

Forskydninger i retlige felter mod privatiseringer af retten? Input til en ny magtudredning

Hammerslev, Ole

Published in:
Økonomi & Politik

DOI:
10.7146/okonomi-og-politik.v95i3-4.135557

Publication date:
2022

Document version:
Forlagets udgivne version

Citation for pulished version (APA):
Hammerslev, O. (2022). Forskydninger i retlige felter mod privatiseringer af retten? Input til en ny magtudredning. *Økonomi & Politik*, 2022(3-4), 112-124. <https://doi.org/10.7146/okonomi-og-politik.v95i3-4.135557>

Go to publication entry in University of Southern Denmark's Research Portal

Terms of use

This work is brought to you by the University of Southern Denmark.
Unless otherwise specified it has been shared according to the terms for self-archiving.
If no other license is stated, these terms apply:

- You may download this work for personal use only.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying this open access version

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details and we will investigate your claim.
Please direct all enquiries to puresupport@bib.sdu.dk

Forskydninger i retlige felter mod privatiseringer af retten? Input til en ny magtudredning

Den nye magtudredning

Gennem tre nedslag fokuserer denne artikel på de dele af de retlige felter, der ikke normalt undersøges, når juridiske eliter er i søgelyset. Første nedslag diskuterer, hvordan de store advokatfirmaer har forrykket retlige hierarkier og via deres rådgivning af virksomheder og store organisationer får en anden betydning for rettens udvikling end tidligere. Andet nedslag behandler, hvordan globaliseringen bl.a. via de store advokatfirmaer skaber ret i markedsfora uden for nationalstaterne men med betydning for

nationalstaterne. Tredje nedslag diskuterer, hvordan mulighedsbetingelserne for den ret, der skabes i EU og nationalstaterne, i høj grad er påvirket af professionelle lobbyorganisationer (og advokater), der repræsenterer markedsaktører. Alle tre nedslag peger på, at retlige felter forskydes mod økonomien og hermed privatiseres. Herved fokuserer artiklen på andre aktører og processer, end magtudredningen fra begyndelsen af 2000'erne gjorde.

Jurister har ofte været anset som en væsentlig og dominerende profession, der sikrede de moderne vestlige staters udvikling. Retten er blevet set som statens sprog, der gav den juridiske profession en helt central rolle i modernitetens fremvækst (Durkheim, 1984; Weber, 1978; Parsons, 1954; Aubert, 1976; Luhmann, 1981). I Danmark var jurister særligt op gennem det 19. århundrede altdominerende i forvaltningen, hvor uddannelseskapital begyndte at være en væsentlig forudsætning for at få dominerende stillinger sammen med nye former for social kapital. Men med en række nye uddannelser op gennem det 20. århundrede overtog andre fagligheder en række af juristernes klassiske positioner (Blegvad, 1973; Blegvad, 1975; Hammerslev, 2003) på trods af en stigende retliggørelse af samfundet (Habermas, 1987). Opsamlingen på magtudredningen fra 2001 konkluderede da også, at i den administrative elite blev juristerne færre, selvom de stadig var dominerende (Christiansen et al., 2001). I forlængelse heraf har tidligere undersøgelser vist, hvordan jurister numerisk blev erstattet af andre uddannelsesgrupper i politik (Pedersen, 1972). Magtudredningens opsamling fokuserede også på den dømmende magts elite, og den konkluderede, at domstolseliten ligner befolkningen mindst af alle elitegrupper (Christiansen et al., 2001). Internt blandt alle dommere har forskningen også vist, at der er en differentiering i forhold til social baggrund afhængig af, hvor i landet ansættelsen er, og på hvilket niveau domstolen er: Der er en mere udpræget grad af social kapital i og omkring hovedstadens domstole end i resten af landet – og dommerne i Københavnsområdet ligner mere dommere ved de højere domstole end dommere i resten af landet (Ham-

OLE HAMMERSLEV
Professor, Juridisk Institut,
Syddansk Universitet,
ohv@sam.sdu.dk

merslev, 2003). Uden at relatere dommernes sociale position til domstolenes juridiske position konkluderer Christensen (2003) i sit bidrag til magtudredningen, at domstolene spiller en mere aktiv rolle som en tredje statsmagt i dag end tidligere; nu anser domstolene ikke blot sig selv som statens tjenere, men også som retsstatens vogtere. Med andre ord tiltager domstolene sig en mere markant juridisk profil i forhold til lovgiver og forvaltning. Lignende konklusioner kan man finde, når brugen af internationale domstole undersøges. Sådanne studier viser, hvordan internationale domstole får betydning i nationale magtfulder og for fortolkningen af national ret (Madsen, 2013).

I disse undersøgelser, som afspejler den skandinaviske forskning om den juridiske profession og elite generelt, er hovedfokus på jurister ansat i statens institutioner. At fokusere på de statslige institutioner og aktører, når juridiske eliter skal undersøges, er ganske naturligt, da den juridiske forskning som oftest har set på ret som værende vedtaget i parlamentet af politikere, anvendt og implementeret af ministerier (jurister) og fortolket og dømt af dommere ved domstolene. På den vis følger magtforståelsen forestillingen om den klassiske tredeling af (stats)magten, som Montesquieu (2015) formulerede det tilbage i 1748. Denne forståelse kommer da også til udtryk i den del af den danske magtudredning, der undersøgte *Den europæiske forbindelse* (Blom-Hansen og Christensen, 2004). I denne målte Blom-Hansen og Christensen kvantitativt, hvorvidt Danmarks medlemskab af EU udhuler den danske stats råderum. Deres konklusion var, at det gør medlemskabet ikke. Ifølge forfatterne overlades et stort råderum til de danske politikere selv på de områder, hvor EU-reguleringen påvirker dansk ret.

