

ULRIK FEDERSPIEL

INTEGRATION I TEORI OG PRAKSIS

En studie af folketingets EF-tiltrædelsesdebat og samarbejdets udvikling siden

Dans l'immédiat quelles que soient l'urgence de l'union politique et l'importance des progrès déjà réalisés, il ne semble pas possible de brûler les étapes ... Est-ce à dire qu'il faut attendre le lent cheminement des solidarités de fait et s'en remettre aux évolutions mécaniques. Non, à coup sûr ... Il faut au contraire que nous reprenions activement notre place dans le règlement des problèmes où l'Occident est tout entier engagé.

Jean Monnet, Mémoires, 1978, pp. 645-46, 424.

INTEGRATION I TEORI OG PRAKSIS

1. udgave, 1. oplag

© Jurist- og Økonomforbundets forlag

Bogen er trykt hos Arne Olsen Offset

Printed in Denmark 1985

ISBN 87-574-4730-6

INTEGRATION I TEORI OG PRAKSIS

DANSK UDENRIGSPOLITISK INSTITUTS SKRIFTER

- Nr. 7: Hans Martens: Danmarks ja. Norges nej. EF-folkeafstemningerne i 1972. 1979, 242 sider, Munksgaards Forlag.
- Nr. 8: Chr. Ree Schou: EF-budgettet og europæisk integration, 1981, 222 sider, Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Nr. 9: Erling Bjøl: Hvem bestemmer? 1983, 450 sider, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nr. 10: Peter L. Vesterdorf: Europaparlamentet og Europæisk integration 1983, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

DANSK UDENRIGSPOLITISK INSTITUTS HÆFTER

- 1981/1 Mehdi Mozaffari: Revolutionen i Iran, 77 sider, Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- 1981/2-3 Bjarne F. Lindhard: Allierede forstærkninger til Danmark, 150 sider, Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- 1981/4 Niels Tørslev: Dansk Landbrug i EF, 98 sider, Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- 1981/5 Jørgen Grønnegård Christensen & Carsten Lehman Sørensen: Fra formandskab til formandskab, 85 sider, Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- 1982/1 Erik Beukel: Sovjetunionen og atomvåben, 118 sider, Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- 1982/2 Jan Jacob Floryan: Polske arbejderes holdninger og adfærd 1956-1981, 148 sider, Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- 1982/3 Helge Ole Bergesen: Mennskerettigheder i internasjonal politikk, 108 sider hft., Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- 1983/1 Erling Bjøl: Nordens sikkerhed i 1980'erne, 100 sider, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- 1983/2 P.L. Ølgaard: Strategiske atomvåben, 108 sider hft., Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- 1983/3 EF på skillevejen, 84 sider, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- 1983/4 Jørgen Bæk Simonsen: Islam, politik og religion, 136 sider hft., Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- 1984/1 Forsvar og økonomi i Sovjetunionen, 88 sider hft. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- 1984/2 Laurids Mikaelson: EF Domstolen og Danmark, 86 sider hft., Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

DANSK UDENRIGSPOLITISK INSTITUTS ÅRBØGER

- Christian Thune (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1979, 424 sider, Samfundsvidenskabeligt Forlag 1980.
- Christian Thune (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1980, 491 sider, Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christian Thune (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1981, 424 sider, Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christian Thune & Nicolai Petersen (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1982, 496 sider, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christian Thune & Nicolai Petersen (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1983, 510 sider, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

FORORD

Hvorledes kan det forklares, at Europa har været det fredeligste område i verden siden 2. verdenskrig. Og at det i den længste periode i sin historie har været frigjort fra "borgerkrige". Og at det har haft en økonomisk fremgang og velfærd som aldrig før.

Disse vidtgående spørgsmål er det vanskeligt blot at begynde på at besvare.

Et fænomen har imidlertid været kendetegnende for hele denne efterkrigsperiode, nemlig integration. Af tidligere adskilte enheder er der blevet skabt større enheder.

Et middel til at forstå og eventuelt i fremtiden også styre Europas udvikling er derfor at studere integrationsfænomenet nærmere. Hovedparten af denne fremstilling beskæftiger sig hermed, og er altså af teoretisk natur.

En lang række forskere i udlandet er før mig gået ad denne vej. På to områder forsøger jeg imidlertid at bringe diskussionen et lille skridt videre. For det første sætter jeg integrationsfænomenet ind i en bredere teoretisk ramme, end det hidtil er gjort. For det andet relaterer jeg forskellige integrationsteoretiske retninger til et case study, nemlig folketingsdebatten om Danmarks tiltrædelse af EF-traktaterne i 1971-72, samt udviklingen i EF siden da.

Det kan ikke i tilstrækkelig grad understreges, at min synsvinkel hverken er historisk, juridisk eller økonomisk. Fremstillingen baserer sig først og fremmest på den i Danmark forholdsvis nye videnskab, den politiske videnskab (politologien).

Hovedparten af indsamlingen af materialet til denne bog foregik i 1974-75, i hvilken periode jeg oppebar et forskningsstipendium fra Dansk Udenrigspolitisk Institut. For dette, lige som for manuskriptets udgivelse, er jeg Instituttet taknemmelig.

VI

For et meget væsentligt bidrag til manuskriptets publicering takkes Konsul George Jorck og Hustru Emma Jorcks Fond. Uden dette bidrag havde den færdige bog næppe set dagens lys.

Mange enkeltpersoner har ydet mig uvurderlig hjælp ved manuskriptets udarbejdelse. Særligt ønsker jeg at fremhæve mine kolleger i udenrigsministeriet, ambassaderåd, cand.scient.pol., Morten Kelstrup og udenrigsråd, cand.polit., Jørgen Ørstrøm Møller. Med Morten Kelstrup har jeg indgående drøftet integrationsteorien, og han har klargjort mine tanker med hensyn til Del I og III. Jørgen Ørstrøm Møller har givet mig værdifulde kommentarer til Del II om udviklingen i EF siden 1973.

Ansvar for bogens indhold forbliver naturligvis mit eget.

For samvittighedsfuld renskrivning af manuskriptet i en tidligere fase takkes Karen Krag Bregenborg og i den senere fase Marianne Rothenborg.

At beskæftige sig med integrationsfænomener på internationalt plan kan måske medføre tendenser til disintegration på det familiemæssige niveau. Jeg takker min kone for at have haft forståelse for denne side af integrationsproblemet.

Hørsholm, juli 1984.

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
FORORD	
INDLEDNING	1
1. BETRAGTNINGER AF ALMEN OG TEORETISK ART. DISPOSITION	1
1.1. Behovet for at udvide integrationsanalysen	1
1.2. Paradigmer og jargon	4
1.3. Disposition	7
2. DEN KOLLEKTIVISTISKE, DEN VOLUNTARISTISKE OG DEN AKTIVE SYNSMÅDE	9
2.1. Den kollektivistiske eller passive synsmåde	9
2.2. Den voluntaristiske eller overaktive synsmåde	13
2.3. Den aktive synsmåde: en syntese	19
2.3.1. Kontrol	21
2.3.1.1. Viden	21
2.3.1.2. Beslutningstagning	22
2.3.1.3. Magt	22
2.3.2. Samtykke	23
2.3.3. Kontrol, samtykke og integration	23
I DEL - FIRE INTEGRATIONSTEORIER	26
3. FUNKTIONALISMEN	26
3.1. Beslutningstagning	26
3.2. Magt	28
3.2.1. Magtens niveau	28
3.2.2. Magtens omfang	30
3.3. Samtykke	31
3.4. Vurdering af funktionalismen	31

	Side
4. NEOFUNKTIONALISMEN	34
4.1. Beslutningstagning	35
4.1.1. Neofunktionalismens første fase	35
4.1.2. Neofunktionalismens anden fase	36
4.1.3. Neofunktionalismens tredje fase	37
4.1.4. Neofunktionalismens fjerde fase	39
4.2. Magt	41
4.3. Samtykke	42
4.4. Vurdering af neofunktionalismen	43
5. FØDERALISMEN	47
5.1. Beslutningstagning	47
5.2. Magt	49
5.2.1. Magtens niveau	49
5.2.2. Magtens omfang	50
5.3. Samtykke	51
5.4. Vurdering af føderalismen	52
6. TRANSAKTIONSANALYSEN	55
6.1. Beslutningstagning	55
6.2. Magt	57
6.2.1. Magtens niveau	57
6.2.2. Magtens omfang	58
6.3. Samtykke	59
6.4. Vurdering af transaktionsteorien	60
II DEL - FORVENTNINGER OG FAKTISK UDVIKLING	62
7. VIDEN	64
8. BESLUTNINGSTAGNING	66
8.1. Baggrundsfaktorer	66
8.2. Rationalistisk modsat gradualistisk beslutningsmåde	70
8.3. Spill-over	83
9. MAGT	85
9.1. Magtens niveau	85
9.2. Magtens omfang	91

	Side
10. SAMTYKKEDANNELSE	96
III DEL - STYRINGSMEKANISMER: STYRING SET I FORHOLD TIL KOLLEKTIVISME OG VOLUNTARISME	102
11. INDLEDNING	102
11.1. Forventning og forudsigelse	102
11.2. Interdependens	104
12. VIDEN	106
12.1. Viden om det økonomiske, politiske og kulturelle system	106
12.2. Indtagning og behandling af viden	108
12.2.1. Selvstændige behandlingsenheder	110
12.2.2. Skriftlig fremstillingsmåde	111
12.2.3. Arbejdsgrupper	112
12.3. Konklusion	115
13. BESLUTNINGSTAGNING	116
13.1. Baggrundsfaktorer	116
13.2. Beslutningstyper	117
13.2.1. Rationalisme	117
13.2.2. Gradualisme	118
13.2.3. Kombineret afsøgning	122
13.3. Acceleration, deceleration	125
13.4. Afsmitning	129
14. MAGT	139
14.1. Magtens niveau	139
14.1.1. Supranationalitet	139
14.1.2. Suverænitet	143
14.1.2.1. Suverænitetsbegrebet som myte	143
14.1.2.2. Suverænitet og solvens	145
14.2. Magtens omfang	149
15. SAMTYKKE	153
15.1. Mobilisering	153
15.1.1. Universalisme - partikularisme	153
15.1.2. Geografisk udvidelse	155

	Side
15.2. Ideale og faktiske strukturer. Fremmedgørelse	159
15.3. Opinionsundersøgelser	161
15.4. Afsondrede modsat indbyggede samtykkemekanismer	163
AFSLUTNING	170
16. SAMMENFATNING	170
16.1. Integrationsteorien	170
16.2. Forventninger og faktisk udvikling	171
16.3. Styringsmekanismer	172
16.4. Kontrol og samtykke. EFs udvikling	174
16.5. Behovet for et paradigme	182
16.6. Efterskrift	183
 NOTER	
Kapitel 1	186
Kapitel 2	188
Kapitel 3	191
Kapitel 4	193
Kapitel 5	195
Kapitel 6	196
Kapitel 7	198
Kapitel 8	199
Kapitel 9	204
Kapitel 10	206
Kapitel 11	207
Kapitel 12	208
Kapitel 13	210
Kapitel 14	213
Kapitel 15	215
Kapitel 16	217

INDLEDNING

1. BETRAGTNINGER AF ALMEN OG TEORETISK ART. DISPOSITION.

Denne fremstilling er skrevet ud fra et ønske om dels at anlægge en ny synsvinkel på den efterhånden righoldige, men i flere henseender ikke særlig tilfredsstillende teoretiske litteratur om europæisk integration, dels via denne synsvinkel at give bedre mulighed for at tage stilling til det sammensatte fænomen, der kaldes integration, og til den danske politiske debat herom. Den forskning, der foreligger om Danmark og EF, er yderst sparsom, og er overvejende empirisk-historisk orienteret.

