, at den nationale, den konstitutionelle og den demokratiske legitimering begynder at spille en væsentlig rolle på bekostning af den dynastiske og den religiøse – dog uden at de sidstnævnte helt forsvandt. Navnlig det dynastiske forblev et centralt element. Sellins fremstilling griber også længere tilbage i tid, hvilket virker til at gøre fremstillingen nuanceret. Afsættelserne af dynastisk set legitime monarker skal således ikke, ifølge Sellin, alene ses som et produkt af den legitimering, der i stigende grad lå i folkestemmen, men må også ses som et led i en tidligere praksis, hvor problematiske monarker blev afsat, men hvor der samtidig blev taget hensyn til det dynastiske princip i udvælgelsen af efterfølgeren. Således griber Sellin bl.a. fat i Den Glorværdige Revolution i England i 1688, hvor netop den legitime monark, katolikken Jakob II, Karl II's bror, blev afsat til fordel for sin protestantiske datter og dennes mand, Vilhelm III. På samme måde blev også Frankrigs Karl X i 1830 afsat til fordel for sin slægtning, Ludvig-Filip, som i øvrigt selv led sin forgængers skæbne i 1848. Med dette fokus på legitimeringsstrategierne skabes således hos Volker Sellin et mangefacetteret billede af det 19. århundredes monarki som en del af den konstitutionelle udvikling i Europa.

Bogen *Das Jahrhundert der Restaurationen* fra 2014 skal ses på baggrund af *Gewalt und Legitimität*. Heri er det Sellins formål at rehabilitere restaurationsbegrebet, der tidligere er blevet fremstillet som et skridt tilbage for den politiske udvikling, ved at pege på, at de mere varige forfatningsmæssige indretninger blev indført i forbindelse med restaurationsprocesser – altså den proces, der fulgte, når monarken havde genvundet styringen efter en opstand, som f.eks. i Frankrig efter Napoleonskrigene med indsættelsen af den i 1793 henrettede Ludvig XVI's broder. Sellin peger i værket på, at de forfatningsmæssige indrømmelser ofte har fungeret som led i en forsoningsproces mellem konge og folk. I den vedvarende omdefinering og legitimering af monarkiet, som Sellin behandler i *Gewalt und Legitimität*, står de oktrojerede forfatningsmæssige indrømmelser, der behandles i *Das Jahrhundert der Restaurationen*, som kongens måde at forsøge at beherske den politiske udvikling og sikre den fortsatte hævvelse af det monarkiske princip.

Man får samlet set indtrykket af en historiker, der finder, at eksemplerne er af større interesse end den endelige konklusion. Dette får til tider den formodentlig

4 Knud J.V. Jespersen: *Rytterkongen*, København: Gyldendal 2009. Tage Kaarsted: "Frederik 8. og dannelsen af ministeriet Holstein-Ledreborg i 1909" i *Historie – Jyske Samlinger*, ny rk., bd. 8, Aarhus: Jysk Selskab for Historie, 1968, s.486-497.

utilsigtede konsekvens, at Sellin lader sig opsluge af eksemplet og giver en længere og detaljeret fremstilling, hvor der ikke bruges nær så megen plads, i enkelte tilfælde ingen, på at forklare eksemplets sammenhæng med det enkelte afsnits eller værkets konklusion, der dog som oftest står klart nok for læseren. Et behov for at opstille historiske eller samfundsmæssige lovmæssigheder er således ikke til stede hos Sellin – han er i den grad partikularist. Fokus er på de enkelte eksempler. Dette vil næppe alle synes om, men efter denne anmelders opfattelse er bøgerne netop derfor en fryd at læse.

Sellins opfattelse af den europæiske udvikling synes at hvile på den antagelse, at den europæiske historie i det 19. århundrede var en overlevelseskamp for et monarki, som kæmpede for at bevare magten. Sellin distancerer sig på denne måde fra en tidligere opfattelse af 19. århundrede som det borgerlige århundrede. Et eksempel på denne fremstilling findes hos Eric Hobsbawm, der i *The Age of Revolution 1789-1848* gjorde revolutionerne omkring 1830 til en skelsættende begivenhed:

The revolutionary wave of 1830 was... a much more serious affair than that of 1820. In effect, it marks the definitive defeat of aristocratic by bourgeois power in Western Europe. The ruling class of the next fifty years was to be the 'grande bourgeoisie' of bankers, big industrialists and sometimes top civil servants...⁵

Skønt denne nyordning indebar en plads til kongen, var denne ifølge Hobsbawm ceremoniel. De gamle elitors indflydelse var fra omkring 1830 forvist til historiens losseplads. Sellins fremstilling hviler derimod på den opfattelse, at monarkiet som institution bevarede en høj grad af legitimitet og i de fleste tilfælde formåede at tilpasse sig de skiftende forudsætninger for opretholdelsen af denne legitimitet.