 **Med intensiverede globaliseringsprocesser er der sket forskydninger mod netværk af markedsaktører, hvor globale virksomheder og stadig større advokatfirmaer både overtager nogle af statens traditionelle opgaver og samtidig bliver medskabere af forskellige former for regulering, der både foregår indenfor og udenfor nationalstaternes rammer**

Magtudredningen fra begyndelsen af 2000-tallet tog altså udgangspunkt i juridiske elitepersoner ansat i staten og på regulering initieret ud fra formelle lovgivningsprocesser i nationalstaten og EU. Men med intensiverede globaliseringsprocesser er der sket forskydninger mod netværk af markedsaktører, hvor globale virksomheder og stadig større advokatfirmaer både overtager nogle af statens traditionelle opgaver og samtidig bliver medskabere af forskellige former for regulering, der både foregår indenfor og udenfor nationalstaternes rammer. Ud fra eksisterende forskning eksemplificerer denne artikel nogle af de sammenhængende forskydninger, der har påvirket retlige felter og hermed juridiske eliter de seneste 20-30 år. Formålet er at pege på nogle af de aktører og problematikker, der er relevante at fokusere på i en ny magtudredning, særligt ift. transnationale processers og private aktørers påvirkning

af retsudviklingen og de medfølgende magtforskydninger. Da juridiske felter er trans- og internationalt forbundne tager artiklen afsæt i dynamikker, der ikke alene ses i Danmark. Artiklens grundlæggende antagelse er således, at det er vanskeligt at undersøge forskellige juridiske aktørers magt uden at se dem i deres kontekst til et bredere magtfelt og i relation til transnationale og internationale strategier og positioner.


Gennem tre nedslag argumenterer artiklen for, at i analyser af juridiske elitors kamp om retten, er det væsentligt at være opmærksom på styrkeforholdet mellem forskellige aktører og styrkeforholdet mellem forskellige (transnationale) felter. I en retlige kontekst er det derfor væsentligt at holde sig for øje, hvordan regler skabes, og hvordan regler implementeres og anvendes af specifikke aktører. I artiklens første nedslag diskuteres, hvordan de store danske advokatfirmaer i de seneste 30 år har udviklet sig efter amerikansk model i lighed med de fleste andre landes advokatfirmaer. Advokatfirmaer er blevet stadig større for at kunne yde rådgivning til virksomheder og organisationer, der opererer internationalt, samtidig med de understøtter en internationalisering og privatisering af retten. I andet nedslag diskuteres, hvordan regeldannelse delvist er blevet forskudt mod det private marked, hvor globale virksomheder og institutioner er medvirkende til at skabe regler og retlige strukturer, der får bindende kraft uden om nationalstaternes demokratier. I tredje nedslag påvises, hvordan private aktører påvirker lovgivningsprocesser langt tidligere, end hvor lovgivningsprocesser oftest antages initieret. Herved sættes dagsordener og rammer for senere mulige handle- og kategoriseringsmuligheder for det politiske og retlige system. Endelig afsluttes artiklen med en konklusion.

Første nedslag: Den juridiske professions interne differentiering

Det første nedslag, som kunne være relevant i forhold til en ny magtudredning, er den interne differentiering i den juridiske profession. Udviklingen i Danmark følger i store træk den globale udvikling. Et af de mest karakteristiske træk i stort set hele verden er en kraftige ekspansion af antallet af jurister og juridiske offentlige og private uddannelsesinstitutioner. De private uddannelsesinstitutioner er – alt efter hvor de er i verden – finansieret af bl.a. den private sektor, af amerikanske fonde og egenbetaling. Stigningen af særligt juridiske uddannelsesinstitutioner har været mest markant i BRICS-landene. Transformationen af juridiske uddannelser skal ses i relation til særligt udviklingen i advokatbranchen og virksomheders store interne juridiske afdelinger, der har forskubbet nationale retlige hierarkier og på verdensplan fået juridiske uddannelser til at fokusere på at gøre deres kandidater kvalificeret til erhvervs livet, herunder de store advokatfirmaer (Hammerslev, 2022; Faulconbridge og Muzio, 2009). På den vis er der en ”indflettethed” mellem forskellige nationale udviklinger og globale trends, på trods af at ændringerne sker specifikt i enkelte lande. Med ekspansionen af antallet af juridiske uddannelsesinstitutioner og antallet af jurister på globalt plan er der opstået en stigende differentiering, stratificering og specialisering mellem de forskellige jurister, hvor nationale eliter har formået at reproducere deres positioner gennem juridiske

uddannelser og formår at indtage toppositioner særligt i advokatbranchen – samtidig med at juridiske uddannelser nogle steder er indblandet i stats- og elitetransformationer (Dezalay og Garth, 2021; 2022). I denne differentiering er indlejret en social stratificering, hvor de store advokatfirmaer primært rekrutterer fra specifikke eliteuddannelsesinstitutioner, der i sig selv rekrutterer fra landenes eliter. Ligeledes er indførelsen af store advokatfirmaer understøttende for lokale forandringer, der åbner landene op for den globale økonomi.