1.1. Behovet for at udvide integrationsanalysen.

Med denne fremstillings teoretiske synsvinkel anlægges der en styringsbetragtning på europæisk integration. Herefter bliver følgende type spørgsmål bl.a. af interesse: hvilke antagelser har de eksisterende teorier vedrørende europæisk integration om styring, hvilke antagelser har de danske politikere om styring, når de udtaler sig om EF, og endelig hvorledes bidrages der til en løsning af integrationsproblemerne ved hjælp af styring.

Når jeg har valgt at anlægge en styringsbetragtning, hviler det på den antagelse, at det, de fleste af nutidens samfund og det internationale samfund mangler, ikke så meget er målsætninger eller værdier, men derimod deres realisering. De virkelige problemer for størstedelen af menneskeheden er - omend af forskellig størrelsesorden - problemer som føde, bolig, sundhed, anvendelig jord, luft og vand, og en tålelig grad af personlig sikkerhed, velfærd, uddannelse og frihed (1).

Disse problemer, der i stigende grad vil blive gjort internationale, vil også i stigende grad blive de fremherskende problemer i studiet af international politik. Disse problemer vil afgøre, om det internationale samfund vil befinde sig i stadige krisesituationer eller ej. De bør derfor optage teoretikere og politikere nok så meget som magtbalance-synspunkter, der hidtil har ligget bag størsteparten af politisk og teoretisk tænkning om internationale forhold.

De teoretikere i international politik, der først og mest konsekvent indså magtbalancesynspunkternes utilstrækkelighed var integrationsteoretikerne, hvis første arbejder publiceredes i anden halvdel af 1950'erne. Inspirationen til deres nytænkning kom fra de europæiske samlingsbestræbelser, hvis første resultat var oprettelsen af Kul- og Ståunionen i 1952. Her opstod en helt ny form for internationalt samarbejde, hvor en af magtbalanceteorien vigtigste forudsætninger ikke holdt stik, nemlig opfattelsen af staterne som monolitiske enheder, der kun indgår alliancer for at opveje andre alliancer. Ved EFs dannelse kom samarbejdet til at foregå på mange andre planer end statsplanet (mellem interesseorganisationer, partier, bureaukratier o.s.v.), og staterne accepterede en myndighed over sig. Endelig blev EF ikke dannet som en alliance.

I slutningen af 1950'erne og i 1960'erne er de transnationale processer specielt i Europa men også i Latinamerika og Afrika blevet beskrevet som regional integration, og detaljerede argumenter med hensyn til de betingelser, under hvilke integrationsprocessen fortsætter, forøges eller formindskes, er blevet udviklet i mange artikler og bøger.

Omkring 1970 var integrationsteorien nået et stade, hvor det erkendtes, at nok havde man ved de sidste 15 års integrationsforskning fået fyldt mange teoretiske huller og fået raffineret opfattelsen af integrationsfænomener, men man havde ikke nogen samlet teoretisk opfattelse. Man var blandt andet nået til den opfattelse, at integrationsprocessen ligesåvel kunne foregå fra økonomi til politik som omvendt, alt efter hvilket teoretisk udgangspunkt man lagde til grund. Det, man omkring 1970 anså for 70'ernes forskningsopgave inden for integrationsteorien, var derfor at få en samlet opfattelse af regional integration, der i sig kunne indeholde de empirisk funderede generalisationer fra den hidtidige integrationsforskning, der havde samlet sig i fire forskellige skoler,

funktionalisterne, neofunktionalisterne, føderalisterne og transaktionsteoretikerne. Opgaven var så at sige at integrere integrationsteoriene (2).

I 1970 forsøgte denne opgave påbegyndt, men aktiviteten må siges at være døet hen. Hvor slutningen af 50erne kan karakteriseres med begyndende integrationsforskning, og 60erne med bred teoretisk aktivitet, må 70erne karakteriseres med udmattelse og selvransagelse. De væsentligste teoretiske bidrag har i denne periode bestået af værker, oftest i lærebogsform, som har fremstillet de forskellige integrationsskoler.

Når det ikke lykkedes at integrere integrationsteoriene, skyldtes det, at disse bestræbelser ikke fandt sted inden for en samlet teoretisk opfattelse, det vil sige inden for en overteori (metateori). Endvidere var integrationsforskningen blevet en afsondret videnskab, hvor en ret lille indforstået kreds af videnskabsmænd skrev for hinanden.

Imidlertid har der bag enkelte teoretiske fremstillinger ligget en klar opfattelse af integration, der kan hjælpe integrationsforskningen ud af dens nuværende dødvande og afsondrethed, nemlig styringsbetragtningen (3). Begrundelsen herfor gives nedenfor i kapitel 2.

Det er centralt i den synsvinkel, som anlægges på integrationsfænomenet i det følgende, at integrationen ikke kun angår regeringshandling, det vil sige politiske handlinger. Tværtimod ved vi, at den også kan omfatte mange andre af samfundslivets forhold. Studiet af politisk integration bliver derfor ikke blot studiet af politiske processer, herunder institutioner, men også et studium af disse processers forhold til andre dele af samfundets elementer, de økonomiske og kulturelle. Denne bredere samfundsmæssige analyse er af relativ ny dato i studiet af international politik i almindelighed og regional integration i særdeleshed. Denne analysemåde passer godt til styringsbetragtningen, da det, det politiske niveau styrer og styres af, naturligvis ikke kun er sig selv, men også de andre niveauer i samfundet. Den danske debat om tiltrædelse af EF er uforklarlig, hvis man ikke anlægges en sådan bredere samfundsmæssig betragtning. Debatten vedrørte netop forholdet mellem samfundets forskellige niveauer, som f.eks. suverænitets (det politiske niveau) forhold til indkomstpolitikken (økonomiske niveau) og

spørgsmålet om kulturelle påvirkninger fra syd, eventuelt via øget fremmedarbejderindvandring.

Ethvert samfund kan anskues ud fra mange synsvinkler. Hvis et samfund anskues som ét system (suprasystemet), kan de forskellige synsvinkler, der anlægges på det, betragtes som dets undersystemer. I den følgende fremstilling vil samfundet blive betragtet som bestående af tre undersystemer, det kulturelle, det politiske og det økonomiske undersystem, og disse tre systemer anskues tilsvarende i deres forhold til samfundet. Det er denne betragtning, kombineret med styringsbetragtningen, der gør analysen "bredere" i forhold til den gængse integrationsforskning.

Ulempen ved den samfundsmæssige synsmåde er, at den medfører en mere omstændelig analyse og argumentation. Hvor man i den traditionelle analysemåde kunne nøjes med det politiske niveau, og her inden for oftest kun regeringsniveauet, er det nu nødvendigt med yderligere to niveauer, det økonomiske og det kulturelle (4).

1.2. Paradigmer og jargon.

Forhåbentlig vil denne fremstilling også være læseværdig for andre end teoretikere. Nogle vil måske være tilbøjelige til at spørge, hvor de håndgribelige forskningsresultater er. Dette er ikke besynderligt. Thi i en tid, hvor meget er i bevægelse, ønsker vi faste holdepunkter som uangribelige kendsgerninger.

Den følgende fremstilling må skuffe i så henseende. Hvis vi opstillede nogle håndfaste, evigtgyldige generalisationer på den internationale politiks område, herunder integrationsteoriens, der er så drivende som tilfældet er det nu, ville billedet blive mere forvrænget end korrekt.

Med det drivende internationale samfund mender jeg et samfund, der stiller os over for en række nye problemer. At tro, at vi straks ved begyndelsen af disse komplicerede problemer kan producere en dækkende teori eller løsning, ville være for ambitiøst.

Opgaven bør derfor være at opstille problemer og angive tankebaner, ad hvilke de kan løses. Jeg har i det følgende angivet et problem, integrationsproblemet, og angivet en mulig måde, nemlig styring, at anskue dette problem på. Jeg mener ikke, at én enkelt løsning kan skaffe integrationsproblemerne af vejen. Jeg mener, der findes mange løsninger. Men en realiserbar - eventuelt partiel -

løsning er at styre udviklingen i en retning, så flere værdier realiseres ved hjælp af integration på regionalt niveau. Om dette rent faktisk finder sted eller ej, er imidlertid et så kompliceret spørgsmål, at det vanskeligt kan besvares (5).

Når forskellige typer samfund i det følgende beskrives ved deres grad af styring, er dette ikke alene for at skabe større teoretisk klarhed, men også ud fra en overbevisning om, at koncepter eller teorier er nødvendige i en tid med mange komplicerede problemer, og få enkle løsninger (6). Henry Kissinger har således sagt: "Magt kan ikke bruges til meget uden de doktriner og koncepter, der skal definere, hvor vore interesser kræver anvendelse" (7). Anderledes udtrykt kan man sige, at der ikke er noget så jordnært og anvendeligt som en god teori.

Dette synspunkt er også gældende i videnskabsteorien. Det er her accepteret, at mennesket i forskellige historiske perioder tænker forskelligt. Hver tid har sine accepterede tankebaner, eller paradigmer (8). Videnskabsteoretikeren Kuhn definerer paradigmer som "universelt anerkendte videnskabelige præstationer, der for en tid af et fællesskab af udøvere opfattes som en model for opstilling af problemer og disses løsning" (9). F.eks. er det, der karakteriserer væsentlige videnskabelige præstationer, at de bevirker, at paradigmerne skifter. Præstationerne bliver alment accepterede først af den betydende videnskabelige "klike", senere af opinionsledere og endelig af de bredere masser. Et studium af fremherskende paradigmer, teorier og koncepter er derfor af meget vigtig betydning. Det er nemlig på baggrund af disse, mennesket handler eller ikke handler, er aktivt eller passivt. Disse paradigmer er først og fremmest fremsat i menneskets sprog. En analyse af politikernes udtalelser om EF bliver derfor interessant, da det er min antagelse, at den vil vise noget om, hvilke paradigmer politikerne tænker indenfor og handler på grundlag af.

Det vil sikkert blive indvendt mod denne analyseform, at den ikke tager motiver bag politikernes udtalelser i betragtning. At de kort sagt ikke mente, hvad de sagde. At deres udtalelser var bestemt af partitaktiske hensyn.

En sådan analyse kunne også have været forsøgt. Den ville imidlertid mere have fået karakter af en historisk analyse end af en analyse inden for den politiske videnskab. I den politiske vi-

denskab, eller i hvert fald i denne analyse, behøver motiverne ikke medinddrages af tre grunde.

For det første er jeg interesseret i "klynger" af argumenter, væsentligst samlet hos modstandere eller tilhængere. Eventuelle forskelle mellem motiver og argumenter udlignes da lettere, end hvis enkeltpersoners udtalelser analyseredes (10).