Distanceringen fra idéen om det borgerlige 19. århundrede kan ikke i sig selv kaldes ny. Den er mest udtalt redegjort for i Arno J. Mayers *The Persistence of the Old Regime* fra 1981. Mayer fremhæver i værket, hvordan Europas gamle magtinstitutioner – og dermed også monarkiet – ikke var dødt, og at skridtet ind i moderniteten ikke definitivt blev taget før Første Verdenskrig. Han er af den opfattelse, at monarkiet fortsat besad en markant politisk magt. På trods af at denne position var stadigt vigende, blev der kompenseret for magttabet igennem en markant iscenesættelse af kongehusenes store begivenheder, f.eks. Romanovernes 300-års jubilæum i 1913 eller diverse regeringsjubilæer – iscenesættelser, som også Sellin fæstner sig ved.⁶

5 Eric Hobsbawm: *The Age of Revolution 1789-1848*, London: Abacus 2009 (1962), s. 140.

6 Arno Mayer: *The Persistence of the Old Regime*, London: Verso 2010 (1981), s. 5, 15, 135-146, 148.

Sellins bidrag ligger i den uddybende fremstilling af legitimeringsstrategierne, hvilket nuancerer billedet af baggrunden for det såkaldt gamle regimes fortsatte eliteposition. Mayer undlader at beskæftige sig med en ændret legitimering ved at fremstille den religiøse legitimering som værende stadig stærk samt ved nærmest at indhulle monarkiet i et mystikkens slør, der angiveligt virkede dragende og æggende på befolkningen.⁷ Sellin har derimod også øje for, at monarkiet også kunne begrundes rationelt – først og fremmest med henvisning til det stabiliserende funktion.

Ligeledes leverer Sellin et massivt bidrag til rehabiliteringen af restaurationsbegrebet – at restaurationen, altså den periode hvor de gamle eliter efter folkelige opstande havde genvundet styringen, netop var den periode, hvor de varige forfatningsmæssige ordninger blev etableret. Dette er en væsentlig udfordring af den tidligere betragtning af 1800-tallet som revolutionernes århundrede. Det moderne politiske styre kan altså, ifølge Sellin, fortsat siges at blive formet af revolutionernes idealer, men disse vandt først hævd, når restaurationen promoverede dem.

Hvor både Mayer og Sellin altså i modsætning til Hobsbawm tilkender monarkiet en fremstående plads i det 19. århundredes konstitutionelle udvikling, så ligger det dog implicit i fremstillingerne, at monarkiets kamp for overlevelse var en gammel institutions døds kamp. Den vedvarende demokratisering igennem det 19. århundrede kunne der ikke i længden kæmpes imod. Spørgsmålet er, om ikke dette er en forsimplet historie primært baseret på det punkt, nutiden, hvorfra historien betragtes.

Man må her bl.a. stille spørgsmålet, om genstanden for den politiske udvikling i 1800-tallet egentlig var en svækkelse af kongemagten. I den traditionelle opdeling mellem *ancien regime* og det konstitutionelle styre henviser man gerne monarkiet til førstnævnte. Sagen er imidlertid, at monarkiet jo netop blev indarbejdet i det konstitutionelle styre – det blev, som Dieter Langewiesche har beskrevet det, "das wohl wichtigste Bindeglied zwischen dem alten und dem neuen Europa". Ingen ny stat opstod i det såkaldt borgerlige århundrede uden fyrsteligt overhoved, og således, fastslår Langewiesche, var det borgerlige århundrede snarere et fyrstestaternes århundrede.⁸ Hvis monarkiet var problemet, var dette nok blevet fjernet med det samme. Imod dette synspunkt vil Volker Sellins indvending formentlig være, at monarkiet overlevede pga. de konstitutionelle indrømmelser, monarken oktroyerede i restaurationsperioderne. Her overses imidlertid, at republikker heller ikke blev bragt i forslag af oppositionen. Hverken på Eidsvoll i 1814 eller i Paulskirche i 1849 blev monarken søgt afsat.