Selvom sådanne reproduktionsmønstre og forskydninger måske ikke er så tydelige i Norden, har svenske studier alligevel påvist, hvordan jurastuderende med høj grad af social kapital formår at investere mere og anderledes i transnationale former for uddannelseskapital sammenlignet med deres medstuderende uden høj grad af social kapital (Börjesson og Broady, 2006). Og norske studier har vist, hvordan social baggrund får stigende betydning i forhold til at kunne nå de mest prestigefyldte juridiske stillinger, særligt inden for advokatsektoren (Strømme og Hansen, 2017).

 **Siden 1980'erne har advokatsektoren også i Danmark ændret sig. Advokatsektoren har differentieret sig internt og udviklet sig til "to hemisfærer" med en lille gruppe af store advokatfirmaer (som udvikledes af en juridisk elite) og en majoritet af små advokatkontorer**

Siden 1980'erne har advokatsektoren også i Danmark ændret sig. Advokatsektoren har differentieret sig internt og udviklet sig til – for at bruge Heinz og Laumanns (1994) sigende metafor – "to hemisfærer" med en lille gruppe af store advokatfirmaer (som udvikledes af en juridisk elite) og en majoritet af små advokatkontorer. I Danmark praktiserede de fleste advokater indtil primo 1980'erne i egne eller små advokatkontorer med partnere og få ansatte, hvor de færreste kontorer havde mere end 10 ansatte. Kontorerne bar partnernes navne, og advokaterne var generelt generalister, der tog de sager, der kom til kontoret. Men med forandringerne af det økonomiske felt i 1980'erne, hvor virksomhedsfusioner skabte større finansielle institutioner og virksomheder, økonomien i stigende grad blev internationaliseret, EU harmoniserede markeder, og nye IT-løsninger udvikledes, begyndte de store virksomheder og finansielle institutioner langsomt at udvikle interne juridiske afdelinger. Således var der færre end 400 (8 pct. af professionen) interne virksomhedsjurister ("in-house lawyers") i 2000; et tal der steg til 1.400 i 2014 (22 pct.) (Hammerslev, 2020). Dette påvirkede – og blev understøttet af – advokater, der i en række bølger fusionerede deres kontorer og specialisere sig til at kunne rådgive erhvervslivet. Fusionerne medførte en lille gruppe advokatfirmaer, der blev dominerende og medførte stigende konkurrence og omstrukturering af advokatfirmaerne med ledende partnere, udenlandske kontorer, internationale inter-kontor samarbejde og stigende differentiering fra resten af advokatstanden. Hvor der ikke fandtes advokatfirmaer i Danmark i 1998 med

flere end 100 advokater, var der tre i 2004 og otte i 2017. Forskydningerne i advokatbranchen kan også ses på omsætningsfordelingen. De fem største advokatfirmaers omsætning steg i perioden 2000-2014 med 166 pct. og udgjorde i 2014 26 pct. af advokatkontorers samlede omsætning, og de næste fem største advokatfirmaers omsætning steg med 251 pct. til 12 pct. af den samlede omsætning (Hammerslev, 2020). Ligeledes ændres klientportfolierne for advokater. I år 2000 blev 98 pct. af rådgivningen givet til danske virksomheder, mens tallet i 2014 havde ændret sig til, at udenlandske virksomheder stod for 68 pct. af omsætningen i de største ti advokatfirmaer. Hovedvægten i arbejdet for advokater er – på trods af det er en gængs opfattelse – ikke at gå i retten; blot 10 pct. af advokaters arbejde vedrører processer ved domstolene.

Bølgen af fusioner fra de tidlige 1980'ere var kraftigt inspireret af globale angloamerikanske advokatfirmaers organisatoriske struktur (hvilket i høj grad bygger på amerikanske standarder og metoder, sådan som allerede Porsdam (2002) delvist antydede i sit bidrag til den tidligere magtudredning). Advokaterne i de store advokatfirmaer blev mere specialiserede, og firmaerne udviklede nye strategiske forretningsstrukturer for at tiltrække og bevare de bedste klienter. Med nye rekrutteringsstrategier forsøgte advokatfirmaerne at rekruttere de bedste juridiske kandidater direkte fra de juridiske uddannelser (Hammerslev, 2020).

Den juridiske profession har med andre ord ændret markant profil, hvor advokater i de store advokatfirmaer via deres størrelser og økonomi og deres orientering mod internationale og store klienter i høj grad er med til at understøtte den globale økonomi. Som vi skal se i det næste nedslag, har deres orientering bidraget til en ny form for retlig udvikling, hvor ret ikke kun vedtages gennem nationale parlamenter, men i høj grad vedtages i og mellem globale virksomheder og interesseorganisationer.

Andet nedslag: Skabelse af ret i private fora?

