

redigeret af
steen bo frandsen
dorte jagetić andersen

europas grænser

Europas grænser
© Forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2018
Omslag, tilrettelægning og sats: Anne Solmer
Forlagsredaktion: Karina Bell Ottosen
Bogen er sat med Gotham
Trykt på 120 g Amber Graphic
hos Narayana Press, Gylling

Printed in Denmark 2018
ISBN 978 87 7124 960 6

Aarhus Universitetsforlag
Finlandsgade 29
8200 Aarhus N
www.unipress.dk

Bogen er udgivet med støtte fra
Sønderjyllands Forskningsfond,
Alving Fonden og Wistifonden

Kopiering fra denne bog må kun finde sted
på institutioner, der har indgået aftale med
Copydan, og kun inden for de i aftalen
nævnte rammer.



Forlaget har så vidt muligt afklaret alle
ophavsrettigheder til bogens illustrationer.
Eventuelle krænkelse af ophavsretten er
sket ufrivilligt og utilsigtet. Retmæssige
krav vil blive honoreret, som havde
forlaget indhentet tilladelse i forvejen.

— samarbejde over grænser

martin klatt

-76

3 — SAMARBEJDE OVER GRÆNSER

Den moderne statsgrænse, som vi kender den, er en institution, der opstod i 1900-tallet. Grænser har selvfølgelig eksisteret tidligere, men staten havde ikke de nødvendige tekniske midler til at udføre en konsekvent pas- og toldkontrol for at markere sin suverænitet ved statsgrænsen. Med den tiltagende europæiske integration og neoliberale globaliseringsmodeller (ideen om en fri, ubegrænset verdenshandel, kapitalens og med visse begrænsninger også menneskenes frie bevægelighed) bliver statens suverænitet udfordret. Flere og flere initiativer og udviklinger sigter på en nedbrydning af grænserne og mere grænseoverskridende samarbejde.

Grænseoverskridende samarbejde skal her forstås som regionalt grænseoverskridende samarbejde uden om landenes regeringer. Det drejer sig altså om alt samarbejde, der er regionalt foranlediget og ikke nedfældet i bilaterale eller multilaterale, statslige traktater. Den historiske og ideelle baggrund er ofte europæisk integration inden for rammerne af EU under slagordet 'det grænseløse Europa'. Kapitlet gør rede for, hvilken indflydelse forestillingen om det grænseløse Europa har haft på grænser og grænseregioner i EU, for at demonstrere, at grænser faktisk stadigvæk spiller en rolle eller endda bliver genskabt i det grænseoverskridende samarbejde.

Regionalt grænseoverskridende samarbejde - hvad er det?

Grænseoverskridende samarbejde er i og for sig ikke et nyt fænomen. Stater har længe samarbejdet over grænser i forbindelse med mange praktiske anliggender som regulering af grænsevandløb (i grænsevandløbs- eller flodkommissioner), trafik, samhandel, osv. Disse former

-77

3 — SAMARBEJDE OVER GRÆNSER

for samarbejde blev reguleret i bi- eller multilaterale traktater, forhandlet mellem staternes udenrigsministerier og ratificeret af staternes regeringer og deres folkevalgte parlamenter.

Det nye i udviklingen efter 1945 var, at statens monopol på udenrigspolitik i stigende grad blev udfordret af regionale og lokale politiske aktører. Disse ville nu indgå samarbejdsaftaler om forskellige forhold på tværs af grænser på egen hånd uden at inddrage regeringerne. Bevægelsen for europæisk integration havde således allerede i anden halvdel af 1940'erne en lokal dimension. Mennesker i grænseregioner ville gøre op med at se deres naboer som fjender og i stedet genskabe venskaber på tværs af grænser. Regional- og lokalpolitikere gik i gang med at etablere kontakter på tværs af grænser, mest af alt i form af by-venskaber, der blussede op fra 1950'erne i hele Vesteuropa, dvs. i de seks lande, der startede EF (Frankrig, Italien, Vesttyskland, Belgien, Nederlandene, Luxemburg). Det tog en vis tid, før denne bølge nåede Danmark, men fra 1960'erne begyndte danske byer ligeledes at indgå venskabsaftaler med andre europæiske byer uden for de nordiske lande.

Det var imidlertid ikke EF, der dannede rammen for de første europapolitiske initiativer til at fremme regionalt grænseoverskridende samarbejde, men det i 1949 oprettede paneuropæiske Europaråd (ikke at forveksle med Det Europæiske Råd i EU). Europarådet er som bekendt aldrig blevet en føderal, overstatslig institution, men derimod en mellemstatslig institution, dvs. en institution, hvor alle medlemmer er lige og kun kan beslutte forpligtende konventioner eller lignende enstemmigt.

I årene omkring rådets grundlæggelse var der imidlertid mange tilhængere af at opbygge Europarådet som en føderal overstatslig institution med regionalt og lokalt islæt. Dette stod mange europæiske regeringer, heriblandt den danske, dog afvisende over for. Ikke desto mindre blev der oprettet en særlig komité for kommunale og regionale anliggender under Europarådet. I de følgende år var denne komité aktiv ved at mobilisere og kanalisere støtte til europæisk integration på lokalt plan. Initiativer til et mere vidtgående europæisk samarbejde på lokalt plan blev dog stoppet af Europarådets ministerkomité, der repræsenterede medlemslandenes regeringer. I januar 1957 blev den første europæiske konference for lokale myndigheder afholdt, hvori 135 kommunale repræsentanter fra 14 europæiske lande deltog (Becker-Christensen 1979, 34). På trods af modstand fra ministerkomitéen fik konferencen et permanent sekretariat og afholdt yderligere sessioner i 1958 og 1960 (ibid. 36). Ønsket om at blive et repræsentativt organ for de enkelte landes lokale myndigheder blev dog afvist af ministerkomiteen (ibid. 38).