7 Ibid, s.11, 135-137.

8 Dieter Langewiesche: "Die Monarchie im Europa des bürgerlichen Jahrhunderts – Das Königreich Württemberg", s. 25-26

I denne forbindelse er Danmark en interessant case, da Danmark var et af de få steder, hvor den liberale opposition fra opstanden i 1848 – i hvert fald umiddelbart – fik mulighed for selv at sætte sit ønske om en fri forfatning igennem og i høj grad selv fik lov at definere dens indhold. Her var oppositionens problem dog ikke kongen, men regeringen. Ministeransvarligheden blev beskrevet som et af de absolut væsentligste elementer i Grundloven. Set på baggrund af netop enevælden må dette siges snarere at være et forsøg på at kunne stille ministrene til regnskab, hvilket man ikke havde kunnet med den enevældige regering. Et entydigt ønske om en svækkelse af kongens personlige politiske rolle kan i hvert fald kun vanskeligt opstilles. Jes Fabricius Møller har fremført tesen, at Junigrundloven snarere end at være baseret på et ønske om demokrati og parlamentarisme, blev funderet på idealet om en blandet forfatning – altså hvor magten var fordelt i et ligevægtsforhold mellem statens forskellige dele.⁹ I Den Grundlovgivende Rigsforsamling opstod således kraftig hyssen, ligesom formanden måtte kalde P.B. Scaenius til orden, da han formastede sig til at udtrykke den formodning, at kongen som produkt af Grundloven ville ende som en ”pyntet Dukke”.¹⁰ Den *venstreliberale* Geert Winther foreslog endda, at kongen skulle udnævne og afskedige ministre uden ministeriel kontrasignatur, fordi han mente, at kontrasignaturen ville styrke regeringen på kongens bekostning.¹¹ At det således skulle være kongen specifikt, man var ude med riven efter, er svært at argumentere for.

I denne forbindelse er Arthur Schlegelmilchs *Die Alternative des monarchischen Konstitutionalismus* fra 2009 særlig interessant. Som nævnt fremhæver Schlegelmilch her tesen, at det konstitutionelle monarki i Østrig og Tyskland var mere end bare en overgang mellem enevælde og parlamentarisk demokrati, nemlig en styreform baseret på idéen om delt suverænitet – et alternativ til bestræbelsen efter det parlamentariske demokrati.¹² Det hænger godt sammen med Langewiesches opfattelse af kongen som værende et bindeled mellem det gamle og det nye.

I den politologiske disciplin demokratiteori måles forskellige konstitutionelle udviklingsprocesser på deres demokratiniveau. Teoretikere som Charles Tilly og Robert Dahl har opstillet parametre, hvorpå det kan måles, om enkelte lande hhv. demokratiseres eller er polyarkier – den term, som Dahl anvender til at be-

9 Jes Fabricius Møller: ”Det indskrænkede monarki og teorien om statsmagtens ligevægt” i *Historisk Tidsskrift* 93 (4), Oslo: Universitetsforlaget 2014, s. 539-564.

10 *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen*, København, 1849, sp.1790

11 *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen*, København 1849, sp.1647. Se i forbindelse med Bondevennernes inddragelse af kongen i deres konstitutionelle bestræbelser i øvrigt Anne Engelst Nørgaard: ”Hvoraf kommer det, at vi alle ere saa demokratiske som vi ere? Demokratisk-monarkiske bondevenner i den danske grundlovs-kamp” i *Slagmark* 69: *Demokrati og offentlighed*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag 2014, s.71-87.

12 Arthur Schlegelmilch: *Die Alternative des monarchischen Konstitutionalismus*, Bonn: Dietz 2009,

skrive det nærmeste, man når demokrati i praksis.¹³ Det synes at være den samme endimensionelle tilgang, der præger Sellins (og for den sags skyld Hobsbawms og Mayers) fremstillinger. Det er på dette område, at en teoretiker som Schlegelmilch bliver interessant. Han ser nemlig det konstitutionelle monarki som selvstændig styreform – og altså ikke bare som en overgangsfase til demokratiet.