For det andet er det min opfattelse, at forskellen mellem politikernes udtalelser og deres motiver ikke er så stor som ofte antaget. F.eks. har en undersøgelse af Venstres og Konservatives markedspolitik vist, at forskellen på motiver - klarlagt gennem primærkilder som regeringsprotokoller, folketingsgruppernes referater, interviews m.m. - og argumenter - klarlagt gennem politikernes offentlige udtalelser i folketinget - ikke udviste en diskrepans af nogen betydning (11).

En tredje grund hertil er af mere generel demokratisk karakter, idet jeg er enig i, at man måske kan "narre nogle mennesker altid, og alle mennesker nogle gange; men man kan ikke narre alle mennesker altid" (12).

Mens der således i denne analyse ikke vil være særlig grund til at regne med en større forskel mellem udtalelser og motiver, kan det derimod ikke på forhånd antages, at udtalelserne skulle svare til den faktiske udvikling (13).

Et par bemærkninger om anvendelse af videnskabelig jargon kan være på sin plads her. Den er accepteret f.eks. inden for økonomien ikke blot hos fagøkonomer men også i massemedierne, hvor man med største selvfølgelighed taler om bruttonationalprodukt, handelsbalance o.s.v. På den politiske videnskabs område er jargon imidlertid ikke accepteret. Det ligger måske i demokratiets væsen, at alle skal kunne tale med om politik (14), hvorfor begreberne selvsagt må blive udflydende. Min opfattelse er imidlertid, at vi kun gennem præcise analyser kan nå til en større forståelse af politiske fænomener og derved få mulighed for at styre dem. Præcise analyser må betjene sig af præcise begreber og ideer. Når disse bruges hyppigt, kan det være hensigtsmæssigt at sammenfatte dem i et kort udtryk, som vi kan kalde jargon (15).

I det følgende vil vi anvende jargon, når vi mener den vil fremme forståelsen af de politiske fænomener (16).

1.3. Disposition

Da jeg som nævnt mener, at integrationsfænomener må ses i et større samfundsmæssigt hele, er der behov for at operere med nogle antagelser om samfund, deres struktur og funktion. Derfor vil vi i kapitel 2 fremstille tre generelle teorier, der på forskellig måde beskriver sociale systemer som samfund, og vi vil konkludere, at en syntese af de to første teorier, nemlig styringsteorien om det aktive samfund, frembyder den mest afbalancerede og anvendelige teori. Dette gælder såvel dens brugbarhed som model og metateori i forhold til hvilken de forskellige integrations-teorier kan bedømmes, som dens praktiske anvendelighed som option for politikerne (17).

Herefter vil vi i første del fremstille de fire teorier, som den eksisterende litteratur om integration kan sammenfattes i. Denne fremstilling vil ske i forhold til styringsbetragtningen og det aktive samfund.

I anden del vil debatten i folketetinget i 1971-72 i forbindelse med Danmarks indtræden i EF blive analyseret. Denne analyse vil især blive foretaget for at undersøge, om de eksisterende integrationsteorier er nyttige redskaber til at beskrive folketingsdebatten. Anderledes udtrykt kan det siges, at vi vil undersøge, i hvilken grad politikernes forestillinger om integration svarer til teoretikernes.

Det er som nævnt vor antagelse, at teorierne (paradigmerne) er nødvendige for en større forståelse af debatten om EF, således at det vil være lettere at tage stilling til gyldigheden af politikernes argumenter og koncepter.

De kriterier, ud fra hvilke vi vil bedømme denne gyldighed, er ikke kun teoretiske, men også empiriske, idet vi vil sammenligne politikernes forventninger om udviklingen i EF med den faktiske udvikling siden 1972.

I tredje del vil vi ved hjælp af styringsbetragtningen se på nogle af de integrationsproblemer, der har været fremherskende i teorien og i praksis (d.v.s. i folketingsdebatten) og forsøge at angive baner ad hvilke disse problemer kan formindskes og måske i visse tilfælde løses.

Kort formuleret vil første del fremstille de eksisterende teorier vedrørende integration. Anden del vil i høj grad godtgøre deres anvendelighed til at beskrive folketingsdebatten. Tredje del vil forsøge at bidrage til en afhjælpning af de teoretiske og praktiske integrationsproblemer, således at teorien og den faktiske udvikling tilnærmes hinanden.

2. DEN KOLLEKTIVISTISKE, DEN VOLUNTARISTISKE OG DEN AKTIVE SYNSMÅDE

Den amerikanske sociolog Amitai Etzioni mener, at en af de fundamentale sondringer, man må foretage, når man taler om nyopståede eller fremvoksende samfundsenheder, er sondringen mellem forandring, der skyldes kontrollerende processer, og forandring der skyldes driftsprocesser (om disse begreber se nedenfor). Svarende til hvilken af disse processer der fokuseres på, er Etzioni af den opfattelse, at der i den eksisterende samfundsvidenskabelige makroteoretiske litteratur eksisterer to hovedretninger, som kan benævnes henholdsvis den voluntaristiske og den kollektivistiske.

Makroteorier er teorier, der hovedsagelig beskæftiger sig med makroskopiske enheder. Makroskopiske enheder defineres som enheder, der væsentligst påvirker samfund, kombinationer heraf eller undersystemer af samfundet (1).

2.1. Den kollektivistiske eller passive synsmåde

Den kollektivistiske hovedretning opfatter samfundsmæssige tilstande som resultatet af kvasi-organiske relationer mellem komponenter i et samfundsmæssigt hele.

Kvasi-organiske relationer vedrører enhedernes forhold til helheden, der ses som i det store hele på forhånd givet. Det vil sige, at f.eks. en stats udenrigspolitik ses som en statisk størrelse. Hvis den forandres, sker det kun af historiske og kulturelle årsager eller på grund af kræfter i omgivelserne, staten ikke har kontrol over. I denne synsmåde betragtes samfundets enheder som sam-

menhængende, samlede eller - bedre - kollektive. Det er disse enheders samspil, der danner en supraenhed, der i forhold til individet er f.eks. familien, i forhold til familien samfundet og i forhold til samfundet f.eks. det internationale samfund. Disse supraenheder eller kollektive enheder har ifølge den kollektivistiske synsmåde en egen dynamik og egne egenskaber, der bestemmer over individet og samfundet. Denne synsmåde taler mere om at reagere end om at agere.

For at bruge et billede kan vi sige, at samfundet (supraenheden) ses som en termostat, der én gang er indstillet, og hvor samfundets enheder (sub-enhederne) da må og vil tilpasse sig inden for visse tilladte temperaturudsving. Hvis termostaten udsættes for "overload" (d.v.s. hvis udsvingene bliver for store), vil den bryde sammen, hvorefter grænsen mellem aktør og omgivelser vil være nedbrudt, så han "fryser ihjel". Kollektivistiske teorier antager ikke, at aktører forinden reparerer eller ændrer indstillingen af termostaten. Det ville være et aktivt svar på ændringer i omgivelserne, hvor kollektivisternes er passivt. Processerne sker som følge af "kræfter" uden for deres kontrol og ofte også mod deres ønsker.

Disse processer antages at opstå ved hjælp af differentiering, det vil sige, at alle de samfundsmæssige funktioner, som vi mener at kende i dag, har eksisteret selv i de mest primitive samfund, men at de i dag blot er blevet mere strukturerede og har udskilt sig i flere funktioner. Eller anderledes udtrykt, man kan tale om strukturer og funktioner, der er nødvendige for et samfunds overlevelse, og som er universelle og gyldige (2).

Kollektivisterne drager således mange paralleller til biologien, ikke mindst Darwins selektionslære, hvor de, der ikke udfører de nødvendige funktioner, udskilles. De glemmer imidlertid at tage en anden side af biologien i betragtning, en side der ganske vist er relativ ny. Der tænkes her på forskningen omkring menneskets gener. I den forskning stilles spørgsmålet: hvad er det, der leder eller styrer transformationen fra en simpel enhed til andre "højerestående" enheder. I biologien (specielt vedrørende DNAs struktur) behandles funktionerne af de koder, der i én enhed leder transformationen fra en simpel til en differentieret enhed, der er væsensforskellig fra den simple enhed. Den simple enhed indeholder i sig i abstrakt form en plan for, hvorledes den differentierede enhed skal udvikle sig.

Især sociologien har været domineret af kollektivist (Parsons). Inden for international politik er denne retning typisk karakteriseret ved den såkaldte "realistiske" skole, hvorved det kan ses, at den kollektivistiske approach har ideologiske implikationer. Den har en konservativ-gammel-liberal toning, eftersom samfundsmæssige processer ikke ses som åbne for bevidst styring. Den ser ingen skurke eller helte. Alt er som "det bør være". Her tænkes især på tidlige realister som Renhold Niebuhr, Nicholas Spykman o.a., med rødder i Machiavelli. Følgende teoretikere hører også med i den kollektivistiske hovedopfattelse, omend de på mange måder modificerer de nævnte forfatters teorier: Hans Morgenthau (teoretiker og politiker), George Kennan (teoretiker og diplomat), Henry Kissinger (teoretiker og politiker), Robert Strausz-Hupé (teoretiker og diplomat) og W.R. Kintner (militærmand, teoretiker, diplomat) (3).

Når Henry Kissinger f.eks. i sin disputats A World Restored beskriver dannelsen af et slags politisk fællesskab i Europa efter Napoleonskrigene - en grad af integration - ser han det som dannelsen af fælles bevarende bånd på grundlag af fælles aristokratisk opdragelse, diplomaternes fælles smag og sprog m.v. (4). Det er disse supranationale baggrundsfaktorer, bestemt af kultur, historie etc., der bestemmer aktørernes og processernes gang (5).

Den kollektivistiske retning er klart udtrykt allerede fra første side i Morgenthaus klassiske bog Politics among Nations: "The other school (realisterne i modsætning til idealisterne) believes that the world, imperfect as it is from the national point of view, is the result of forces inherent in human nature It appeals to historic precedent rather than to abstract principles" (6).

Den såkaldte "tilpasningsteori", udviklet af den amerikanske forsker, James Rosenau og anvendt af danske forskere i studiet af dansk EF-politik, tilhører også denne kollektivistiske kategori. Udenrigspolitikken er ud fra denne opfattelse et kompromis - i hovedsagen udformet af regeringen - mellem hensynet til de givne ydre vilkår og hensynet til internt artikulerede krav (7).

Som påvist af en amerikansk forsker (8) har den del af den kollektivistiske hovedretning i international politiks teori, som vi med et bredt ord kunne kalde den realistiske, og hvis amerikanske fortalere er opregnet ovenfor, haft en stærk appel til praktikere,

en appel, der stadig synes dominerende på mange områder. Erik Scavenius må betegnes som kollektivist i følgende citat, hvor iøvrigt forskellen mellem denne retning og den anden hovedretning, voluntarismen, kommer særdeles klart frem: "Det er en udbredt opfattelse her i landet, at Danmarks udenrigspolitik bestemmes af den danske regering og rigsdag. . . . I realiteten bestemmes Danmarks udenrigspolitik ved faktorer, på hvilke den danske regering og rigsdag kun kan øve ringe indflydelse. . . . Det afgørende blandt de faktorer, hvis samspil er bestemmende for dansk udenrigspolitik, er de reale magtforhold i den omgivende verden, derunder først og fremmest magtbalancen mellem de os nærmest liggende stormagter. Bestemmende for dansk udenrigspolitik må derfor, uanset vore ønsker og forhåbninger, nødvendigvis til ethvert tidspunkt blive Danmarks stilling mellem stormagterne" (9).