Det andet nedslag vedrører, hvem der skaber de regler, der får normativ effekt for borgere, virksomheder og myndigheder. I en ny magtudredning vil det være interessant at overveje, hvad der betragtes som regler, og hvornår blikket rettes på regeludformningen. I den tidligere magtudredning var fokus primært på nationale regeludstedere i Folketinget (Christiansen et al., 2001) og den europæiske regeludstedelses indsnævring af det danske råderum (Blom-Hansen og Christensen, 2004). I forlængelse af diskussionen om differentieringen af den juridiske profession, udviklingen af store advokatfirmaer og udviklingen af den globale økonomi med globale virksomheder og organisationer udfordres synet på, at regler udelukkende skabes og vedtages i nationale parlamenter eller i transnationale institutioner, som f.eks. EU. Eller med andre ord har globaliseringen muliggjort, at retten globalt skabes gennem en række forskellige decentrale lovgivningsprocesser blandt markeds- og civilsamsfundsaktører, og denne regelskabelse er delvist uafhængig af nationalstater. Inden for juraen taler man herved om retspluralisme, dvs. at retten ek-

sisterer som overlappende systemer af normer og retlige aktører fremfor som en systematisk enhed funderet i nationalstaten (Santos, 2002; Dalberg-Larsen, 2000). Herved kæmper en række aktører om rettens domæne, og retlige hierarkier forskydes mod store (økonomiske) markedsaktører frem for traditionelle nationale politiske felter. Denne form for ret har mange former, såsom tekniske standarder, sociale, tekniske og etiske retningslinjer, intra-organisatorisk regulering i multinationale virksomheder, kontrahering, voldgift – eller sågar *lex mercatoria* – som skabes af transnationale virksomheder og NGO'er og benyttes i konfliktløsningssituationer. Det er ikke alle jurister, der vil anerkende sådanne former for "soft law" som bindende retskilder. Men globaliseringen udfordrer det "monistiske" retskildesyn, da en stigende normproduktion finder sted globalt. Den globaliserede økonomi udfordrer således den måske svagere globaliserede politik, hvor nationalstaterne mister deres kontrollerende potentiale (se f.eks. Teubner, 1997). Samtidig ses en kraftig stigning i antallet af internationale retlige organisationer, domstole og traktater, der regulerer både transnationale virksomheder og finansielle institutioner og får bindende virkninger for nationale interne retsforhold (Alter, 2014).

➤ **Retsudviklingen kan på visse områder siges at være flyttet fra statslige enheder til private selskaber. Herved skabes et retligt og teknisk sprog, som alle aktører er nødt til at benytte – noget som den tidligere magtudredning ikke kunne undersøge ud fra dens perspektiver og metoder**

Betydningen af denne udvikling er, at retsudviklingen på visse områder kan siges at flytte fra statslige enheder til private selskaber og herved skabes et retligt og teknisk sprog, som alle aktører er nødt til at benytte – noget som den tidligere magtudredning ikke kunne undersøge ud fra dens perspektiver og metoder. Som flere forskningsprojekter, der undersøger globale regelskabelsesprocesser, påpeger, sker store dele af den retlige regulering netop via globale aktører, der normalt ikke inddrages i juridiske og sociologiske analyser (se f.eks. Riles, 2011; Dezalay og Garth, 1996; Santos og Rodríguez-Garavito, 2005). For eksempel påviser Riles (2011) gennem et etnografisk studie af det japanske derivatmarked, der er integreret i globale finansmarkeder, hvordan retlig regulering sker gennem et netværk af aktørers (banker, investeringsfirmaer, advokater, administrative instanser, universiteter og sågar AI) skabelse og daglige brug af retlige teknikker som sikkerhedsstillelse. Denne række af aktører sikrer at skabeloner og formularer udfyldes og hermed bliver retligt bindende. Via disse sikkerhedsstillelseskabeloner forbindes forskellige dele af det finansielle netværk, samtidig med at de sætter retlige grænser for praksis. Når disse standarder først bliver daglig praksis hos "dokumentationsfolkene" i banker, fremstår de som standarder og rutiner og ikke som juridiske regler med politiske og økonomiske konsekvenser. Sikkerhedsstillelse kan således – som Riles gør – anses som en legitim privat reguleringsteknologi, der regulerer finansmarkedet.

Som Riles' case viser, bliver den globale produktion af regulering – og reguleringen selv – så kompleks i forhold til mængden af aktørnetværk, reguleringsformer og måder, der skabes legitimitet, at den brede offentlighed ikke har mulighed for og ressourcer til at diskutere de juridiske teknikaliteters økonomiske og politiske konsekvenser af denne form for privat retliggørelse (Riles, 2011: 223). Hermed udfordres forestillingen om retten som et demokratisk styringsinstrument, og det vanskeliggør en demokratisk diskussion om globale processers underliggende økonomiske og magtmæssige konsekvenser.


Tredje nedslag: Hvornår påbegyndes skabelsen af ret?¹

Det tredje og sidste nedslag vedrører regelskabelsesprocessen. Det diskuterer, hvordan forskningens indsnævring af problemstillingen kan overse bredere kontekster, hvor advokater – og måske særligt amerikanske advokater – bidrager til regelskabelsesprocessen. Eller med andre ord: alt efter hvor forskningen fokuserer, kan resultatet om, ”hvem der har magten”, blive forskelligt. For eksempel konkluderer Blom-Hansen og Christiansen (2004) i deres del af magtudredningen om forholdet mellem EU-regulering og dansk politisk selvstændighed:

”Samlet kan man om EU’s regulering konkludere, at den favner bredt, men alligevel er koncentreret på ret få områder [primært inden for Fødevareministeriet, Miljøministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet]. Kommissionen spiller en stigende rolle som regeludsteder, men primært på de områder, hvor der reguleres mest og tættest. EU’s reguleringsmæssige betydning er altså samlet set et ret koncentreret og afgrænset fænomen. Samtidig gælder, at selv på de mest berørte områder er der et ret stort spillerum for rent dansk politik” (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 31).