Med indførelsen af det konstitutionelle monarki opstod således også spørgsmålet om, hvor tyngdepunktet i forfatningen skulle være. Skulle forfatningen danne ramme om en ligelig deling af magten mellem konge og folk, som det, ifølge Sellin, havde været hensigten i restaurationens forfatninger, eller skulle forfatningens tyngdepunkt ligge i det mest demokratisk valgte kammer – en udvikling, hvis logiske ekstrem var det parlamentariske demokrati.

Sondringen mellem den konstitutionelle suverænitedeling og den demokratiske folkesuverænitet findes ikke hos Volker Sellin. Her beskrives den historiske udvikling som endimensionel – en vandring fra det gamle til det nye, hvor det nye er repræsenteret ved en broget og udskiftelig brug af politiske begreber: Magtdeling, frihed, folkesuverænitet, det demokratiske monarki m.v. Særligt i fremstillingen af både magtdeling og folkesuverænitet som en konstitutionel arv fra den amerikanske og den franske revolution i 1700-tallets afslutning må man stille sig selv spørgsmålet, om disse ukommenteret kan antages at have været en del af et samlet politisk projekt. Magt kan ikke på én gang være delt og samlet.

Dette paradoks løses i høj grad hos Schlegelmilch, der fremhæver muligheden af den delte suverænitet som et reelt alternativ. En indvending mod Schlegelmilch kunne derfor være, om ikke denne konstitutionelle strid snarere end at være et tysk alternativ var generel i Europa, i hvilken de tyske stater stod som højrefløjens rollemodel, mens England stod som de liberales. I Danmark kan forfatningskampen 1870-1901 også ses i dette lys.

I en nutidig sammenhæng kan en sådan sondring måske virke overflødig. Det eneste i en politisk forstand eksisterende konstitutionelle monarki i Europa er Liechtenstein, der i 2003 gjorde sig til det eneste europæiske land, der i demokratiets tidsalder har styrket fyrstens rolle, f.eks. ved at fastslå dennes ret til egenhændigt at afsætte regeringen eller enkelte medlemmer heraf. 76 % stemte endog imod en svækkelse af fyrstens veto i 2012. Denne udvikling er dog af fundamental betydning for synet på udviklingen af stabile demokratier i Europa og dermed også for de gængse teorier om demokratisering og demokratikonsolidering.

Volker Sellins konklusioner er givende og nødvendig læsning for alle, der beskæftiger sig med enten monarkiet (det absolutte såvel som det konstitutionelle) som styreform eller det lange 19. århundredes konstitutionelle udvikling i Europa. Imidlertid reproducerer Sellin idéen om det konstitutionelle monarki i 19. århundrede som et levn fra *ancien regime*, der kæmpede en forgæves over-

13 Charles Tilly: *Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press 2007. Robert Dahl: *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press 1989, s. 221.

levelseskamp. Suppleret med Arthur Schlegelmilchs nuancerende pointe om tidens strid mellem tilhængerne af suverænitetsdeling og folkesuveræniteten lyder Sellins konklusion, at restaurationen havde stor betydning for stabiliteten af de modificerede revolutionære idealers konstitutionelle implementering, imidlertid tankevækkende. Dette kan lede til overvejelser over de traditionelle magtinstitutioners betydning for udviklingen af de stabile europæiske demokratier, som igen kan vise sig at have generelle demokratiseringsteoretiske perspektiver. Hvis tilstedeværelsen af traditionelle magtinstitutioner generelt sikrer konstitutionel stabilitet, så er dette væsentligt at have med i betragtning af nutidens politiske udviklingsprocesser – som f.eks. dem, der er påbegyndt med det såkaldt arabiske forår.

JENS LEI WENDEL-HANSEN
EKSTERN LEKTOR
INSTITUT FOR KULTUR OG SAMFUND (HISTORIE)
AARHUS UNIVERSITET
EMAIL: HISJWH@CAS.AU.DK

KRISER

■ JESPER VESTERMARK KØBER

Janet Roitman:

Anti-Crisis

Duke University Press 2013, 176 s.

David Runciman:

The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present

Cambridge University Press 2013, 408 s.