Mellem realisterne og nyere teoretiske retninger, som for eksempel tilpasningsteorien, er der den væsentlige forskel, at sidstnævnte ikke opererer ud fra en såkaldt "billardkuglemodel", hvor kuglerne er staterne, og hvor international politik bliver bestemt af de forskellige staters handlinger og balancen mellem dem. Billardkuglemodellen forudsætter en "naturlig balance", der forstyrres ved nye magtkoalitioner, ændringer i staters magtpotentiel (våben), eller ved opdukken af nye enheder (Den kinesiske Folkerepublik). Der er ingen absolut supraenhed, der er intet over f.eks. Sovjetunionen og USA. Hvis der var det, ville denne enhed straks blive modbalanceret af en ny enhed, f.eks. af en koalition mellem Sovjet og USA.

I modsætning til dette billede hævder andre og nyere kollektivister inden for international politik, at man må tage mange enheder i betragtning; internt: interesseorganisationer, partier etc.; eksternt: internationale organisationer, multinationale selskaber etc. Men det, der stadig gør dem til kollektivister, er, at de mangler en fuldgyltig plads til supraenheder, og at staten er det centrale interessefelt. Således hedder det i en nyere danske bog om udenrigspolitik: "En konsekvens af denne opfattelse af udenrigspolitikken som en tilpasningsproces er, at statens beslutningstagere - det vil i hovedsagen sige den siddende regering - bliver det centrale organ for fastlæggelsen af udenrigspolitikken, fordi det er regeringen, der foretager denne tilpasning" (10).

Ikke mindst under mindretalsregeringer har det imidlertid været klart, at man ikke kan tale om ét centralt organ, der fastlægger dansk udenrigspolitik.

2.2. Den voluntaristiske eller overaktive synsmåde

Denne retning fokuserer på samfundets aktører, der i princippet anses for at være i stand til at omforme deres verden, som de vil. Samfundsmæssige tilstande omfattes som udtryk for et makroskopisk individs vilje. Der anerkendes begrænsninger, men disse anses som værende abnormiteter, levn fra tidligere tider etc. Denne retning beskæftiger sig altså kun med supraenheder og er tilbøjelig til at underspille egenskaber i enheder og mellem enheder (interrelationer). Voluntaristiske teorier beskæftiger sig f.eks. med eliter eller bestemte udenrigspolitiske magter. De ideologiske implikationer af denne synsmåde afhænger af den aktør, teorien specificerer.

Teorien har rødder i Platon, i oplysningstiden og i den utopiske socialisme. Hos Platon er det en central opfattelse, at der findes en verdensorden, der bør råde overalt. Men en nødvendig betingelse for, at man f.eks. kan indrette en god stat er, at man har erkendt det gode. Derfor må de, der skal regere, gennem et intensivt og langvarigt studium forsøge at erkende det gode, hvilket igen muliggør en erkendelse af virkeligheden, nemlig ikke den ved samfundets hjælp erkendte verden, men ideernes verden, der er den virkelige.

Kun den, der har erkendt det gode, er viis og egnet til at regere. Han har set lyset, som en fange, der kommer ud af en hule. Det er endelig Platons - og voluntaristernes - opfattelse, at den, der har indset det gode og det sande, vil handle i overensstemmelse med denne indsigt. Således vil der komme til at råde harmoni og retfærdighed, kosmos og ikke kaos (11). Regenternes handlinger vil kunne forklares med henvisning til deres formål, nemlig opnåelsen af det gode, altså ved en teologisk forklaring.

Den omtalte synsmåde har stadig betydelig ideologisk og folkelig appel i Vesten. Eksempelvis høres ikke sjældent udtalelser som, hvis blot politikerne havde vilje til at gennemføre dette eller hint, ville alt blive godt. Der kaldes i denne forbindelse på "de gode viljers mænd", idet det forudsættes, at man jo mere eller mindre er enige om målene, og at det derfor ikke vil være svært at opnå dem.

Den voluntaristiske synsmåde kan i modsætning til den passive kollektivistiske kaldes overaktiv. Hvor den kollektivistiske mest typisk var repræsenteret blandt sociologer, har den voluntaristiske

synsmåde været relativt mere indflydelsesrig i den politiske videnskab, måske især i den gren af videnskaben, der har lagt vægt på at give politikerne råd, den såkaldte policy science.

Således anvender mange elitestudier den voluntaristiske synsmåde, og den er måske også kernen i kybernetikken. Det kan her være hensigtsmæssigt at gøre lidt rede for den såkaldte kybernetiske teori, dels fordi mange kybernetiske begreber vil gå igen i den følgende fremstilling, dels fordi en gennemgang af kybernetikken viser, hvor kompliceret sontringen er mellem den voluntaristiske og den kollektivistiske synsmåde. Teorier, der her er klassificeret inden for den ene synsmåde, har samtidig elementer af den anden.

Kommunikation og kontrol er gamle begreber, hvis systematiske studium i politik siden 1948 har fået navnet kybernetik (12). Ordets oprindelse er klar. Rorgænger på græsk hedder cybernetes, på latin gubernator, og dette går videre i overført betydning til det engelske governor, government. Allerede på græsk havde ordet imidlertid en overført betydning, som det vil ses af Platons Staten, der taler om "Statsskibet" og dets rorgænger eller styrmand (13).

Kybernetikken bygger på den antagelse, at vi ved at studere kommunikations- og kontrolprocesserne i et system kan lære noget "vigtigt" om systemet. Ved studiet af kommunikation og kontrol i den menneskelige organisme fandt man frem til nervesystemet; i polyteknikken konstruerede man datamaskinen. I den politiske videnskab spørger man nu med stadig større styrke (14): er det muligt at finde samfundets nervebaner og mekanismer.

Fire forhold har fremmet denne udvikling (15). De enorme tekniske fremskridt, der har fundet sted inden for EDB-teknikken, så stadig mere komplicerede opgaver kan løses ved brug af mindre menneskelig energi. Studiet af disse maskiner kan give os et større indblik i den menneskelige hjerne og i et samfunds funktion.

Det andet forhold, der kan have bidraget til kybernetikkens fremvækst i politologien, er erkendelsen af, at mange samfundsproblemer ikke lader sig løse ved hjælp af historiske, litterære, mekanistiske eller organiske former for tankemåder. Problemerne måtte formuleres på en ny måde, således at de lettere lod sig behandle empirisk. Her viste kybernetikkens og systemanalysens betragtningsmåder sig nyttige (begreber som input, output, feed-back, styring o.s.v.).

Det tredje forhold er historisk betinget af vor tidsalder. Der er på én gang en følelse af, at de sociale systemer er blevet, og bliver, mere og mere komplicerede (16), samtidig med at vi føler, og i mange tilfælde kan konstatere på vor krop, at den menneskelige evne til at klare disse problemer i stadig højere grad er utilstrækkelig. Det er især forskere (17) og "tænkere" (18) samt enkelte politikere (19), der har givet udtryk herfor. Vi kunne kalde denne side af kybernetikken "policy-science" aspektet.

Politikere spørger i stigende grad: "Hvordan kan vi bringe dette under kontrol?". Svaret ligger ikke i at studere ministeransvar, princippet om lovmæssig forvaltning, opløsningsretten, ministeriernes antal eller lignende. Det ligger heller ikke i at postulere, at organisationer eller problemer er helt "specielle", hvilket ofte er en begrundelse for at holde andre betragtninger end organisationens egne ude. Hvordan kan vi nemlig vide, om noget er specielt, hvis vi ikke ved, hvad der er generelt. Denne viden mangler for så vidt angår mange væsentlige spørgsmål i politik. En metode til at bidrage til at udfylde dette hul og blive i stand til at svare politikerne på spørgsmål som: "Har staten mulighed for (kapacitet til) at gennemføre dette eller hint", er studiet af kommunikations- og kontrolprocesserne i de relevante sociale systemer.

Et fjerde forhold ligger i forlængelse af det foregående, nemlig kybernetikkens mulighed for at gennembryde ideologiske barrierer. Hermed henvises til, at kybernetikken er en accepteret tænkemåde i kommunistiske systemer (20). I overensstemmelse hermed er hovedværket om kybernetik anvendt på politik, nemlig K.W. Deutsch, The Nerves of Government, Models of Political Communication and Control, oversat og solgt i kommunistiske lande (21). Kybernetikken danner på denne måde et godt udgangspunkt for at få en mere frugtbar politologisk og politisk debat i gang mellem kommunistiske og vestlige systemer.

For at forstå implikationerne af kybernetikken, er det hensigtsmæssigt at sammenligne den med de to discipliner, hvorfra den har hentet sin inspiration, polyteknikken og biologien: et kraftværk overfører mængder af elektrisk energi; kommunikationsteknik overfører informationer. Musklerne overfører kraft, nerverne overfører kommunikation (22). Den nye betragtningsmåde kan næppe udtrykkes mere præcist, end det er

sket af Deutsch i dennes ovennævnte bog: "Mennesket har længe og ofte beskæftiget sig med regeringers magt, på tilsvarende måde som nogle iagttagere prøver på at vurdere en hests muskelkraft eller en atlets. Andre har beskrevet statens love eller institutioner på tilsvarende måde som anatomerne beskriver skelettet eller legemets organer. Denne bog beskæftiger sig mindre med den politiske organismes knogler eller muskler end med dens nerver - dens kommunikations- og beslutningskanaler" (23). Dette betyder ikke, at magt bliver et ligegyldigt begreb for den politiske videnskab, men blot at magt måske er et mindre vigtigt begreb end kommunikation og kontrol. Magt ændrer ting, kommunikation udløser den til en passende modtager. Det geniale ved et gevær er, at ved udløsning af en lille smule energi på det rette sted (aftrækkeren) opnås en virkning, der er uforholdsmæssig større end den, der skulle til for at trykke på aftrækkeren (24).

Når kybernetikken på trods af at den indeholder elementer af såvel den kollektivistiske som den voluntaristiske synsmåde, alligevel klassificeres under sidstnævnte, skyldes det især følgende forhold. Kybernetikken bygger på en analogi fra studiet af mekanisk styring af maskiner (f.eks. datamaskiner). Der findes ét beslutningscenter, hvor indkomne budskaber (input) kombineres med den fremdragne hukommelse med henblik på at bestemme den endelige beslutning, som så igen forbindes med de indkomne budskaber (feedback) i et kommunikationssystem (25). Dette er, fremhæver Deutsch (26), en ganske anden model end den, der tidligere rådede blandt psykologer - og i dag stadig kan ses hos politologer - nemlig stimulus-respons opfattelsen, hvor mennesket reagerer mekanisk på påvirkninger, som frømusklens kontraktion, når den i laboratoriet stimuleres ved hjælp af elektroder. Denne opfattelse svarer til den kollektivistiske. Den underliggende antagelse er derimod hos Deutsch, at centret kan styre enhederne og systemet. Forstyrrelser, f.eks. på grund af overbelastning, kan udbedres, da det skyldes dårlig kommunikation, f.eks. vedrørende prioritering af kommunikationsstrømmene.