Ønsket om mere regionalt grænseoverskridende samarbejde blev mere konkret, da EF-landene gik ind for grænseoverskridende regionalplanlægning i 1960'erne. De grænseoverskridende planlægnings-

kommissioner, der blev oprettet ved nogle af EF's indre grænser, bar dog præg af at være kontrolleret af de nationale regeringer. Eneste undtagelse var Vesttyskland, hvor delstaterne havde afgørende indflydelse i disse kommissioner. Også her var forbundsregeringen repræsenteret, men mere i rollen som observatør.

Samtidig blev der etableret de første såkaldte euroregioner. Disse var sammenslutninger af lokale og regionale politiske enheder ved EF-landenes grænser, der forpligtede sig til at virke for grænseoverskridende samarbejde og integration. Ældst er Euregio Rhein-Ems-Ijssel med sæde i den tyske by Gronau, der i dag stadig anses som den ledende og mest succesrige euroregion, hvad angår at starte grænseoverskridende projekter og etablere politiske netværk for derigennem at fremme grænseregionens udvikling. Regionen er desuden vært for den i 1971 grundlagte interesseorganisation Association of European Border Regions (AEBR). I 2013 lykkedes det regionen at få ansvaret for hele det tysk-nederlandske INTERREG-program. Derfor er det ofte denne region, der identificeres med begrebet Euregio.

Euroregioner (eller rettere sagt de involverede politikere og i stigende grad også andre involverede aktører) havde ret vidtgående mål. Grænsen skulle overvindes og regionerne genfinde en tidligere tilstand af grænseløshed, før nationalstaten havde afgrænset territoriet, homogeniseret befolkningen og dermed delt i 'naturlige' regioner. "Grænser er historiens ar," lød (og lyder) en gængs fortælling af de mennesker, der engagerer sig for regional grænseoverskridende integration. Fortællingen bygger på en forestilling om, at det primært er krige i Europa, der har skabt europæiske grænser og på den måde er kommet til at adskille mennesker i naturligt sammenhængende regioner. Sårene skal nu læges, dvs. at grænserne i Europa skal nedbrydes. Helt konkret er målet, at indbyggere i en euroregion skal bruge hele den grænseoverskridende region som fælles handlingsrum til alle livets gøremål, dvs. arbejde, handel, uddannelse, fritid, det sociale liv, osv. EU har siden 1990'erne aktivt støttet denne udvikling, bl.a. ved at introducere INTERREG-programmet, der giver penge til grænseoverskridende aktiviteter i grænseregioner.

Grænseoverskridende samarbejde i en euroregion

Euroregioner har en temmelig ensartet struktur over det meste af Europa, og de første af slagsen har været modeller for de andre. Regionen bygger på en aftale (se nedenfor) mellem mindst to regionale administrationer fra to lande (såsom delstater, provinser, regioner, amter eller kommuner). Der findes dog euroregioner med medlemmer fra tre eller flere lande, ligesom de administrative niveauer kan være forskellige. For eksempel er der euroregioner med såvel kommuner, regioner som delstater som medlemmer. Medlemmerne af Region Sønderjylland-Schleswig i det dansk-tyske grænseland er således

Region Syddanmark, kommunerne Aabenraa, Sønderborg, Tønder, Haderslev og Flensborg og amterne Slesvig-Flensborg og Nordfrisland. Den tysk-østrigske Euregio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein omfatter tyske amter, en østrigsk by, flere østrigske distrikter, en østrigsk delstat og to østrigske offentlige institutioner. I euroregionen Pyrenées-Méditerranée (Spanien-Frankrig) udgør medlemmerne to spanske autonome regioner og to franske regioner.

Det interessante ved euroregionsaftaler er, at de ikke er internationale traktater, som ellers er grundlag for internationalt samarbejde i organisationer som fx NATO. Eftersom medlemmerne af en euroregion ikke er stater, kan de ikke slutte traktater. Dvs. at euroregionsaftaler ikke er bindende i forhold til international ret. Det har efterladt dem i et juridisk tomrum, som er blevet fyldt på flere måder, sidst med instrumentet European Grouping of Territorial Cooperation (EGCT).

Ud over politiske medlemmer findes der i stigende grad også andre interessenter, der er medlemmer af en euroregion. Det kan være erhvervsorganisationer, uddannelsesinstitutioner eller andre partnere, der har en interesse i grænseoverskridende samarbejde. En euroregion er således ikke en politisk institution i gængs forstand.

I de fleste euroregioner er det en forsamling af delegerede, der er det øverste organ. De enkelte euroregioner har drøftet, om der skal oprettes folkevalgte råd, men det er ikke blevet gennemført i nogen euroregion endnu. Forsamlingen vælger så en bestyrelse, der er ansvarlig for den daglige drift. Bestyrelsen bliver ofte støttet af et sekretariat, der også kan fungere som facilitator for grænseoverskridende projekter. Mange euroregionsekretariater fungerer desuden som info-center for grænserelaterede spørgsmål – for politikere, virksomheder såvel som den almene offentlighed.