Ordet krise karakteriserer som få andre ord vor tids samfund. Der går ikke et år uden nye bøger, der opdaterer os om kriser, der enten er i gang eller på vej. Især den seneste finansielle og økonomiske krise, der begyndte omkring 2008, har været genstand for politologers, økonomers og historikers interesse.¹ Denne krise synes interessant, fordi den, ifølge flere iagttagere, ikke kun repræsenterer en krise for den finansielle verden, men kan tolkes som kapitalismens, demokratiets eller det moderne samfunds krise.

Kriser undersøges typisk ved at forfatteren søger svar på, hvad der gik galt for derefter at præsentere løsninger eller tilgange til problemerne. To nyere bøger koncentrerer sig i stedet om, hvad denne interesse for kriser fortæller os om vores opfattelse af historie og demokrati.

Den amerikanske antropolog Janet Roitman analyserer i sin bog *Anti-Crisis* forskellige fortolkninger af krisebegrebet og undersøger, hvordan en krise karakteriseres.

Den britiske professor i politisk teori David Runciman fokuserer i bogen *The Confidence Trap* på demokratier i forskellige historiske krisesituationer. Han vil vise, at de nuværende økonomiske og politiske kriser ikke er exceptionelle, da demokratier med jævne mellemrum befinder sig i kriser, de ikke kan håndtere. Han behandler fortrinsvis udenrigspolitiske kriser, hvor den demokratiske styreform så ud til at være truet, eller økonomiske kriser, hvor markedsökonomien synes under pres.

Begge bøger beskæftiger sig med brugen af krisebegrebet, men undersøger det på meget forskellige måder. Fælles for de to forfattere er ønsket om at forstå,

1 Se bl.a. Alasdair Roberts: *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*, Oxford University Press 2010; Wolfgang Streeck: *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp 2013; Jørgen Goul Andersen: *Krisens Navn: Bekæmper regeringen den forkerte økonomiske krise?* Frydenlund 2013.

hvad det vil sige, at et samfund eller et demokrati er i krise. I det følgende vil jeg anmelde de to bøger hver for sig, hvorefter jeg afslutningsvis giver en fælles karakteristik af bøgerne og kort skitserer, hvordan de kan inspirere til fremtidigt arbejde med kriseforestillinger.

KRISEBEGREBET

I *Anti-Crisis* undersøger Jane Roitman krisebegrebets status som et af vor tids grundbegreber. På små 100 sider opbygger hun kort og klart et velbegrundet argument om, at kriser opleves som "moments of truth" (side 3). Oprindeligt menes begrebet at stamme fra den medicinske verden, hvor begrebet betegnede en situation, hvor en patient svævede mellem liv og død, hvorfor handling var nødvendig. I dag er kriser ikke afgrænsede perioder, men tilstande, der varer på ubestemt tid og præger mange forskellige dele af samfundet. Ifølge Roitman er det under kriser, at kritik opstår og forestillinger om en anden verden bliver mulige, fordi handlinger og løsninger er nødvendige.

En krise er interessant at undersøge, fordi den opfattes som et ståsted, hvorfra vi kan argumentere for, at tiden er kommet til forandringer. Når en situation skildres som en krise, skabes der på den måde et rum, hvorfra historien kan fortolkes. Derved lukkes der også for andre måder at fortolke situationen på. I forlængelse af denne observation appellerer Roitman til, at vi stiller os selv spørgsmålene: hvornår bliver en krise til en krise, og hvordan bruges begrebet som kategori til at beskrive historien og nutiden?

Bogen er delt op i tre kapitler. Det første gennemgår krisebegrebets historie, hvor hun læner sig op af Reinhart Kosellecks artikel i *Geschichtliche Grundbegriffe* fra 1982, der i 2006 blev oversat til engelsk.² Med Koselleck som vejviser argumenterer hun for, at krise med oplysningstiden blev et temporalt begreb, der hang sammen med kritik.