I selve undersøgelsens metodiske design fokuseres på de lovgivende organer. Dalberg-Larsen (2005) inddeler lovgivningsprocessen i forskellige faser, nemlig i initiativfasen, i forberedelsesfasen og i beslutningsfasen. Ifølge Dalberg-Larsen er det særligt i disse faser, det er relevant at påvirke lovgivningsprocessen for at få gennemført sine synspunkter. Dette synspunkt stemmer overens med det, som fremgår af den danske forfatningsret (se f.eks. Zahle, 1995) samt i litteraturen om juridisk metode (se f.eks. Blume, 2011). Udgangspunktet for denne del af den juridiske litteratur fokuserer på de retsregler, som regulerer demokratiets formelle gang. Ligeledes fokuserer litteraturen på, hvordan politikere, embedsmænd og høringsrelevante interessenter tager del i beslutningsprocesserne, og hvornår de gør det. Disse betragtninger udspringer af en forståelse af lovgivningen som udtryk for folkets stemme, og det er via den demokratiske proces reguleringen gennemføres. I EU-retten og i litteraturen om EU’s institutioner fokuseres også på de formelle lovgivningsprocedurer, der initieres og gennemføres gennem politiske kanaler, hvor politikere og deres embedsmænd har mandat og magt til at forhandle deres synspunkter igennem.

Der er mange gode indsigter i dette, men måske det er relevant at udvide perspektivet, således at der fokuseres på selve skabelsen af mulighedsbetingelserne for at initiere, forberede og beslutte lovgivningen, og at der i selve forskningsdesignet forsøges at gå bag om prækonstruerede forestillinger om retens skabelse. Ved alene at fokusere på lovgivningsprocedurer inden for den retlige forståelsesramme er det let at overse, at de europæiske institutioner og medlemslandenes permanente repræsentationer er omgivet af en omfattende mængde af professionelle lobbyister, herunder de store advokatfirmaer, der forsøger at påvirke dagsordenen for, hvilke emner de politiske institutioner i det hele taget diskuterer, hvordan de behandler dem, og hvilken form for stillingtagen de har mulighed for at tage. I modsætning til de fleste europæiske landes politiske traditioner, men næsten i direkte forlængelse af amerikansk politisk kultur er feltet for europæisk politik blevet præget af professionelle lobbyister og deres konstante arbejde for at varetage deres klienters mere eller mindre specifikke interesser. Ydermere forsøger lobbyister at sætte dagsordenen for, hvad der skal reguleres, hvilket også sker på et tidligere tidspunkt end de faser i lovgivningsprocessen, Dalberg-Larsen skitserer. I en dansk politisk tradition har lobbyisme traditionelt været set som påvirkninger af allerede foreslået lovgivning. Men når først dagsordenen er sat, og de selvindlysende sandheder er etableret, er de ganske vanskelige markant at påvirke. Med et fokus på de agenter, som er involveret i disse processer, kan det ses, at det primært er særdeles ressourcestærke agenter og institutioner, der er involveret i agendasættende processer. Når mindre lande som Danmark og mindre ressourcestærke politiske aktører og organisationer først kommer på banen, må de som oftest handle ud fra allerede eksisterende dagsordener og selvindlysende sandheder. Dette betyder, på trods af Blom-Hansen og Christensens (2004) optimistiske vurdering, at råderummet for danske politikere og lobbyister indsnævres i transnationale processer, hvor ideer og ret eksporteres fra dominerende centre i verden (Wallerstein, 2000; Bourdieu og Wacquant, 1999). Herudover ses det, at der er langt større politisk aktivitet ud over, hvad der sker snævert i politiske og juridiske fora.

 **Ved at fokusere på aktørerne bag mulighedsbetingelserne for lovgivningsprocesserne bliver det muligt at se, at lovgivningen alene er et sidste skridt i at kodificere dominerende samfundsopfattelser**

Men kampen om at sætte den politiske og lovgivningsmæssige dagsorden kan undersøges ved at se på regulering i kontekst. Det vil sige i den sammenhæng og med fokus på de mange aktører, der er involveret i selve agendasætningen og produktionen af de sandheder, som senere vil blive betragtet som selvindlysende. Ved at fokusere på aktørerne bag mulighedsbetingelserne for lovgivningsprocesserne bliver det muligt at se, at lovgivningen alene er et sidste skridt i at kodificere dominerende samfundsopfattelser. Metodologisk betyder skiftet i perspektiv, at det bliver muligt at undgå på forhånd at indsnævre

fokus for rettens genese til alene at omhandle lovgivningsinstitutioner og på forhånd udpegede aktører.