Juridiske rammer

Manglende juridiske rammer har lagt hindringer i vejen for regionalt grænseoverskridende samarbejde. Det blev allerede tydeligt, da lokale og regionale myndigheder forsøgte at samarbejde i 1950'erne og 1960'erne. Det var således uklart, hvad en kommune fx måtte indgå af samarbejdsaftaler med en kommune i nabolandet. Den parlamentariske forsamling i Europarådet havde nedsat en komité for lokale myndigheder til at undersøge mulighederne for et fælles regelsæt til alle medlemslande af Europarådet. Denne proces gik i gang i 1960'erne, samtidig med at Europarådet igangsatte et arbejdsprogram til udvikling af lokale og regionale strukturer i medlemslandene (Becker-Christensen 1979, 58).

I september 1966 vedtog Europarådets parlamentariske forsamling anbefaling nummer 470, der opfordrede medlemsstaterne til at understøtte de lokale myndigheder i grænseområderne med "tilstrækkelige midler til at opveje ulemperne ved deres perifere beliggenhed ved at

samarbejde over grænser ..." (Becker-Christensen 1979, 63). Denne formulering var dog for vidtgående for datidens europæiske regeringer, hvorfor Europarådets udenrigsministre afviste forslaget. De mente, det ville svække landenes suverænitet og frygtede, at det ville føre til skabelsen af "en mellemliggende europæisk politisk og administrativ struktur, som ville gå sine egne veje (ibid., 69).

Først efter endnu et årtis forhandling lykkedes det i 1980 i Madrid at vedtage en rammekonvention, "European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities", der åbnede for grænseoverskridende aftaler mellem kommunale og regionale aktører. Rammekonvention betyder, at medlemslandene tilskyndes til at indføre lovgivning inden for den ramme, som konventionen beskriver. Den såkaldte Madridkonvention, der i dag er ratificeret af 38 medlemslande, indførte dog ikke et krav om at tillade regionalt grænseoverskridende samarbejde. Den tilskyndede kun medlemslandene til at åbne for denne mulighed, og den indeholdt udkast til grænseoverskridende aftaler mellem regionale aktører.

Madridkonventionen er siden blevet suppleret med tre tillægsprotokoller, der udvider samarbejds mulighederne. Den første (1995) anerkendte regionale myndigheders ret til under visse omstændigheder at indgå bindende, grænseoverskridende samarbejdsaftaler samt etablere grænseoverskridende institutioner med status af juridiske personer. Den blev aldrig ratificeret i Danmark. Anden tillægsprotokol (1998) udvidede samarbejds mulighederne til også at gælde regioner, der ikke umiddelbart ligger ved en statsgrænse. Tredje tillægsprotokol (2009) muliggjorde etableringen af et juridisk samarbejde, der svarer til EU's retsinstrument EGCT, som bliver forklaret nedenfor.

Konventionen og protokollerne er forsynet med modelaftaler for interesserede kommunale og regionale aktører. I modsætning til konventionen har mange medlemslande, heriblandt Danmark, valgt ikke at ratificere tillægsprotokollerne, således at de mere vidtgående, forpligtende aftaler om grænseoverskridende samarbejde ikke har retsgrundlag i de fleste europæiske grænse regioner. Den tredje tillægsprotokol er til dags dato således kun trådt i kraft i Cypern, Frankrig, Tyskland, Rusland, Slovenien, Schweiz og Ukraine.

Samtidig med udviklingen i Europarådet har flere europæiske lande indgået traktater, der giver deres regionale myndigheder lov til at indgå samarbejdsaftaler med regionale myndigheder i andre lande. Tyskland, Schweiz og Østrig har derudover i deres forfatninger givet delstaterne/kantonerne samme ret. Alle disse juridiske instrumenter har dog det forbehold, at evt. grænseoverskridende samarbejdsaftaler ikke tillader at bøje eller bryde landets love. Det er altså ikke muligt at oprette samarbejder, der fritager regioner fra at følge landets love. For eksempel er det ikke muligt at oprette særlige økonomiske zoner med skattefordele eller lignende, som vi kender dem fra Kina eller den amerikansk-mexicanske grænse.

EGTC er en EU-forordning vedtaget i 2006 og således forpligtende for alle EU's medlemslande. En EGTC kan dannes af stater og andre administrative enheder inden for mindst to EU-medlemslande. Det er påkrævet, at gruppen har en forsamling af medlemsrepræsentanter, et kontor og en direktør, der repræsenterer det udadtil. Inden for en EGTC kan parterne forpligte sig til alle mulige former for grænseoverskridende samarbejde, men EGTC'en er bundet af det lands love, hvor det er registreret. Det er således heller ikke her muligt at afvige fra en national lovgivning, hvis den hindrer eller vanskeliggør grænseoverskridende samarbejde.