I det andet kapitel undersøger hun krisebegrebet i forskellige analyser af den finansielle krise, som den er beskrevet i noget af de senere års engelsksprogede litteratur. Her demonstrerer hun, hvordan brugen af krisebegrebet åbner for fortolkninger og samtidig lukker andre muligheder for analyser og løsninger. Ifølge Roitman tolkes den finansielle krise mellem 2007 og 2009 på tre forskellige måder: den markedsorienterede, den neo-keynesianistiske og den marxistiske tolkning, der alle hævder at kunne påvise en krise i enten banksystemet eller det kapitalistiske system. Roitman argumenter for, at kriser på den måde bliver til en blind vinkel (blind-spot), der usynliggør nogle ting og gør andre pointer synlige, alt afhængig af, hvilken kritik man ønsker at artikulere igennem krisen. I denne sammenhæng demonstrerer hun også, at forskellen mellem krise og normalitet ikke er et spørgsmål, der er givet en gang for alle. Eksempelvis skriver hun, at da

2 Reinhart Koselleck og Michaela Richter: "Crisis", *Journal of the History of Ideas* 67 (2), 2006, s. 357-400.

politikere i USA og Storbritannien ledte efter løsninger på den finansielle krise oplevedes den hidtidige normalitet som en krise. Statslige indgreb i den finansielle sektor blev pludselig, stik i mod de foregående 30 års økonomiske principper, anset for at være nødvendige.

I det tredje kapitel diskuterer hun, om vi kan forestille os en fremtid uden kriser. En krise indebærer en forestilling om, at vi kan fjerne os fra én forståelse af verden til en anden, men hun sætter spørgsmålstegn ved, hvorvidt forestillingen om krise reelt muliggør alternativer, eller om kritikken af et system i virkeligheden fastholder omdrejningspunktet for kritikken, hvad enten det er det politiske system, bankvæsenet eller kapitalismen. Løsningerne af krisen vil føre til ny kritik og derved nye kriser, hvorfra forventninger til en anden fremtid kan skabes.

Bogen hænger godt sammen. Roitman har styr på sine argumenter, og hun viser, hvordan hendes metode kan bruges gennem analysen af finanskrisens forskellige tolkninger. Man kan dog sige, at fremstillingen er meget loyal overfor Koselleck, og hun bringer således ikke et nyt teoretisk eller metodisk fundament til forståelsen af kriser.

Med sin noget tørre stil holder Roitman fokus på sin pointe gennem hele bogen, der kan fungere som inspiration til analyser af fortidens kriseopfattelser. Det er ganske godt, at vi i bogen får en udvidelse af måden, hvorpå kriser kan forstås som udgangspunktet for en analyse. Bogen stiller nødvendige spørgsmål, som kan bruges til analyser af fortidens kriser eller til at afgøre, hvordan en krise bliver en krise, og hvad det kan fortælle om et samfunds historiesyn. Med denne bog får vi både en fremstilling, der gør os klogere på finanskrisens forskellige fortolkninger og et fundament til at forstå andre historiske kriseforestillinger.

DEMOKRATIETS KRISER

Hvor Roitman stiller spørgsmål om krisebegrebets fremtrædende placering i samfundet, er Cambridge-professoren David Runciman optaget af, hvordan demokratier reagerer i krisetider. Han interesserer sig dog ikke for, hvordan vi undgår fremtidige kriser. I stedet argumenterer han for, at vi bør indstille os på, at demokratier formentlig ikke kan løse kriser. Således heller ikke den økonomiske krise, de vestlige demokratiers problemer med at løse klimaforandringerne og det autoritære Kinas fremmarch, som han betegner som vor tids væsentligste udfordringer.

Hans bog går imod den udbredte forestilling om den demokratiske tidsalder fra ca. 1945 til 1975 og flere demokratiexperts ønske om at vende tilbage til fortidens angiveligt mere demokratiske samfund.³ Han præsenterer en meget lidt idealistisk forestilling om demokrati, og han afviser flere gange, at kriserne skal forstås som "moments of truth". Ifølge Runciman er kriser ikke øjeblikke af klar-

3 Se bl.a. Colin Crouch: *Post-Democracy*, Polity Press 2004; Tony Judt: *Ill fares the land*, Penguin Books 2010.

hed, men derimod perioder med stor frustration, som demokratiske stater sjældent løser overbevisende. En af hans pointer er, at der ikke er nogen modsætning mellem demokrati og kriser. Tilbagevendende kriser er en virkelighed, der altid vil være til stede for demokratier.