Et eksempel på, hvordan professionelle lobbyister kan skabe dagsordener, der får betydning for mulighedsbetingelserne for lovgivning, er, hvordan EU's indre marked og andet bankdirektiv kom på dagsordenen og senere blev gennemført med vidtgående retlige og sociale konsekvenser for bla. Danmark. For at forstå den udvikling må man kigge på den amerikanske lobbyorganisation EU-Komiteen under American Chamber of Commerce (AmCham) i Belgien og den transeuropæiske European Roundtable of Industrialists, som forandrede europæisk lobbyisme.

En af de mest succesrige og effektive lobbygrupper i EU er AmChams EU-Komite. Fra start af var EU-Komiteens organisationsform og måder at handle på forskellige fra lignende europæiske organisationer. Historisk er europæiske interessegrupper baseret på en form for korporatisme, hvilket betyder, at på et europæisk plan er interessegrupperne organiseret via stærke nationale forbund, som igen er baseret på forskellige nationale sektorale forretningsorganisationer. Dette bevirker, at de frem for alt er nationale forbund, som ikke har et europæisk eller internationalt udsyn som det primære (Gardner, 1991). Til forskel herfra er EU-Komiteen baseret på direkte tværsektoralt medlemskab, hvilket betyder, at EU-Komiteen ikke er bundet af medlemmernes (bl.a. multinationale selskaber og globale amerikanske advokatfirmaer) nationale sektorale perspektiver. Herved er der skabt basis for et mere "internationalt og europæisk udsyn end de traditionelle Europæiske modstykker" (Cowles, 1996: 320, min oversættelse).

Fra begyndelsen var EU-Komiteens formål at blive en politisk aktør i EU (dåværende EF) for at kunne sætte "EU agendas, to shape legislation, to provide policy alternatives, and to inform public opinion" (Cowles, 1996: 341). EU-Komiteen ville både overvåge udviklingen i Kommissionen og influere på relevant lovgivning, og fra 1981 oprettedes flere stående komiteer, der skulle overvåge forskellige politiske områder inden for EU, herunder udviklingen inden for selskabsret, markedsret og bank- og børsret.

Ifølge Cowles var det normal praksis i EU, at lobbyisme fra store selskaber og europæiske grupper først begyndte, efter at Kommissionen havde foreslået lovgivning. For at kunne påvirke processerne i endnu højere grad fandt EU-Komiteen, at det var nødvendigt med et øget informationsniveau. EU-Komiteen så nødvendigheden af at være med i de dagsordenssættende processer for at influere allerede det tidlige lovforberedende arbejde. I de tidlige 1980'ere fulgte de det gamle ordsprog, at information er magt, og på den baggrund skabte de en database indeholdende EU-lovgivning. Ifølge Cowles var Kommissionen ikke specielt gavmilde med information om kommende lovgivning. Derfor skulle databasen indeholde og systematisere information for at kunne analysere, hvilke områder der skulle prioriteres. Dette blev et enestående værktøj til at kunne deltage i politikskabende processer. Med det indre markeds kommen

forsøgte EU-Komiteen i 1987 at blive ”a clearinghouse for information” og et ”intelligence network” for EU-lovgivning (Cowles, 1996). Komiteen forsøgte at blive den vigtigste aktør, når det gjaldt information om EU-lovgivning og den mente, den kunne påvirke EU-lovgivningen, hvorfor flere folk blev ansat og budgettet steg. Denne øgede information udmundede bla. i publikationen *Countdown 1992*, som indeholdt et sporingssystem for de knap 300 lovgivningsinitiativer, som var udstukket i ”the Cockfield white paper” (Hvidbog fra Kommissionen til Det Europæiske Råd, 1985). Da *Countdown* blev publiceret, indeholdt den flere end 500 lovgivningsinitiativer, som ikke var forudset i hvidbogen, men som var relateret til det indre marked (Peterson og Cowles, 1998). Informationerne i *Countdown* var så omfattende, at selv ikke Kommissionen havde så fyldestgørende overblik over EU-lovgivningsprocesserne vedrørende det indre marked, som EU-Komiteen havde.

Som Cowles bemærker, kan EU-Komiteen foreslå lovgivningsinitiativer

”long before the national leaders or their representatives review the formal proposals. The EU Committee also plays a discreet role in setting the Community agenda. ... this means that the EU Committee can propose its own legislative agenda to these individuals [of the Commission or European Parliament]” (Cowles, 1995).

Siden har EU-Komiteen udviklet en proces, hvor den sikrer en optimeret indflydelse, bl.a. ved at netværke og skrive policypapers, der bliver dagsordensættende.

Med det indre marked var der flere ansatte i Bruxelles, som indkaldte EU-Komiteen til at

”provide practical assistance to [EU] rule-writers ... [This was owing to] the fact that the companies which belong to the [EU] Committee have long regarded Europe as a single market and have identified potential remedies to single-market defects in their own internal planning exercises and marketing studies” (Gardner, 1991: 43).

Ved på den vis at være på forkant med retsudviklingen formåede EU-Komiteen, ifølge Cowles (1996), at være en af hovedkræfterne bag bl.a. EU’s 2. bankdirektiv (Direktiv 89/646/EØF af 15. december 1989).