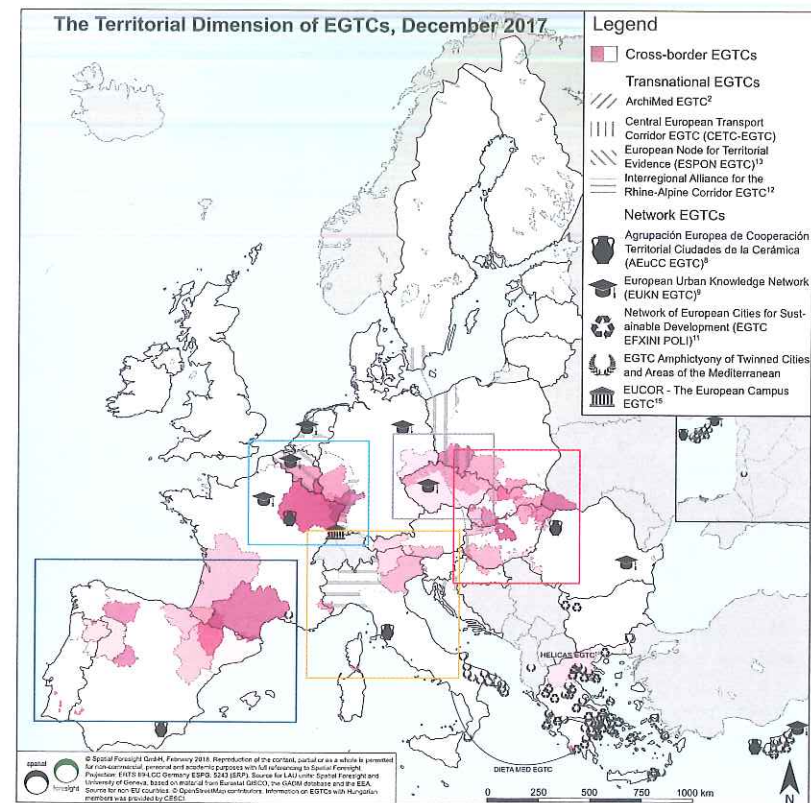
Der er pr. marts 2017 oprettet 63 EGTC'er. De fleste er traditionelle mikro-euroregioner, der har valgt denne juridiske status. Den første EGTC var euroregionen Lille-Kortrijk-Tournai ved den fransk-belgiske grænse. Dertil er kommet flere mikro-regioner ved den ungarsk-slovakiske grænse. Ud over traditionelle euroregioner eksisterer der imidlertid også et par EGTC'ere, der er etableret for at varetage en grænseoverskridende funktion, fx håndtere INTERREG-programmet (La Grande Region, DE-FR-LU), eller det fransk-catalanske grænseoverskridende sygehus La Cerdagne.

En ny, grænseoverskridende regionalisme?

Grænsforskning (eller grænseregionsforskning) var som udgangspunkt geografisk funderet, fordi grænser blev anskuet som linjer i geografien. I dag præges grænseregionsforskningen dog af et bredere perspektiv og beskæftiger mange forskellige videnskabelige discipliner, dog stadig mest inden for samfundsvidenskab og humaniora (se introduktionen). På et samfundsvidenskabeligt plan er det interessante, hvordan grænser bruges til at påvirke de mennesker, der er bosat inden for grænserne, samtidig med dem, der bor på den anden side af grænsen. Grænser ordner samfund ved at definere regler, ved at skabe et 'os' (indenfor) og et 'dem' (udenfor) og ved at indramme det konkrete eksisterende sted, hvor staten udøver suveræniteten over sit territorium.

Europa har været inde i en udvikling siden Anden Verdenskrig, og især efter murens fald i 1989, der har givet grænserne en ny betydning. Forestillingen om det grænseløse Europa er en helt central kerne i det europæiske integrationsprojekt og er delvis virkeliggjort i Schengen-samarbejdet, der afskaffede permanent personkontrol ved grænserne.

Samtidig har europæisk integration og globalisering medført en regionalisering, hvor magt er blevet flyttet fra staterne til supranationale institutioner som EU, men også til sub-nationale regioner. Region er dog et meget flydende begreb, og hverken forskning eller politik er altid entydige i, hvad de mener, når de taler om regioner eller regionalisering. En af globaliseringens fædre og fortalere, den japansk-amerikanske økonom Kenichi Ohmae, fortæller i sine bøger *The Borderless*



© Spatial Foresight, 2018. Territorial dimension of EGTCs. www.spatialforesight.eu/publications.html

World (1990) og *The End of the Nation State* (1995), at økonomiske regioner vil være den afgørende territoriale organisation af verden i fremtiden. Han forstår disse regioner som større end dagens stater, således at EU, Nordamerika eller Østasien her udgør en region. Noget lignende er tilfældet i Samuel Huntingtons kanoniske værk *The Clash of Civilizations* (1996), hvor han forudsiger en verden præget af konflikt mellem seks-syv regioner, der er præget af, hvad han forstår som forskellige civilisationer, mest religiøst begrundet. Økonomiske teorier om regional integration behandler normalt også den supranationale integration, dvs. hvorfor stater opgiver deres suveræniteten på visse områder og integrerer disse i større enheder.