Runciman argumenterer for, at vor tids usikkerhed omkring de vestlige demokratiers fremtid minder om de kriser, som har fulgt demokratierne igennem det 20. århundrede. Ifølge Runciman kan der fortælles to historier om demokrati i det 20. århundrede. En succeshistorie og en overlevelseshistorie. Succeshistorien handler om en styreform, der i løbet af de sidste 100 år blev konsolideret og udbredt over hele verden, så langt de fleste af jordklodens stater i dag påberåber sig en form for demokratisk legitimitet. Det gælder ikke mindst i Europa og USA, hvor det liberale demokrati synes urokkeligt. Den anden historie handler om, at demokratiets succeshistorie altid akkompagneres af bekymringer over styreformens fremtid og holdbarhed. I hele demokratiets historie har der været tvivl om demokratiets fremtid og overlevelsesmuligheder.

For at bevise sin pointe om demokratiets kroniske kriser fortæller han i otte kapitler om otte forskellige år, hvor demokratier har været i vanskeligheder. Han viser ikke, hvad vi kan lære af begivenhederne, men påpeger, hvordan de samme problemer går igen. Han indleder med et kapitel om Alexis De Tocquevilles syn på det amerikanske demokrati, der fungerer som resten af bogens ledestjerne. Ifølge Runciman bør Tocqueville minde os om den glemte sandhed, at demokratier udvikler en selvtilfredshed jo længere, de eksisterer. Vi må acceptere, at demokratier svinger imellem selvsikkerhed og depression, som Runciman kalder for selvsikkerhedens fælde (*The Confidence Trap*). Argumentet er, at demokratiernes styrke bliver deres egen svaghed. Hvis erfaringen fortæller os, at demokratierne altid finder en løsning, bør den nuværende krise vel ikke tages så seriøst?

Efter det indledende kapitel demonstrerer Runciman sin tese gennem en rundtur i forskellige verdenshistoriske kriser med op- og nedture for demokratierne. Fra 1. Verdenskrigs afslutning i 1918, hvor demokratierne sejrede uden at vide hvorfor, til Londonkonferencen i 1933, hvor demokratierne viste sig ude af stand til at stå sammen om at løse den økonomiske krise, til den kolde krigs begyndelse i 1947 i et Europa tæt på økonomisk kollaps og supermagter på vej i krig. Kapitlet om 1962 viser forskellige kriser for demokratiet med de tre eksempler Cuba-krisen, Spiegel-affæren, der forandrede det vestyske demokrati, og Indiens konflikt med Kina. I de to følgende kapitler om 1974 og 1989 argumenterer Runciman for, at der hurtigt blev skabt uberettiget usikkerhed om demokratiets fremtid, fordi politikere i demokratier havde svært ved at vide, hvor de reelle kriser er. Således var 1980'erne fyldt med bøger, der forudså demokratiernes endeligt i kampen mod kommunismen. I det sidste kapitel vender Runciman sig mod krisen i 2008 for at fortælle os, at vi aldrig kan vide, hvor lang tid en krise varer.

Der er flere gode ting at sige om *The Confidence Trap*. Runcimans fremgangsmåde er interessant og ganske ambitiøs. Bogen er underholdende skrevet, og det

er ikke svært at lade sig rive med af Runcimans udlægning af centrale storpolitiske begivenheder. Overordnet er *The Confidence Trap* en velskrevet fortælling, men samtidig en bog, der ikke er overbevisende nok. Der mangler en grundigere introduktion til, hvad Runciman forstår ved demokrati, og derved også, hvad han forstår ved et autokrati. Han skriver i indledningen, at han har en bred definition af demokratier. Det ville dog have været interessant, hvis han tog højde for forandringer i forestillingerne og forventningerne til demokratiet. Vi får således ikke nogen svar på, hvad der adskiller demokratier rundt omkring i verden, eller hvordan skiftende forestillinger om demokrati har påvirket holdningen til demokratis handlemåder. Netop opfattelsen af, hvad et demokrati er, har ændret sig meget siden 1. verdenskrig.

Der mangler dog ikke kun en diskussion af forskellen mellem demokratier i de forskellige perioder, men også af forskellen mellem demokratiers ageren i udenrigspolitisk- og indenrigspolitisk sammenhæng. De fleste af bogens kapitler foregår i internationale politiske konflikter. Men det defineres ikke klart, hvad forskellen mellem et autoritært og et demokratisk styre er, når det handler om udenrigspolitik. Udenrigspolitik er måske det politikområde, hvor demokratier minder mest om autoritære styreformer, da spørgsmål om nationens sikkerhed ofte anses for at være for vigtige til at befolkningen tør inddrages. I krisesituationer tager demokratisk valgte ledere idealet om den offentlige deltagelse meget lidt alvorligt. Runcimans argument ville være mere overbevisende, hvis han i højere grad sammenlignede demokratier og autoritære regimer.