For at vende tilbage til analogien med termostaten, forudsættes det i modsætning til kollektivisternes opfattelse, at aktøren har principiel frihed til at ændre termostaten, reparere den etc.

Denne opfattelse passer på den elektroniske kybernetik, men ikke når vi opererer med sociale systemer. For det første er der den hovedforskel mellem elektronisk kybernetik og kybernetik anvendt på

samfund, at førstnævnte ikke systematisk tager i betragtning, at de kontrollerede enheder selv har noget af den kontrollerende kapacitet. Med andre ord, elitens kontrolkapacitet afhænger kun til en vis grad af dens evne til at kontrollere andre. Den er tilsvarende påvirket af den grad af samtykke, den kan opnå i forskellige andre enheder i samfundet, f.eks. i hvilken grad dens mål og midler er i overensstemmelse eller i konflikt med vælgerbefolkningens (27).

Det vil sige, at man ikke kan antage samfundet for at være en monolitisk, fast integreret enhed, som eliten efter ønske kan manipulere med.

Som en konsekvens af denne opfattelse har nogle kybernetikere ikke fået plads til et magtbegreb, kun til kommunikation og kontrol.

Hvis et budskab ikke efterkommes, er det fordi det ikke er "forstået", der var "støj" i kommunikationskanalen. Forklaringer som at Cuba-krisen skyldtes kommunikationsbesvær (breve, der krydsede hinanden m.v.) er af denne type. For folk, der tænkte i disse kybernetiske baner, måtte oprettelsen af den "varme linje" mellem Kreml og Det hvide Hus, være en logisk konsekvens. De tager ikke systematisk i betragtning, at måske blev budskabet klart afsendt og modtaget, men blot ikke med tilstrækkelig magt. Som Etzioni skriver om kybernetikkens synsmåde: "Systems, changes in patterns of information or meaning are transmitted, not power, it is a matter of the nerves, not the muscles, of government" (28).

I international politik og folkeret kan vi se den voluntaristiske retning rigt repræsenteret. Der tænkes her på den opfattelse, at det internationale systems "abnormaliteter" kan fjernes gennem folkeretten, aftaler, internationale organisationer o.s.v. Kort sagt, at man ved hjælp af institutioner fundamentalt kan forandre den internationale politiks realitet.

Ser vi lidt nærmere på Morgenthau's argumentation, forstås kollektivisternes og voluntaristernes dilemma måske lidt bedre. Det var Morgenthau's fortjeneste, at han i sin beskrivelse af det internationale system klart så manglerne ved voluntarismen, eller idealismen, som han kaldte denne retning. Han skriver om den: "En (skole) tror, at en rationel og moralsk politisk orden, afledt af universelt gyldige abstrakte principper kan udføres her og nu. Den forudsætter den menneskelige naturs fundamentale godhed og uendelige modtagelighed og lægger skylden for den sociale ordens fiasko for ikke at stå mål med rationel standard på manglende viden

og forståelse, forældede sociale institutioner, eller på visse enkeltstående individers eller grupperes fordærvelse" (29).

Et andet sted kommer Morgenthau kollektivistiske beskrivelse klart frem, når han giver Macbeth ret i følgende: "It (livet) is a tale told by an idiot, full of sound and fury, signifying nothing". Morgenthau's bog er centreret omkring to hovedbegreber, magt og fred, hvor magt er dominerende i det eksisterende internationale system (30).

Morgenthau stopper i sin analyse ikke op ved en beskrivelse af det internationale system som kollektivistisk og magtdomineret, men går i den sidste del af bogen ind på spørgsmålet om, hvordan denne "tragiske" situation, som international politik befinder sig i, kan forandres til fred. Det er her Morgenthau's dilemma og fejlslutning opstår. Den eneste vej til fred, Morgenthau kan anvise, er fornuften. Efter at have analyseret forskellige magtbegrænsende institutioner, som f.eks. EF (31), når Morgenthau frem til, at varig fred på det internationale niveau bedst vil kunne opnås gennem nationernes imødekommenhed (accommodation), varetaget af diplomatiet (32).

Således opstår fejltagelsen eller selvmodsigelsen i Morgenthau's bog ved, at han i indledningen hævder forskellen mellem realitet (kollektivism) og idealer (voluntarisme) og erklærer, at han vil basere sin bog på en realistisk teori, men i den sidste del af bogen, hvor han skal give gode råd om forandringen fra magtpolitik til fredspolitik i det internationale system, opstiller han en ideal løsning: fornuften, repræsenteret ved diplomatiet. Diplomatierne skal føre an i dannelsen af et internationalt "fællesskab", der skal bane vejen for en verdensregering (33).

Dilemmaet for kollektivistene bliver således, at de på samme tid hævder, at verden i det store og hele ikke kan ændres, og at de ønsker at ændre den (34).

For at anvise løsninger på ændring af det realistiske verdensbillede eller paradigme, må Morgenthau skifte til et andet, det idealistiske, og uden at der gøres rede for, hvorledes dette kan ske. Det er således den teoretiske mangel ved hans bog, at han ikke i ét og samme paradigme formår at beskrive international politik og løse (styre) dens problemer. Et fænomen som integration og EF får således ikke nogen selvstændig plads hos Morgenthau, og falder i virkeligheden mellem den realistiske og den idealistiske stol.

Realistisk set er EF i Morgenthau's analyse en funktionel organisation, hvis succes afhænger af fundamentale faktorer, der vedrører de enkelte nationers nationale interesser og magtfordelingen mellem nationerne. Successen kan måles med hensyn til om Fællesskabet er i stand til at løse Europas grundlæggende politiske problem: 1. Tysklands overlegenhed og fortrin blandt de europæiske nationer og 2. de andre europæiske nationers uvillighed til at anerkende (acceptere) dette (35). Realistisk analyseret kunne EF altså alene anskues ud fra traditionel magtpolitik. Idealt bedømt var EF efter Morgenthau's opfattelse ikke den rigtige løsning, idet det, hvis det lykkedes de europæiske lande at skabe en union, kunne forventes, at de med deres nyvundne magt ville forsøge at påtvinge deres egne vurderinger og normer for handling på andre nationer. Herved ville magtpolitikken ikke formindskes (36).

2.3. Den aktive synsmåde: en syntese.

Fra kritikken af kollektivismen og voluntarismen kan vi lære, at der synes at være behov for en syntese af disse to teorier, der kan bidrage til en mere afbalanceret teori om samfundsmæssige forandringer i moderne samfund, hvor såvel styrende som driftsprocesser eksisterer. En sådan teori vil afbalancere kollektivismens fokus på irrationelle faktorer (jfr. de forskellige Morgenthau-citater ovenfor) og voluntarismens, herunder kybernetikkens fokus på rationelle forhold. Teorien vil ligeledes inkludere en afbalanceret opfattelse af magt, som værende en enheds evne til at overvinde en anden enheds modstand. Hos kollektivistene er der sædvanligvis tale om analyser, hvor magtbegrebet har en altdominerende rolle (f.eks. magtbalance-teorien), og hvor der tilmed er tale om en meget ubalanceret magtbalanceopfattelse (f.eks. hvor magt måles i kanoner og penge, og hvor der ikke skelnes mellem forskellige typer af magt eller mellem magtpotentiel og anvendelse af magt) (37). Voluntarismen giver derimod magtbegrebet en for underordnet rolle (som hos kybernetikerne) eller udelukker det helt (som i Morgenthau's fremtidssamfund).

I en af den moderne sociologis mest omfattende værker, The Active Society, har Columbia professoren, Amitai Etzioni netop behandlet behovet for en syntese af kollektivismen og voluntarismen.

Han kalder denne syntese for det aktive samfund. Det er på hans arbejder, jeg i det væsentligste vil støtte min integrationsopfattelse.

Etzionis teori eller rettere metateori om det aktive samfund som et ikke-eksisterende samfund der er realiserbart, er meget vidtrækkende. Her skal blot kort fremhæves nogle træk af Etzionis teori, af relevans for integrationsteorier. Formålet med opbygning af et aktivt samfund er primært skabelsen af et samfund, der kan realisere sine behov, sine værdier. Der tages herved, som nævnt, udgangspunkt i, at det, de fleste af nutidens samfund mangler, ikke så meget er værdier som deres realisering. De fleste samfund er forpligtet til værdier omend forskellige værdier. At være aktiv vil sige, at man tager i betragtning de behov, som de involverede enheder har, det vil sige, at man er modtagelig ("responsive"). (Nazi-Tyskland var ikke et aktivt samfund, da det reducerede sine medlemmer til passivitet og gjorde meget for at forhindre den horisontale kommunikation mellem befolkningsgrupperne). Etzioni skriver således: "Our main concern here is consequently for the social and political conditions under which history will be made more responsive to man, and not a search for new normative criteria to which history may be brought to respond" (38). Syntesen eller konvergens mellem voluntarismen og kollektivismen kommer klare frem hos Etzioni i følgende citat: "The drama of social activation lies in the struggle between the forces which attempt to actualize the potential capacity to act and the pressures towards passivity which in themselves, can be analysed largely in terms of a collectivistic system approach". Forening af politiske enheder, som tidligere var autonome enheder, er særligt egnede til en "aktiv" synsmåde, fordi denne specielt fokuserer på forholdet mellem de kontrollerende niveauer og de samfundsmæssige driftsprocesser (39).

Som vi så, var der én fællesnævner for både den kollektivistiske og den voluntaristiske hovedretning, nemlig at samfundsmæssige enheder blev opfattet som monolitiske eller højt integrerede enheder, hvis samfundene afveg herfra, måtte balancen og integrationen genoprettes. Kollektivisternes opfattede det således, at enheder er bundet til supraenheder, hvor en enhed ikke kan bevæge sig meget, uden at andre enheder bevæges, og supraenheden har en egen struktur, som begrænser bevægelsesmulighederne for alle enhederne. Hvorledes systemets grænser ændres, kan således ikke besvares inden for et sådant paradigme, men det kan være

nyttigt til at beskrive visse eksisterende relationer. At samfundet er højt integreret, førte den voluntaristiske hovedretning til den konklusion, at det da i princippet ville være muligt for én supraenhed at styre alle subenhederne ved hjælp af kommunikation, information og ændring af symboler.

I den "aktive hovedretning" er der ingen forudsætninger af denne art om relationerne mellem aktørerne. Der kan være flere supraenheder og subenheder, og relationerne kan være enten symmetriske eller asymmetriske. Et hovedelement i den aktive teori er, at samfund som nævnt, i modsætning til maskiner (f.eks. datamaskiner) har to hovedniveauer, kontrol og samtykke, og at de kontrollerede niveauer også har en vis kontrolkapacitet, det vil sige input af ordrer, ligesom de træffer beslutninger og udøver magt. Derfor er en enheds evne til at handle ikke alene bestemt af dens kontrolkapacitet, men også af enhedens evne til at opnå samtykke, altså graden af konvergens mellem den kontrollerende og kontrollerede enheds mål og midler. Graden af en aktørs aktive orientering afhænger af dens kybernetiske kapacitet - idet vi her fokuserer på viden og beslutningsmåden - og magten samt evnen til at danne samtykke. Kybernetisk kapacitet og magt kalder vi tilsammen kontrolkapacitet, og kontrolkapacitet og samtykke tilsammen styring. Et samfund, der er aktivt, er samtidig velstyret.