I den europæiske debat, både den politiske og den videnskabelige, er regioner dog normalt enheder under staten. 'Regionernes Europa' er en ide, der blomstrede i 1990'erne i forbindelse med etableringen af Den Europæiske Union i Maastrichttraktaten. Det var tænkt som en modvægt til den magtcentralisering i Bruxelles, som unionsmodstandere mente, var ved at ske. Ideens grundlag var en forestilling om, at



Grænseovergang i Alperne mellem Tyskland og Østrig. Til trods for at grænsen ikke længere er bevogtet, indikerer skiltene, at der her er tale om en landegrænse. Foto: Mike Knell

nationalstaten var blevet for lille til at løse de store problemer, samtidig med at den var blevet for stor til at løse de små. I regionernes Europa skulle EU klare de store udfordringer, mens de små skulle decentraliseres i regionerne. Det sidste blev traktatfæstet i det såkaldte subsidiaritetsprincip, der betyder, at højere politiske institutioner kun skal gribe ind, hvis de regionale ikke kan løse problemerne. Det har medført, at regional selvforvaltning er kommet på dagsordenen og blevet styrket i mange europæiske lande. Især i de tidligere socialistiske lande, der alle var præget af centralstyring, er der blevet etableret nye administrative regioner, men også i hidtil stærkt centralistiske lande i Vest- og Sydeuropa som Frankrig, Storbritannien, Spanien og Italien. Selv i de nordiske lande (undtagen Island) er der blevet etableret administrative regioner.

I et grænseoverskridende perspektiv har denne regionalisering givet anledning til at etablere grænseoverskridende regioner. Oprinde-

ligt er udviklingen blevet forstået som en omvending eller drejning af historien, idet 'naturlige' regioner adskilt af en grænse skulle genforenes. Det kom tydeligt til udtryk i de tidlige euroregioners politiske program, hvor der blev talt meget om at genetablere tidligere forbindelser, der var blevet afbrudt af nationalismen.

EU optog regionerne i sin såkaldte kohæsiionspolitik. Kohæsiion er et låneord fra fransk og bruges i EU-systemet som argument for regionalpolitik forstået på den måde, at det er i EU's interesse at udligne forskelle i økonomisk udvikling i sine regioner. Parallelt med de konkrete programmer til at udvikle grænseoverskridende samarbejde, her mest INTERREG/Territorial Cooperation, har grænseoverskridende samarbejde således fået mere opmærksomhed. Regioner og især grænseregioner har på deres side etableret interesseorganisationer som Assembly of European Regions (AER) og Association of European Border Regions (AEBR) for at påvirke europæiske og nationale politiske beslutninger.

De- og re-bordering

For at analysere denne udvikling, taler forskere om *de-bordering*, altså en åbning, overvindelse eller endda afskaffelse af grænser, mens der samtidig kan iagttages en *re-bordering*, altså en forstærkelse eller genskabelse af grænser. Schengen er således et eksempel på *de-bordering*, fordi grænserne inden for samarbejdet er åbne, mens der samtidig sker en *re-bordering*, fordi kontroller, visumreguleringer osv. bliver standardiseret (og i flere tilfælde skærpet, fx ved den polsk-ukrainske grænse) ved Schengenlandenes ydre grænser.

Regionalt er der bl.a. fokus på det grænseoverskridende samarbejde, hvis erklærede mål er en *de-bordering* og mere integration i grænseregioner. For at analysere vilkårene for, at dette faktisk kan ske, har den fransk-canadiske politolog Emmanuel Brunet-Jailly udviklet en model, der forklarer fremskridtet i grænseoverskridende samarbejde (Brunet-Jailly 2005). Modellen undersøger på fire områder, om der er grobund for grænseoverskridende samarbejde og integration: samhandel (og et marked herfor); institutionaliserede politiske aktiviteter af regionale og lokale politiske aktører, altså om politikerne indgår i en kontinuerlig dialog og viser vilje til at opnå noget sammen; en lokal, grænseoverskridende kultur og en lokal politisk slagkraft, altså om politikerne kan enes og omsætte ideer i praksis. Disse fire områder er indbyrdes forbundet og supplerer hinanden. Hvis det går godt, fungerer de som katalysator for samarbejde, og der vil med tiden opstå en integreret, grænseoverskridende region, hvor grænsen ikke længere adskiller, men forbinder. Det er ikke vigtigt, hvilket område der kommer først, men hvis samarbejdet kommer i gang, danner de fire områder en kreds, hvor alle fremmer hinanden. Sværest at måle er tilstedeværelsen af en lokal grænseoverskridende kultur, som Brunet-Jailly beskri-

ver som en hjemstavnsidentitet, et fælles sprog og fælles økonomiske strukturer.

Med den økonomiske integration i EF/EU burde Brunet-Jaillys første område, samhandel, være til stede i alle europæiske grænse-regioner. Spørgsmålet er så, i hvilket omfang de øvrige områder er til stede, eller om samhandelen også har fungeret som katalysator for mere samarbejde på de øvrige områder. I de fleste europæiske grænseområder har grænsedragningen og nationalstatens homogenisering af territoriet adskilt regionalkulturer af historisk betydning (se kapitel 1 og kapitel 8). Erfaringen fra europæiske grænseregioner dokumenterer, at der i de fleste grænseregioner er aktører, der sigter på at genoprette disse historiske forbindelser, men kan grænseregioner i EU tage deres skæbne i egen hånd i samarbejde med naboregionen på den anden side af grænsen? Det er et af de centrale forskningsspørgsmål, når man undersøger grænseoverskridende samarbejde i EU. Euro-regionerne, der eksisterer i en eller anden form ved alle europæiske grænser, kunne karakteriseres som Brunet-Jaillys andet område, institutionaliserede grænseoverskridende politiske aktiviteter, hvori der indgår regionale og lokale aktører. Hvordan stiller sagen sig med det fjerde område, om der findes en lokal, grænseoverskridende politisk slagkraft? For at besvare dette spørgsmål kræver det en analyse af magtforholdene mellem de forskellige politiske og ikke-politiske aktører (såsom erhvervsorganisationer, lobbyister samt enkeltpersoner med egne interesser).