Alt for tit slipper han afsted med at forklare for meget med demokratiet. Han beskriver eksempelvis klimaudfordringerne som et område, hvor det er nemmere for et autoritært styre at handle. Argumentet halter dog i denne sammenhæng. Det kan være svært at se verdenssamfundets manglende reaktioner på klimaproblemerne som udtryk for, at demokratiske politikere er for afhængige af at levere kortsigtede resultater, da lande som Kina heller ikke føler sig forpligtet til at omstille sig til en fuldstændig klimavenlig politik. Måske skal forklaringerne findes andre steder end deres styreformer.

SAMLET KARAKTERISTIK

Indledningsvis skrev jeg, at bøgerne ville forstå samfund og demokratier i krise. Det lykkes bedst, hvis bøgerne læses sammen. Bøgerne giver mulighed for gode refleksioner, der kan være nyttige til fremtidige undersøgelser af krisebegrebet. Som metodisk inspirationskilde fungerer Roitmans *Anti-Crisis*, og med Runcimans *The Confidence Trap* får vi en ganske ambitiøs nyfortolkning af demokrati og krisebegrebet i det 20. århundrede.

Hvor *The Confidence Trap* mangler et teoretisk fundament og en diskussion af forskningslitteraturen, leverer *Anti-Crisis* en holdbar analyse af forskellige holdninger til krisebegrebets betydning. Studier af Roitmans karakter kan derfor ganske frugtbart kombineres med mere empiriske studier af politisk historie,

der vil give et dybere lag i forskellige historiske perioders opfattelser af forholdet mellem en normalsituation og en krisesituation.

Samlet set mener jeg, at bøgerne rejser nogle væsentlige spørgsmål, der kan bruges i fremtidige undersøgelser.

For det første er der spørgsmålet om, hvem der definerer en krise? Bøgerne fokuserer på nødvendigheden af at fastholde et kritisk syn på, hvilke aktører, der definerer, hvilke kriser der fokuseres på. Når vi undersøger fremtidige kriseforestillinger kan det være nyttigt at se på, hvilke "sandheder", der bliver udeladt, når bestemte aktører karakteriserer et samfund i krise.

For det andet er der spørgsmålet om, hvad der defineres som værende i krise. Begge bøger ser kritisk på distinktionen mellem et normalsamfund og et samfund i krise. Det vil i høj grad være nyttigt for historikerne i fremtidige undersøgelser af fortidens kriseopfattelser at undersøge forholdet mellem normalitet og krise, når kriser fremstilles som mere permanente tilstande for samfundet, eller når en normalt tilstand pludselig opfattes som en krise.

JESPER VESTERMARK KØBER
PH.D.-STIPENDIAT
SAXO-INSTITUTTET
KØBENHAVNS UNIVERSITET
EMAIL: QTP645@HUM.KU.DK

temp

TIDSSKRIFT FOR HISTORIE

NR. 10 2015

TEMANUMMER:

DE INTERNATIONALE ORGANISATIONERS DANMARKSHISTORIE

ARTIKLER

Poul Duedahl & Karen Gram-Skjoldager: De internationale organisationers danmarkshistorie. En introduktion

Ivan Lind Christensen & Christian Ydesen: Internationale organisationers virkningshistorie. Teoretiske og metodiske overvejelser

Poul Duedahl: Fra race til etnicitet. UNESCO og den mentale ingeniørkunst i Danmark 1945-65

Anette Faye Jacobsen: Stat og civilsamfund i nye relationer. FN's Børnekonventions historie i Danmark

Christian Ydesen & Karen E. Andreassen: Folkeskolens test- og evalueringspraksisser i internationalt perspektiv 1945-1990

Søren Friis: Vores sikkerhed og verdens udvikling: Sikkerhed, bistand og begrebsforandring mellem Danmark og FN

BILLEDE I KONTEKST

Boris Brorman Jensen: FN Byen på Marmormolen

NEKROLOG

Henning Poulsen, professor, dr. phil.

DEBAT OG ANMELDELSER