Lad os i det følgende se lidt nærmere på disse begreber, der er centrale i den aktive synsmåde.

2.3.1. Kontrol

2.3.1.1. Viden

Samfundsmæssige enheder er forskellige med hensyn til deres evne til at indsamle, behandle og bruge information. Kun et samfund, der har en balanceret og rimelig grad af indsamling, behandling og benyttelse, er aktivt. Mere behandling end indsamling af information vil bidrage til at gøre enheden overaktiv, hvorimod mere indsamling end behandling vil tendere mod at gøre enheden passiv. Viden kan enten bruges til at støtte det eksisterende system eller til at ændre det. Endelig skal det om organiseringen af vidensprocessen bemærkes, at den kan finde sted i et i forhold til beslutningsprocessen relativt selvstændigt og adskilt organ, eller den kan finde sted i beslutningsprocessenhederne, det vil sige indbygget i disse processer.

2.3.1.2. Beslutningstagning

De beslutningsprocesser, som anvendes i et samfund, er af stor betydning for dets styringskapacitet. Man kan ikke generelt sige, hvilken beslutningsprocedure der er mest effektiv, men vi kan konstatere, at i kollektivistiske teorier antages det ofte, at beslutninger træffes efter den gradualistiske metode, det vil sige uden mulig for store udsving i forhold til de eksisterende beslutninger. Derimod antages beslutninger i voluntarismen ofte at træffes efter den fundamentale metode, det vil sige med mulig for store udsving. For det aktive samfund anbefaler Etzioni en metode, der er en syntese af begge disse metoder. Denne metode har den fordel, at den ikke på forhånd udelukker en acceleration eller en deceleration af samfundsprocessen, det vil sige at den kan medføre såvel gradualistiske som fundamentale beslutninger.

2.3.1.3. Magt

Magt er evnen til at overvinde modstand. Dette kan ske enten ved anvendelse af fysisk tvang, materielle goder eller symboler. Vi vil herefter tale om tvang, utilitaristisk magt og normativ magt. Endvidere må der skelnes mellem magtens base, potentiel eller kapacitet, og den faktiske brug af magten. Magtkapacitet omsættes ikke nødvendigvis i anvendelse af magt. To ting er især af betydning i denne forbindelse for det aktive samfund, nemlig hvor meget magtkapacitet der omsættes til magt, og hvilken type magt der anvendes. Etzioni antager, at det, de moderne samfund blandt andet mangler for at blive aktive, ikke så meget er magtkapacitet som anvendelsen af magt, eller mere præcist mobiliseringen af den del af magtkapaciteten, der er til rådighed for enheden, for eksempel regeringen.

Anvendelsen af magt frembringer en nedadvendt proces, som resulterer i fremmedgørelse (40) hos dem, der må ændre deres præferencer som følge af magtbesiddernes dominerende præference. Imidlertid frembringer nogle former for magt mindre fremmedgørelse end andre, nogle støder mindre end andre. Etzioni antager, at tvang fremmedgør mest og derfor medfører mest modstand; utilitaristisk magt medfører mindre og normativ magt mindst modstand (41). Tvangen er mest kostbar, og det aktive samfund vil foretrække den normative og utilitaristiske magt, skønt der kan være tilfælde, hvor tvangen er den eneste effektive mulighed. Jo flere former for magt en enhed råder over, jo større vil vi sige dens omfang er. Tilsvarende vil den størrelse af magt, en enhed besidder på et bestemt område blive betegnet som magtens niveau.

2.3.2. Samtykke

Kollektivistiske teorier antog stort set samtykke for givet, det vil sige kongruens med hensyn til præferencer hos de berørte enheder, hvorimod de voluntaristiske teorier nærmest antog, at enhederne var åbne for manipulation med henblik på opnåelse af samtykke. I det aktive samfund er samtykke et resultat af givne præferencer og styring. Blandingen af kontrol og samtykke i en proces er af stor betydning for graden af fremmedgørelse og modstand, og er derfor i sidste ende vigtig for enhedens evne til at handle og være aktiv. Etzioni antager, at højere samtykke og kontrol fører til bedre styring end hvis begge er lavere.

Endelig behandler Etzioni et spørgsmål om, hvorvidt samtykkedannende mekanismer bør være indbyggede i eller adskilte fra de samfundsmæssige processer iøvrigt. Ifølge Etzioni er de adskilte mere effektive med henblik på at danne samtykke, men det er vanskeligt at fastslå, hvor adskilte de bør være. Den frivillige planlægning som praktiseret af det franske planlægningskommissariat og af EF er mindre udskilt end de traditionelle demokratiske samtykkedannende institutioner såsom parlamenter, men mere udskilt end de samtykkedannende processer i f.eks. USSR.

2.3.3. Kontrol, samtykke og integration

Vi så tidligere, at samfund havde to hovedniveauer, kontrol og samtykke. Men i samfund findes mange andre niveauer. Relationerne mellem enheder på samme niveau kan vi kalde interenheds-relationer. Relationer mellem enheder fra forskelligt niveau kan vi kalde hierarkiske relationer, f.eks. relationer mellem en enhed og en supraenhed (42). En enhed, der ændrer sig, men hvor ændringerne mere skyldes en anden enhed end enheden selv, vil typisk stå i et hierarkisk forhold til denne anden enhed. Supraenheden sætter grænser for enhedens handlinger. Interenhedsrelationer kan sammenlignes med forholdet mellem to atomer, mens hierarkiske relationer svarer til forholdet mellem atom og molekyle (43).

Relationer mellem nationale systemer (44) kaldes internationale relationer, der kan være både af interenheds og hierarkisk art. Styringskapaciteten kan ligge begge steder. Hvis kontrolkapaciteten i

tilfælde af konflikt overvejende ligger i interenheds-relationer, siger vi, at systemet er overvejende internationalt, og hvis kontrolkapaciteten overvejende ligger i de supranationale relationer, betragtes systemet som værende overvejende supranationalt. Når organisationer vedrører internationale relationer kalder vi dem interguvernementale.

Den proces, der vedrører skabelsen af supranationale enheder, kan vi kalde integration. Ved en lav grad af integration vil kontrolkapaciteten ligge hos enhederne. Ved en høj grad af integration vil den ligge hos supraenheden. Det følger også, at i internationale systemer er integrationsgraden lavere end i supranationale.

Det er i stigende grad blevet påpeget, at integrationsproblemet hænger tæt sammen med, eller ligefrem er en form for interdependens. Det vil sige, at relationerne mellem enhederne X og Y er af en sådan art, at når X påvirker Y, påvirker Y på sin side igen X. Det vil sige, der er tale om "følsomhed" mellem enhederne, der kan sætte "rammer" for deres handlemåde og autonomi. Det er endelig blevet påpeget, at politisk interdependens er den grad, hvormed beslutninger taget af aktører i én del af systemet påvirker aktørers politiske beslutninger i en anden del. Tilsvarende bliver politisk integration karakteriseret som den handlemåde, der tager sigte på at reducere de ugunstige omkostninger ved politisk interdependens (45). I en hvilken som helst analyse vil det være et skønsspørgsmål, hvorledes "ugunstige omkostninger" nærmere bestemmes. Det afhænger af, hvilke værdier samfundet ønsker at opnå, men også af om, og hvorledes de opnås. Som tidligere nævnt, er det sidstnævnte spørgsmål centralt i denne analyse. En option, der står åben for de mest moderniserede eller post-moderniserede enheder (46) er det aktive samfund, der er herre over sig selv, sine omgivelser og grænserne hertil og ikke undergives teknologiske og økonomiske processer. Et aktivt samfund kan ikke være undergivet disse processer, fordi de, hvis de ikke styres og derved bliver et mål i sig selv, vil tendere imod at skabe fremmedgørelse og manglende samtykke i enheden (47). I overensstemmelse med vor bredere analyse vil vi i det følgende ikke alene tale om politisk interdependens og integration, men benytte samfundsmæssig interdependens og integration som overbegreb, jfr. p. 4, og som underbegreber tale om henholdsvis økonomisk, politisk og kulturel interdependens og integration.

Vi vil på baggrund af disse betragtninger om styring og det aktive samfund som option og om integration som dannelsen af supranationale enheder, inden for rammerne af denne analyse definere samfundsmæssig integration som de processer, der vedrører dannelsen af supraenheder, der tager sigte på at styre interdependente relationer i retning af et aktivt samfund. Det skal bemærkes, at denne styring kan tage sigte på integrationshøjdens forøgelse eller reduktion såvel som på bevarelse af status quo alt efter omstændighederne, som vi senere skal komme ind på.

Integrationsforskeren Ernest B. Haas har i en artikel fra 1975 beskrevet international politik af i dag som turbulent. Aktørerne er forvirrede i et komplekst socialt system. Enhver aktør forfølger mange forskellige mål, som er gensidigt modstridende, ligesom aktørerne er bundet til hinanden i et netværk af gensidig afhængighed. Denne tilstand implicerer erosion af tidligere tiders konsensus, gensidighed og normregulering. Nye organisationer opfindes med henblik på at klare denne situation, men de skifter struktur og formål næsten så hurtigt som de dannes. "Efterhånden som gamle regler kommer i miskredit, mangler de nye regler legitimitet og effektivitet og kasseres hurtigt" (48).

Vi er for så vidt ikke uenige med Haas i hans karakteristik. Men den savner teoretisk sammenhæng og hjemsted, og vi vil derfor foretrække at karakterisere det internationale samfund i dag som et drivende system, jfr. p. 4. For at opnå et aktivt internationalt samfund, som for eksempel et politisk fællesskab, er der derfor behov for større styring på det internationale plan.

Vi vil i III del nærmere komme ind på, hvorledes denne styring kan foretages. I afslutningen vil vi omtale, hvorledes det eksisterende turbulente system Haas nævner, kan klassificeres efter grad af samtykke og kontrol. Høj grad af kontrol men lavt samtykke karakteriserer således overaktive samfund, mens en lav grad af kontrol og højt samtykke karakteriserer et drivende amfund. Et suprasystem, der har den rigtige blanding af eller balance mellem kontrol og samtykke vil være velstyret, aktivt og integreret.

I DEL - 4 INTEGRATIONSTEORIER

3. FUNKTIONALISMEN

Det sæt af ideer, som vi i dag kalder funktionalismen, opstod omkring og under første verdenskrig og omkring og under anden verdenskrig. Teorierne beskæftigede sig især med, hvorledes man kunne undgå krigens årsager. Karakteristiske titler er således Leonard Wolff, The Framework of a Lasting Peace fra 1917 og The Intelligent Man's Way to Prevent War fra 1933 af samme forfatter. Mest indflydelsesrig har imidlertid nok været professor David Mitrany's artikel fra 1943, A Working Peace System, skrevet medens Mitrany var ansat i Foreign Office (1). I 1950'erne og 60'erne lå funktionalismen som idéset i skyggen af andre integrationsteorier. Imidlertid synes funktionalismen at have fået en renæssance i 1970'erne, bl.a. ved at en række yngre forskere har uddybet, suppleret og efterprøvet Mitrany's tanker i bogen Functionalism fra 1975 (2).