I den moderne nationalstat, der opstod i 1900-tallet, var disse forhold forholdsvis enkle og klare. Det var det folkevalgte parlament, der med den lovgivende magt bestemte, hvad der måtte ske, og hvad der ikke måtte ske. Regeringen var udøvende magt, men kontrolleret af parlamentet. Tredje magt var retssystemet, der ligeledes kontrollerede regeringen som uafhængigt organ. I konteksten af det europæiske samarbejde er det mere kompliceret, således at mange forskere beskriver magtsystemet i EU som en form for *multilevel governance* (regeringsførelse på flere niveauer). Begrebet henviser til, at flere niveauer er involveret i regeringsarbejdet, uden at der altid er et klart hierarki som i stater, hvor regeringen regerer. Selv i forbundsstater som USA eller Tyskland, hvor der er flere regeringsniveauer, står den føderale regering øverst. I en *multilevel governance*-kontekst derimod analyserer man, hvordan forskellige politiske og ikke-politiske aktører udøver indflydelse på beslutningerne og deres implementering. Det gør det indimellem svært at se, hvilket regeringsniveau der er ansvarligt i relation til EU-lovgivning - hvilket igen forklarer de europæiske befolkningers stadigvæk noget diffuse holdning til EU og de mange klager over manglende demokrati dér.

Hvordan hænger det sammen med grænseoverskridende samarbejde? Vigtigt er, hvad grænseoverskridende regioner kan opnå, og hvad de ikke kan. Dertil er det vigtigt at gøre sig klart, hvad der er

en grænseoverskridende region, og hvordan en sådan kan relateres til nationalt forankrede regioner (såsom Region Syddanmark) eller til de såkaldte supranationale makroregioner (såsom Norden eller Østersø-regionen).

Her giver *multilevel governance*-teorien ikke entydige svar. Teorien er udviklet som en model til at forklare lovgivningsprocessen i EU, hvor der er et sammenspil mellem Rådet, dvs. medlemslandenes regeringer, Parlamentet, Kommissionen og andre udvalg som Regionsudvalget. Aktører inden for det grænseoverskridende samarbejde bruger begrebet mere diffust og argumenterer for, at også euroregioner, regionale og kommunale aktører er med til at 'regere' (*govern*) grænseoverskridende regioner i tæt samspil. Mens mange forskere oprindeligt støttede denne ide, er de i dag langt mere skeptiske.

Kernen i kritikken af anvendelsen af *multilevel governance* på grænseoverskridende samarbejde er spørgsmålet om autoritet, det vil sige magten til at tage politiske beslutninger og gennemføre dem. Lisbeth Hooghe og Gary Marks, der har udviklet teorien, betragter autoritet som forudsætning for *multilevel governance* (Hooghe and Marks 2003), dvs. at de taler om forskellige regeringsniveauer, der faktisk har magt til at sætte dagsordener, tage beslutninger og til også at gennemføre dem. I et grænseregionalt perspektiv bliver det dog tydeligt, at der faktisk er klare hierarkier i regionalt grænseoverskridende samarbejde. Således står de regionale aktører svagt over for staterne og deres regulative magt, som afspejler sig i grænsen: Dansk lov er gyldig indtil grænsen, syd for den gælder tysk lov. Euroregioner og EGTC's beslutningskompetencer ligger som regel på et meget lavt niveau, så spørgsmålet er, om man reelt kan betegne dem som institutioner, der regerer. Her tyder meget på, at deres funktion mere kan betegnes som facilitator til grænseoverskridende projekter, eller at de fungerer som informationsfora for politikere og andre interessenter på tværs af grænsen.

Den vel nok mest realistiske tilgang til problematikken er Markus Perkmanns karakterisering af grænseoverskridende regioner som *policy entrepreneurs* (Perkmann 2007), dvs. at grænseoverskridende regioner er centrale aktører, både hvad angår at designe, påvirke eller implementere EU-regionalpolitik. Perkmanns analyse bygger på data indsamlet i adskillige euroregioner, i form af interviews med centrale aktører inden for det grænseoverskridende samarbejde og enkelte embedsmænd i EU.

Mere dybtgående casestudier gennemført i europæiske grænseregioner viser som regel et øget aktivitetsniveau inden for det grænseoverskridende samarbejde, siden EU aktivt begyndte på at støtte det gennem INTERREG-programmet. INTERREG er et EU-program, der støtter grænseoverskridende aktiviteter med op til 75% af budgettet. Studierne viser dog også, at grænseoverskridende samarbejde oftest er et eliteprojekt, der ikke når ud til store dele af befolkningen, som

faktisk ofte ikke engang ved, at de bor fx i en euroregion, eller hvad dette betyder.