Allerede i løbet af 1980’erne vandt den amerikanske måde at organisere og praktisere lobbyisme frem i Europa. For eksempel blev European Roundtable of Industrialists skabt i 1983 med inspiration efter det amerikanske Business Roundtable. En række europæiske industriledere, bl.a. med Volvos direktør Pehr Gyllenhammar i spidsen og med aktiv støtte fra EU-kommissær Davignon, havde argumenteret kraftigt for et mere harmoniseret europæisk marked med fri bevægelighed af ideer, varer, mennesker og tjenesteydelser. De gik i gang med at lobbye for et indre marked. De lobbyede forskellige statsledere, og ifølge Cowles (1995) skulle de have været en af hovedårsagerne til, at den

franske præsident Mitterrand satte fart på integrationen. Mitterrands politiske agenda blev i store træk fastlagt af European Roundtable of Industrialists. Da franske- og EF-embedsmænd pr. januar 1985 ikke havde gennemført konkrete tiltag for et integreret europæisk marked, afslørede Wisse Dekker, Chief Executive Manager for Philips, sin egen plan, "Europe 1990", på et møde (11. januar 1985) i Bruxelles (Nollert og Fielder, 2000). Planen blev også sendt til centrale politiske ledere i Europa. Ifølge Cowles lagde planen "the precise steps needed to create a unified market". Dekkers Europe 1990 blev officielt tiltrådt af European Roundtable of Industrialists. Som Cowles bemærker: "Europe 1990 was viewed by many as the precursor to the Cockfield White Paper, the document that outlined the Single Market" (Cowles, 1995).

Dette nedslag illustrerer, hvordan de beslutningstagende institutioner i EU er omgivet af særdeles ressourcestærke og professionelle lobbyister (se også Cohen og Vauchez, 2007; Pavone, 2022). Selve lobbyismen er, som casen viser, blevet professionaliseret. Lobbyisme er på mange måder – og ideelt set – for alle, hvilket har fået Streeck og Schmitter (1991) til at kalde den pluralistisk. Men samtidig er den også blevet mere skjult, og den åbner for en mere ulige fordeling af repræsentationsmuligheder imellem forskellige samfundsinteresser. Med hvad der kan kaldes en amerikanisering af lobbyismen, sker arbejdet med at påvirke selve den retlige udvikling allerede inden, reguleringen er i initiativfasen. Og her spiller jurister og måske særligt de store advokatfirmaer en væsentlig rolle. Ydermere formår de mest velsmurte lobbyorganisationer, som EU-Komiteen, at blive samarbejdspartnere til EU's politiske organer samt indgå i professionelle netværk, hvor udviklingen af EU diskuteres og dagsordenen sættes.

Styrkeforholdet mellem ret, politik og økonomi forskydes mod økonomien

Denne artikel har gennem tre nedslag indikeret nogle forskydninger i den juridiske profession og elite, og i hvem der skaber regler. Ifølge de studier, som artiklen henviser til, forskydes magten væk fra traditionelle statslige magteliter mod internationale markedsaktører, der delvist har formået at gå under radaren i klassiske udredninger juridiske eliter. Derfor må det i en ny magtudredning være uomgængeligt at se på, hvem der understøtter nødvendiggørelsen af globaliseringens fortsatte indtrængen på retlige områder og hermed også på ændringer i organisering af advokatfirmaer og privatiseringen af retten. Eller med andre ord at se på, hvordan styrkeforholdet mellem ret, politik og økonomi forskydes mod økonomien og internationale aktører, og hvordan sådan forskydning har betydning for magthierarkier. Og dette er ganske væsentligt, da essensen af, hvad der er på spil i retlige felter – og for lobbyister – er kampen om at definere de retlige normer, der bliver præsenteret som neutrale anliggender for almenvældets bedste.

Noter

- 1 Denne del bygger på Hammerslev (2008).