3.1. Beslutningstagning

Funktionalisterne går ud fra, at der i et samfund findes visse klart definerede behov, der kan tilfredsstilles ved hjælp af visse funktioner. Disse funktioner bør ifølge funktionalisterne varetages af teknisk besluttende organer. Politikerne og diplomaterne bør således ikke inddrages i dette teknokrati på internationalt plan, idet de mere vil lade sig lede af magtmotiver knyttet til nationalstatens prestige end af ønsket om reelt at løse de internationale problemer. Ifølge funktionalisterne burde teknokraterne således langsomt få overdraget

beslutningskompetencen på sagsområde efter sagsområde, og til hver af disse større sagsområder skulle svare en international organisation (3). Som skoleeksempler i så henseende udpegede Mitrany Verdenspostunionen, Donaukommissionen og Roosevelts Tennessee Valley Authority som eksempler før anden verdenskrig og de Forenede Nationers særorganisationer, som f.eks. ILO, som eksempler til efterfølgelse efter anden verdenskrig (4). Funktionalisterne har ikke specielt interesseret sig for EF og har som følge heraf heller ikke en helt klar stillingtagen til denne organisation i forhold til deres teori. Funktionalisterne er i al almindelighed imod regionale organisationer, idet de mener, at magtkampen mellem stater blot herved vil blive overført til en magtkamp mellem regioner i verden. Imidlertid har de dog en vis sympati for Kul- og Stålunionen, men såvel Rom-traktaten som helt klart fusionen af de tre fællesskaber, mener Mitrany er eksempler på, hvorledes en organisation ikke svarer til de funktioner og behov, der findes i det internationale samfund. EF er blevet for diffus, idet det varetager for mange funktioner (5). I sådanne diffuse organisationer vil teknokraterne have dårlige kår men politikerne gode. Modsat diffuse organisationer bør organisationer ifølge Mitrany være specifikke. Som nævnt bør der til hver funktion svare en organisation, som igen bør være selvbestemmende. Funktionel selvbestemmelse er et nøgleord hos Mitrany.

Hvorledes beslutningsprocessen i forbindelse med oprettelsen af nye funktionelle organisationer iøvrigt skal foregå, overlader funktionalisterne til den "naturlige udvikling". Ligesom ældre biologer mener Mitrany, at udviklingen af et nyt organ sker som følge af et nyt behovs opståen. Det vil sige, at sker der en ændring i omgivelserne, vil der opstå en funktionel organisation "af sig selv" til tilfredsstillelse af menneskets "naturlige" velfærdsbehov. Imidlertid gives der hos funktionalisterne også undertiden udtryk for den mening, at processen ikke behøver at forløbe slet så automatisk som refereret ovenfor. Flere steder tilkendegiver de, at mennesket ved uddannelse, oplysning og erfaring kan bringes til at forstå, at dets behov tilfredsstilles bedre af den internationale funktionelle organisation end af nationalstaten. Funktionalisterne bygger således her på indlæringsteorien. Det vil kort sige, at mennesket i meget høj grad vil reagere efter, og er et produkt af, de belønnings- og straffemekanismer, det udsættes for.

Fælles for funktionalisternes beslutningsproces, hvad enten den hviler på et biologisk eller indlæringssynspunkt, er, at den ikke skal foregå efter en på forhånd udarbejdet plan, men at problemerne skal løses og beslutninger tages, når behov opstår. For eksempel ville det ifølge funktionalisterne være forkert, om man oprettede en koordinerende myndighed, der skulle sikre, at de mange funktionelle organisationer ikke kom til at modarbejde hinanden. Et sådant centralt koordinerende organ ville meget let blive diffust og tiltage sig magten, hvilket Mitrany som nævnt måtte afvise. Det skal dog tilføjes, at Mitrany ikke helt afviser planlægningsagenturer, der kan vejlede de funktionelle organisationer. Men også disse agenturer skal organiseres funktionelt og ikke besidde nogen generel politisk autoritet.

Mitrany's pragmatisme kan sammenfattes i følgende citat: "Ingen faste regler og intet stift mønster er ønskeligt".

3.2. Magt

3.2.1. Magtens niveau

Magt på internationalt plan er ifølge Mitrany hverken ønskeligt eller nødvendigt. Derimod skal de internationale organisationer forlenes med autoritet, skabt af loyalitet fra medlemslandenes borgere. Loyaliteten skabes i den udstrækning de specifikke internationale organisationer løser borgernes specifikke behov. Mitrany udtrykker det således: "Den funktionelle synsmåde søger ved at knytte autoritet til en specifik myndighed at bryde væk fra det traditionelle bindeled mellem autoritet og et bestemt territorium Denne synsmåde løser dilemmaet ved at skabe en hverken for løs eller for snæver international organisation. Borgerne får således en flerhed af funktionelle loyaliteter knyttet til de forskellige internationale organisationer i modsætning til en geografisk, nationalbestemt autoritet og loyalitet" (6).

Det er klart, at funktionalisterne må være imod en udvikling henimod en føderal stat, politisk union eller lignende. Dette ville nemlig indebære, at man arbejdede efter en i forvejen fastlagt plan, og henimod en generel, diffus organisation, der hurtigt ifølge funktionalisterne ville blive magtdomineret. Alt dette ville ikke bidrage til et "fungerende fredssystem".

Hvad angår følelser som nationalisme, troskab over for staten, national ære og statens magt sker der ikke noget angreb herpå, idet de internationale organisationer ikke ønsker at overtage disse holdninger. Disse holdninger er ifølge Mitrany lært i skolen med det formål at sikre de nationale politikeres magt. Det er den slags retlige fiktioner, som Mitrany mener vil blive undergravet, når et virkeligt internationalt funktionelt samarbejde opbygges.

Det er imidlertid et åbent spørgsmål, som ikke helt klart kan besvares, hvorvidt funktionalisterne på længere sigt forudser en opløsning af nationalstaten og den fulde autoritet lagt over til en række internationale organisationer. Der gør sig inden for funktionalisterne to opfattelser gældende i så henseende.

Den ene retning gøres gældende af britiske og skandinaviske funktionalister, der ser det internationale samarbejde som et interguvernementalt samarbejde på en lang række tekniske områder. Funktionalisterne er herefter en retning, der i erkendelse af teknologiens fremskridt og økonomiens behov indser, at der er en lang række opgaver, som nationalstaterne ikke selv kan varetage, men som bedst overlades til internationale organisationer, der ikke bliver til stort mere end en interguvernemental organisation. På denne måde er funktionalisterne i virkeligheden en retning, der tilsigter at cementere nationalstatens autoritet og magt i en tid, hvor mange transnationale kræfter eller kunne virke nedbrydende på nationalstaten (7).

En anden retning inden for funktionalisterne, og jeg mener, at Mitrany selv tilhører denne, ser det internationale samfund blive bygget op gradvist ved hjælp af et netværk af tværnationale, funktionelle og specifikke organisationer. På denne måde opløses nationalstaten måske ikke, men der lægges ganske alvorlige bånd på dens selvstændige handlefrihed. Mitrany taler selv om "trinvis føderalisme" (8). For at dette udtryk ikke skal misforstås og anvendes på samme måde som føderalisme i den forstand, som de integrationsteoretiske føderalister taler om det, har den norske integrationsteoretiker Martin Sæter foreslået, at man til Mitrany's funktionalister knytter udtrykket sektorspecifik føderalisme i modsætning til føderalisternes alt-dominerende føderalisme (9).

3.2.2. Magtens omfang

Som vi netop har set det, har funktionalisterne ikke nogen særlig klar og gennemarbejdet opfattelse af, i hvilken grad de internationale organisationer skal tildeles magt og autoritet i forhold til de nationale staters styrke. Imidlertid er funktionalisternes opfattelse langt klarere, hvad angår magtens omfang. Ifølge Mitrany er det karakteristiske for det tyvende århundrede en universel enighed om det ønskelige i social sikkerhed og velfærd. Ifølge funktionalisterne skal de internationale organisationer varetage en lang række delbehov under det økonomiske system, som f.eks. passende sundhedsordninger, godt byggeri, transport o.s.v. Det var Mitrany's opfattelse, at man ved gradvis at opnå denne internationale sociale sikkerhed automatisk ville opnå den militære sikkerhed. Endemålet for Mitrany's internationale samfund var derfor nok et konfliktfrit samfund med fuld militær sikkerhed. Men hans opfattelse var den, at dette opnåede man ikke ved at beskæftige sig med henholdsvis ned- eller oprustning og forskellige magtbalanceteorier, men derimod ved gradvis at opbygge et funktionalistisk fællesskab på det økonomiske område. Mitrany erkender dog, at der kan være behov for internationalt at samarbejde om militær sikkerhed og orden, men dette samarbejde må da i givet fald organiseres funktionelt ligesom alt andet internationalt samarbejde. Også samarbejde om traditionel udenrigspolitik mener Mitrany, der kan være behov for. Men dette er et sekundært formål i forhold til samarbejdet på det økonomiske område. Karakteristisk for Mitrany's tankegang er følgende citat: "Hvis der ikke er nogen vilje til at arbejde sammen efter sådanne linjer (de funktionelle økonomiske), der er begrænset til egen-interesse, kan man da antage, at der vil være mere vilje til at arbejde for videre ubegrænset politisk integration" (10). Som aktuelle eksempler på en funktionalistisk tankegang kunne tænkes fælles EF-overvågning af et kommende EF-hav ved fælles søpoliti eller flåde samt kollektiv overvågning af boreplatforme. Som andet eksempel kunne nævnes FN-Pagtens bestemmelser om regional sikkerhed.

3.3. Samtykke

Der er hos Mitrany bevidst ikke udviklet nogen mekanismer til sikring af befolkningernes samtykke vedrørende de internationale organisationer. Når der i det foregående under beslutningstagning er talt om, at befolkningerne i medlemslandene vil være loyale mod de nye internationale autoriteter, opstår denne loyalitet så at sige af sig selv, når folk indser, at de internationale organisationer varetager deres økonomiske velfærdsbehov. Ligesom alle andre funktioner bør den demokratiske funktion også varetages af specifikke organer og ikke af generelle diffuse organer som parlamenter. Mitrany har en generel skepsis over for disse såvel på nationalt som på internationalt plan, da han mener, at de i den stadig mere komplicerede verden reelt kun kan kontrollere mindre og mindre (11). Som skræmmende eksempler i så henseende nævner Mitrany FNs generalforsamling og et direkte valgt Europa-Parlament. Mitrany mener endog, at man direkte kan skade EFs opbygning ved et sådant valg, da EF-landenes nu splittede grupper, der er i opposition til en sådan opbygning, i givet fald vil få lejlighed til at organisere sig på tværs af landegrænser og partier og præge Europa-Parlamentets virke (12).