En af de amerikanske pionerer i grænseforskning, Oscar Martinez, har delt en grænseregionsbefolkning op i to kategorier, den ene nationale *borderlanders* og den anden transnationale *borderlanders* (Martinez 1994). Selv om Martinez' forskning er baseret på feltstudier i den amerikansk-mexicanske grænseregion, kan begreberne fint overføres til en europæisk kontekst. Med udgangspunkt i antropologiske metoder (feltstudier, observation, interviews) kortlægges interaktionsmønstre i en grænseregions befolkning, som Martinez så har inddelt i forskellige kategorier, med *national* og *transnational borderlanders* som hovedkategorierne. Nationale grænselandsbeboere taler ikke nabolandets sprog, har kun overfladisk kontakt til nabolandet og interesserer sig ikke for den anden side af grænsen eller føler sig direkte utrygge der. Transnationale grænselandsbeboere derimod taler nabolandets sprog, elsker at bo i en grænseregion og bruger begge landes muligheder flittigt for at handle, arbejde og deltage i det sociale.

I en dansk-tysk kontekst, som lader sig overføre til andre europæiske grænseregioner, er det tydeligt, at mange danskere krydser grænsen for at handle. De fleste bruger dog de dertil indrettede specialforretninger, der ligger tæt ved grænsen, sælger danske produkter (eller produkter, der også bliver solgt i danske supermarkeder), hvor personalet taler dansk, og kunderne kan betale med dankort. Her er prisen det afgørende incitament til at krydse grænsen, mens det ikke drejer sig om at øve tyskkundskaber, møde tyskere eller opleve tysk kultur. En transnational grænselandsbeboer derimod taler både dansk og tysk, har venner eller endda familie på begge sider af grænsen og deltager aktivt i det sociale liv på begge sider, fx ved regelmæssigt at besøge Flensborg Teater eller være med i en idrætsforening syd for grænsen.

Det er selvfølgelig svært helt nøjagtigt at inddele en grænseregions befolkning i nationale og transnationale. Grænserne er flydende, men der er dog visse indikationer, der er målbare, såsom sprogkundskab eller publikum ved kulturelle arrangementer. Her tyder meget på, at der i de fleste europæiske grænseregioner bor et stort flertal af nationale grænseboere. En Eurobarometerundersøgelse foretaget i alle europæiske grænseregioner omfattet af INTERREG-programmer fra 2015 viser således, at kun 17% af de europæiske grænseregioners beboere har besøgt nabolandet for at besøge venner på den anden side af grænsen, og kun 11% for at besøge familiemedlemmer på den anden side af grænsen. I alt havde kun lidt over halvdelen (53%) overhovedet taget en tur over landegrænsen i det foregående år (European Commission 2015, 10-11). Adskillelsen af grænselandsboer i *nationale* og *transnationale* kan forklare, hvorfor grænseoverskridende samarbejde ofte er vanskeligt og ikke når ud til den brede befolkning: Der er bare rigtig mange, der slet ikke er interesserede.

Grænser som barrierer

Mens der således findes grænseoverskridende samarbejde og institutionaliserede euroregioner ved alle europæiske grænser, kan der samtidig iagttages mange barrierer for samarbejdet. Det faktum, at grænser adskiller stater, gælder den dag i dag, også i et såkaldt *de-bordered* EU. *Multilevel governance*-teorien forklarer, som sagt, at hierarkierne i EU's politiske system ikke er så entydige som i det mere traditionelle system af nationalstater. Stadigvæk kan det dog også konstateres, at nationalstaterne er en væsentlig magtfaktor i EU. Det gælder i særdeleshed i grænseregioner og det grænseoverskridende samarbejde. Det interessante er, at staterne ikke nødvendigvis er bevidste om deres magt, samtidig med at de (dvs. politikerne) i princippet altid støtter op om samarbejdet.

Det handler helt lavpraktisk om, at alt grænseoverskridende samarbejde er præget af, at det skal indpasses i to landes love, regler og procedurer. Det kræver en del forarbejde og kendskab til begge lande og sætter samtidig nogle barrierer op for samarbejdet. Grænseoverskridende ambulancekørsel, som det bl.a. praktiseres i det nære dansk-tyske grænseområde, kræver et vist kendskab til begge landes sprog, men også administrative procedurer i alarmeredskab. Der er desuden forsikringsspørgsmål, der skal afklares.

For at illustrere dette kan man tage brandværnssamarbejdet, som bl.a. praktiseres ved den tysk-hollandske grænse, som eksempel. Her mødte initiativtagerne til samarbejdet det problem, at hollænderne prioriterer at bekæmpe brande udefra, mens tyskerne går direkte ind i den brændende bygning (Princen et al. 2014). En kombination af begge metoder er øjensynlig livsfarlig, så det krævede en del forarbejde i form af læring om hinandens procedurer og fælles øvelser for at få et fungerende samarbejde i stand.

Grænseoverskridende erhvervssamarbejde kan medføre flytning af aktiviteter pga. et lavere lønniveau med jobtab på den ene side af grænsen til følge. Øget grænsehandel pga. lavere beskatning af visse produkter kan være medvirkende til butiksdød på den anden side af grænsen. Integration af offentlig transport er selvfølgelig oplagt og bliver til en vis grad praktiseret i mange grænseregioner. Det er dog svært at harmonisere fx et stærkt statsstøttet system som fransk nærtrafik med mere finansielt bæredygtige (og dermed dyrere for brugerne) systemer som i Tyskland. Når forskellige valutaer er i spil som i Øresundsregionen, er det en ekstra udfordring. Elektroniske billetsystemer som rejsekortet manifesterer grænsen, fordi det ikke kan bruges i Sverige og Tyskland og således ødelægger forsøg på at skabe grænseoverskridende takst- og billetsystemer. I mange tilfælde forstærker grænseoverskridende samarbejde i første omgang grænser, fordi parterne bliver mere bevidste om, hvor forskelligt de håndterer tingene.