Referencer

- Alter, Karen (2014), *The New Terrain of International Law: Courts, Politics, Rights*, Princeton: Princeton University Press.
- Aubert, Vilhelm (1976), "The Changing Role of Law and Lawyers in Nineteenth- and Twentieth-Century Norwegian Society", i Neil MacCormick, red., *Lawyers in Their Social Setting*. Edinburgh: Green.
- Blegvad, Britt-Mari (1973), *Juristernes rolle i samfundet*, Copenhagen: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Blegvad, Britt-Mari (1975), "De juridiske eksperter – tre professioner", i Hans Gullestrup, Jacob Hegland og Bjarne Herskin, red., *Eksperterne og magten: Professionelles rolle i organisationer og samfund*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, pp. 224-55.
- Blom-Hansen, Jens og Jørgen Grønnegård Christensen (2004), *Den europæiske forbindelse*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Blume, Peter (2011), *Retssystemet og juridisk metode*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bourdieu, Pierre og Loïc Wacquant (1999), "On the Cunning of Imperialist Reason", *Theory, Culture & Society*, 16(1): 41-58.
- Börjesson, Mikael og Donald Broady (2006), "The Social Profile of Swedish Law Students: National Divisions and Transnational Strategies", *Retfærd. Nordic Legal Journal*, 29: 80-107.
- Christensen, Jens Peter (2003), *Domstolene – den tredje statsmagt*, Århus: Magtudredningen.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller og Lise Togeby (2001), *Den danske elite*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Cohen, Antonin og Antoine Vauchez (2007), "Introduction: Law, Lawyers, and Transnational Politics in the Production of Europe", *Law & Social Inquiry*, 32: 75-82.
- Cowles, Maria Green (1995), "The 'Business' of Agenda-Setting in the European Union", Unpublished paper.
- Cowles, Maria Green (1996), "The EU Committee of AmCham: the powerful voice of American firms in Brussels", *Journal of European Public Policy*, 3(3): 339-58.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (2000), *The unity of law : an illusion?: On legal pluralism in theory and practice*, Berlin: Galda und Wilch Verlag.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (2005), *Lovene og Livet: En retssociologisk grundbog*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dezalay, Yves og Bryant G. Garth (1996), *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Field*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dezalay, Yves og Bryant G. Garth (2021), *Law as Reproduction and Revolution: An Interconnected History*, Berkeley: University of California Press.
- Dezalay, Yves og Bryant G. Garth (2022), "Law as Reproduction and Revolution : An Interconnected History of the Internationalisation of National Legal Hierarchies", i Richard Abel, Hilary Sommerlad, Ole Hammerslev og Ulrike Schultz, red., *Lawyers in 21st-Century Societies : Vol. 2: Comparisons and Theories*, Oxford: Hart Publishing, pp. 569-90.
- Durkheim, Emile (1984), *The Division of Labour in Society*, London: Macmillan Press.
- Faulconbridge, James R. og Daniel Muzio (2009), "Legal Education, Globalization, and Cultures of Professional Practice", *The Georgetown journal of legal ethics*, 22: 1335-60.
- Gardner, James N. (1991), *Effective Lobbying in the European Community*, Boston: Kluwer.
- Habermas, Jürgen (1987), *Theory of Communicative Action: A Critique of Functionalist Reason*, Cambridge: Polity Press.
- Hammerslev, Ole (2003), *Danish Judges in the 20th Century: A Socio-Legal Study*, Copenhagen: DJØF Publishing.
- Hammerslev, Ole (2008), "Lobbyisme og den danske beslutningsproces", i Egelund Olsen, Birgitte og Karsten Engsig Sørensen, red., *Europæiseringen af dansk ret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hammerslev, Ole (2020), "Lawyers in Denmark, Sweden & Norway: Liberalisation, differentiation and the emergence of a market for legal services", i Richard Abel, Ole Hammerslev, Hilary Sommerlad og Ulrike Schultz, red., *Lawyers in 21st-century societies: National reports*, Oxford: Hart Publishing, pp. 175-92.
- Hammerslev, Ole (2022), "Globalisation and Education: Reconfigurations in Location, Scale, Form and Content", i Richard Abel, Ole Hammerslev, Hilary Sommerlad og Ulrike Schultz, red., *Lawyers in 21st-century societies: National reports*, Oxford: Hart Publishing, pp. 253-70.
- Heinz, John P. og Edward O. Laumann (1994), *Chicago Lawyers: The Social Structure of the Bar*, Chicago: Northwestern University Press.
- Hvidbog fra Kommissionen til Det Europæiske Råd (1985), *Gennemførelse af det interne marked*. Milano.
- Luhmann, Niklas (1981), *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Madsen, Mikael R. (2013), "Domstole i retssociologisk perspektiv", i Ole Hammerslev og Mikael Rask Madsen,

- red., *Retssociologi: Klassiske og moderne perspektiver*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 745-62.
- Montesquieu, Charles Louis (2015/1748), *Om lovenes ånd*, København: Gads Forlag.
- Nollert, Michael og Nicola Fielder (2000), "Lobbying for a Europe of big business: the European Roundtable of Industrialists", i Volker Bornschier, red., *State-building in Europe: The Revitalization of Western European Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Parsons, Talcott (1954), *Essays in Sociological Theory*, New York: The Free Press, pp. 187-209.
- Pavone, Tommaso (2022), *The Ghostwriters: Lawyers and the Politics behind the Judicial Construction of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, Mogens N. (1972), "Lawyers in Politics: The Danish Folketing and United States Legislatures", i Samuel C. Patterson og John C. Wahlke, red., *Comparative Legislative Behaviour: Frontiers of Research*, New York: Wiley-Interscience, pp. 25-63.
- Peterson, John og Maria Green Cowles (1998), "Clinton, Europe and Economic Diplomacy: What Makes the EU Different?", *Governance*, 11: 251-71.
- Porsdam, Helle (2002), *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*, Århus: Magtudredningen.
- Riles, Annelise (2011), *Collateral Knowledge: Legal Reasoning in the Global Financial Markets*, Chicago: Chicago University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Toward a new legal common sense: law, globalization, and emancipation*, London: Butterworths.
- Santos, Boaventura de Sousa og César A. Rodríguez-Garavito (2005), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang og Philippe C. Schmitter (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics & Society*, 19: 133-64.
- Strømme, Thea Bertnes og Marianne Nordli Hansen (2017), "Closure in the elite professions: the field of law and medicine in an egalitarian context", *Journal of Education and Work*, 30: 168-85.
- Teubner, Gunther (1997), *Global Law without a State*, Aldershot: Dartmouth.
- Wallerstein, Immanuel (2000), *The essential Wallerstein*, New York: The New Press.
- Weber, Max (1978), *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- Zahle, Henrik (1995), *Dansk Forfatningsret 1. Institutioner og regulering*, København: Christian Ejlers' Forlag.