På den anden side rummer grænseoverskridende samarbejde mange muligheder. Det er især forskellene, der gør det attraktivt at handle på den anden side af grænsen. Både prisniveauet og et andet vareudbud forbundet med kulturelle eller gastronomiske oplevelser gør en rejse over grænsen interessant. Erhvervssamarbejde kan åbne for nye markeder. Forskelle i boligpriser kan gøre det attraktivt at flytte over grænsen. Det samme gælder uddannelsestilbud eller børnepassning. Så mennesker bosat i grænseregioner kan faktisk drage mange finansielle og oplevelsesmæssige fordele af nærheden til grænsen.

For mennesker, der har lært at bruge grænseoverskridende tilbud, er der ud over Martinez' begreb *transnational borderlanders* blevet indført begreberne *regionauts* (Löfgren 2008; O'Dell 2003) eller *border surfers* (Terlouw 2012). *Regionauts* (afledt fra astronaut) betegner mennesker, der ikke ser grænsen som en forhindring, men derimod udnytter de mange fordele, det kan give frit at navigere mellem to landes administrative systemer og økonomier. Deres kendskab til begge lande giver en unik mulighed for at vælge de tilbud, der passer bedst, og udnytte mulige smuthuller i skatteregler og lovgivning. Det samme gælder for Terlouws begreb *border surfers*, der betegner meget mobile, moderne mennesker, der frit surfer over grænsen for at få det bedste ud af to verdener.

Fremtiden byder sandsynligvis på et fortsat samspil af udvidet samarbejde og bureaukratiske tilbageslag. Jævnfør Brunet-Jaillys fire områder er der gode forudsætninger for at udvikle grænseoverskridende regioner inden for EU. *Multilevel governance* muliggør også grænseoverskridende politisk slagkraft. Selv om empirien fra mange casestudier viser, at *multilevel governance* betyder inddragelsen af mange aktører i *policy making*, betyder det ikke, at hierarkier bortfalder, og at magten er lige fordelt. Tværtimod viser det sig, at det stadigvæk langt overvejende er nationalstaten, der sætter agendaer og normer. Enten direkte eller også ved ministerrådet i EU. Kreativitet ved at udnytte forskelle på begge sider af en grænse møder statens forsøg på at styre samfundet inden for grænserne. National lovgivning og normsætning vil også i fremtiden have konsekvenser for grænseoverskridende samarbejde og i mange tilfælde vanskeliggøre det, uden at regionale grænseoverskridende institutioner vil have de store muligheder for at påvirke beslutningerne i hovedstæderne. Den moderne velfærdsstat griber dybt ind i sine indbyggeres dagligdag og regulerer meget. Der er ingen tegn på, at det skulle forandre sig - risikosamfundet hører fortiden til. Selv om denne udvikling foregår i hele EU, tyder meget dog på, at det også i fremtiden vil være nationalstaterne, der finregulerer. Det vil sige, de vedtager og fortolker lovgivningen i detaljen. Dermed vil grænserne også i fremtiden være lovgrænser. Samtidig vil der dog (sandsynligvis) komme et stigende antal af *regionauts* og *border surfers*, der udnytter mulighederne og finder frem til nyt samarbejde, nye ideer og nye tiltag til aktiviteter på tværs af grænsen.

Litteratur

- Becker-Christensen, H. (1979) *Europarådet og grænseregioner. Grænseoverskridende regionalt og kommunalt samarbejde*. Aabenraa: Institut for Grænseregionsforskning.
- Brunet-Jailly, E. (2005) 'Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective', *Geopolitics* 10: 633-649.
- European Commission (2015) 'Cross-border Cooperation in the EU', *Flash Eurobarometer*. Bruxelles: European Commission.
- Hooghe, L. og Marks, G. (2003) 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance', *American Political Science Review* 97: 233-243.
- Löfgren, O. (2008) 'Regionauts: the Transformation of Cross-Border Regions in Scandinavia', *European Urban and Regional Studies* 15: 195-209.
- Martinez, O.J. (1994) *Border People. Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*. Tucson: University of Arizona Press.
- O'Dell, T. (2003) 'Øresund and the Regionauts', *European Studies: A Journal of European Culture, History and Politics* 19: 31-53.
- Perkmann, M. (2007) 'Policy entrepreneurship and multilevel governance: A comparative study of European cross-border regions', *Environment and Planning C-Government and Policy* 25: 861-879.
- Princen, S., Geuijeb, K., Candel, J., Folgerts, O. og Hooijer, R. (2016) 'Establishing cross-border co-operation between professional organizations: Police, fire brigades and emergency health services in Dutch border regions', *European Urban and Regional Studies*, 23: 497-512.
- Terlouw, K. (2012) 'Border Surfers and Euroregions: Unplanned Cross-Border Behaviour and Planned Territorial Structures of Cross-Border Governance', *Planning Practice and Research* 27: 351-366.