Modsat den traditionelle demokratiske repræsentationsteori hylder Mitrany Machiavellis ord om, at "folk er dårlige dommere i generelle spørgsmål, men gode dommere i specifikke" (13). Befolkningernes råd bør derfor gives af de personer, der har forstand på netop det sagsområde, som vedkommende organisation tager sig af. Mitrany finder i så henseende, at FNs økonomiske og sociale råd (ECOSOC) og ILOs forsamling samt EFs Økonomiske og Sociale Udvalg er gode eksempler (14).

3.4. Vurdering af funktionalismen

Funktionalisternes beslutningstagning er gradualistisk og pragmatisk og i princippet planløs. Denne beslutningsmåde er ikke hensigtsmæssig, jævnfør bemærkningerne i del III om beslutningstagning i et aktivt samfund. Endvidere kan der ikke opbygges et aktivt samfund på grundlag af funktionalisternes ønske om, at beslutningerne i stadig højere grad skal træffes af en teknokratisk elite. Et fuldstændigt autonomt teknokrati vil enten udfø-

re en virksomhed, som i virkeligheden bliver magtdomineret og således kommer til at minde om politikernes, eller også vil det virke uden samtykke fra befolkningens side, hvilket på længere sigt vil umuliggøre en styring af samfundet.

For så vidt angår magtproblemet, har funktionalisterne ikke i tilstrækkelig grad taget stilling til spørgsmålet om, hvor stor autoritet der skal tillægges de internationale organer, og af hvilken art disse skal være. Endvidere har funktionalisterne kun ufuldkomment behandlet spørgsmålet om, hvorledes autoriteten overføres fra det nationale til det internationale niveau. Det skal dog erkendes, at man har berørt problemet.

Mest åbenbart uforenelig med det aktive samfund er imidlertid nok funktionalisternes behandling af integrationens område. Funktionalisterne behandler her væsentligst alene det økonomiske system. Det politiske og kulturelle system bliver kun residualer. I denne opfattelse ligger endvidere en tro på, at det er muligt at adskille de forskellige funktioner i samfundet. Dette er ikke tilfældet af følgende grunde:

For det første er flere forskere ved at undersøge forskellige internationale organisationer nået til det resultat, at en sådan adskillelse rent faktisk ikke finder sted. Til disse undersøgelser kan tilføjes senere erfaringer, hvor magtspørgsmål, det vil sige politiske spørgsmål, ikke har kunnet holdes ude fra funktionelt specifikke økonomiske eller kulturelle organisationer som ILO og UNESCO, når det drejede sig om for eksempel Mellemosten-konflikten.

For det andet lader en sådan adskillelse af samfundets funktioner sig heller ikke teoretisk forsvare. Økonomi, politik og kultur er analytiske egenskaber i et socialt system og kan som sådanne ikke adskilles (15).

Behandler man derfor alene det økonomiske system, og tror at dette kan adskilles fra andre systemer, gør man sig skyld i to fejltagelser, der hindrer en samfundsmæssig styring. Dels skiller man, hvad der ikke kan skilles, dels behandler man kun en del af samfundet.

Et væsentligt spørgsmål, der lades ubesvaret hos funktionalisterne, er, hvem der varetager kommunikationen mellem de styrende og de styrede. Som vi så, skulle samfundet ikke blot styres, men også repræsenteres af specialister eller teknokrater. Herved får funktionalismen et syndikalistisk præg i sin idé om en kooperativ repræsentation, det vil sige et parlament, hvori repræsentanter for samfundslivets forskellige interesseorganisationer

deltager, som det var tilfældet i Mussolinis Italien og Francos Spanien. Det skal dog tilføjes, at en sådan repræsentationsidé ikke alene er knyttet til fascismen, men også findes i den såkaldte lavsocialisme, der blomstrede op i England i begyndelsen af dette århundrede, og i de danske stænderforsamlinger.

En sammenfattende bedømmelse af funktionalismen set i forhold til styring må føre til, at funktionalismen hverken trækker på megen kontrol eller meget samtykke. Generelt set ser funktionalisterne samfundsudviklingen som et samspil af kræfter, hvorved der dannes nye funktioner som resultat af den teknologiske udvikling, over for hvilken vi ikke har megen styringsmulighed. Det bedste man derfor kan gøre er at tilpasse sig denne udvikling under kyndig vejledning af specialister på de forskellige områder, således at menneskets velfærdsbehov inden for de givne rammer kan tilfredsstilles på bedst mulig måde. Det ses heraf, at funktionalisterne bygger på en samfundsmodel, der bærer visse karakteristiske træk fælles med kollektivismen, således som den er beskrevet ovenfor i afsnit 2.1. De kritikpunkter, der er rettet mod kollektivismen, kan derfor generelt set også rettes mod funktionalismen.

4. NEOFUNKTIONALISMEN

I slutningen af 1950'erne og i 1960'erne udvikledes en integrationsteoretisk retning, der på afgørende områder reformulerede funktionalismen. Reformuleringen gjaldt såvel opfattelsen af beslutningstagning som magtopfattelsen. Den direkte årsag til, at flere teoretikere fandt det nødvendigt at reformulere funktionalismen, må søges i den udvikling, der skete i det europæiske samarbejde netop i 1950'erne. Det blev da klart, at der foregik en form for integration, der ikke fandt sted efter de funktionalistiske linjer. Dette gjaldt især udviklingen af en supranational myndighed som Kul- og Stålfællesskabet samt til en vis grad også Det europæiske økonomiske Fællesskab.

Det var netop denne form for supranationalitet, som funktionalisterne var imod. Som vi senere skal se, var neofunktionalismen i det hele taget stærkt knyttet til den faktiske udvikling i 1950'erne og 60'erne; det er derfor heller ikke mærkeligt, at det er den teoretiske retning, der sammen med funktionalismen har haft mest betydning for politikerne. Endvidere er det den teoretiske retning, der har ført til størst teoretisk debat, en debat, der endnu ikke er afsluttet. En lang række politikere har, bevidst eller ubevidst, ladet sig påvirke af eller har påvirket neofunktionalismen. Dette er påvist i en række andre fremstillinger (1). Her skal blot nævnes den franske, politisk særdeles indflydelsesrige embedsmand og forfatter til Kul- og Ståltraktaten, Jean Monnet, som formentlig kan kaldes neofunktionalist. Nogle forfattere har dog villet henregne ham til føderalismen, mens andre har benævnt ham "funktionalistisk føderalist" (2). Monnet har selv bidraget til at fremme den uklarhed ved at kalde den eksklusive og effektive komité, som Monnet dannede i 1964, for Aktionskomiteen for Europas Forenede Stater. Formålet var imidlertid ikke at gå frem efter en føderalistisk strategi, men at samle eliten i de daværende

EF-medlemsstater i en organisation til fremme af Europas enhed, forstået som et supranationalt Europa. Måske har Monnet selv fundet denne uklarhed hensigtsmæssig med henblik på at mobilisere videst mulig støtte til sin komité (3). I hvert tilfælde lykkedes det ham at få følgende indflydelsesrige politikere som medlemmer: Curt Georg Kiesinger, Aldo Moro, Theo LeFevre, Guy Mollet, Antoine Pinay, René Pleven, Willy Brandt, Wegner, Helmuth Schmidt, Den Uyl, Barzel, Giscard d'Estaing, Tindemanns, Douglas-Home, Geoffrey Rippon og Jeremy Thorpe. Også forskellige fagforeningsledere og journalister blev medlemmer (4).

4.1. Beslutningstagning

Neofunktionalismen er som nævnt ikke én fast defineret retning, men en lang række teoretiske overvejelser inden for en bred teoretisk ramme, som vi kalder neofunktionalismen. Disse teoretiske overvejelser kan skematisk deles ind i fire faser.

4.1.1. Neofunktionalismens første fase

Første fase, der er domineret af neofunktionalismens "fader" Ernest Haas, professor ved University of California, består i et forsøg fra Haas' side på at løsrive sig fra den funktionalistiske tankegang. Hovedsigtet for Haas i hans bog fra 1958, The Uniting of Europe, er "en dissekering af den faktiske integrationsproces for at aflede hypoteser om dens natur" (5).

De teoretiske overvejelser i bogen er beskedne, de historiske er langt de fremherskende. Det nye i forhold til funktionalismen er blandt andet, at Haas på en så gennemgribende måde interesserer sig for selve integrationsprocessen og ikke for, hvorledes integrationen bør foregå. Haas indfører i bogen for første gang begrebet spill-over som en betegnelse for den proces, hvorved integrationen skrider fremad fra sektor til sektor i samfundet. Han taler således om, at integrationen sker ved hjælp af "sektorintegrationens ekspansive logik" (6). Denne logik var knyttet til specifikke, snævert definerede økonomiske områder af samfundet, som for eksempel kul- og stålsektoren. Integration i denne sektor ville

ifølge Haas naturligt lede til integration i stadig flere sektorer og til sidst ende med politisk integration. Haas så hele denne teori bekræftet i udviklingen fra 1945 og til bogens publicering i 1958. Kul- og Stålunionen havde afsmittet til Euratom- og Romtraktaten. Forsøgte man at vige fra denne logik ved at begynde med politisk sektorintegration, som det for eksempel skete ved forsøget på at danne et europæisk forsvarsfællesskab og et vidtfavnende europæisk fællesskab i 1954, måtte disse planer logisk nok slå fejl.

Det er Haas' opfattelse, at Spill-over effekten vil fungere mere eller mindre af sig selv, og at voldsomme krav fra enkeltgrupper, politikere og andre derfor ikke er nødvendige, for at integrationen kan fortsætte. Fælles ideologi eller fælles og identiske krav og behov fra medlemslandene er heller ikke nødvendige. Konvergens i krav vil ske automatisk, som det for eksempel skete ved, at EF blev anerkendt som en enhed i GATT, og ved at EF som en enhed blev undtaget fra OEECs liberaliseringskrav (7).

4.1.2. Neofunktionalismens anden fase

Hvor Haas' interesse i hans første værk som nævnt hovedsagelig kom til at ligge i en beskrivelse af integrationsdannelserne i Europa i tiden 1952-57, lå hovedinteressen i Haas' næste større værk, Beyond the Nation State, om den internationale arbejdsorganisation ILO, på den teoretiske side. Haas indfører i denne bog fra 1964 en modificering af spill-over hypotesen, måske efter at have indset at integrationsprocessen ikke foregik slet så automatisk som forudset. Blandt andet afviste de Gaulle i januar 1963 Storbritanniens og dermed i realiteten også de tre andre ansøgerlandes ønske om optagelse i EF, hvilket indadtil gav sig udtryk i en krise i EF-samarbejdet i nogen tid. Allerede i 1961 begyndte Haas dog at modificere sin spill-over hypotese. Den modificerede spill-over hypotese kan kort beskrives således:

Haas erkender nu i modsætning til tidligere, at aktørerne, især regeringerne, interessegrupperne, Kommissionen og den juridiske profession spiller en væsentlig rolle i integrationsprocessen (8). Disse aktører har et vist mål, som giver sig udtryk i deres handlinger. Disse handlinger medfører virkninger, der kan være utilsigtede, men som observatøren ser. Disse virkninger kalder Haas funktioner (9). Erkendelsen af disse utilsigtede virkninger kan ifølge

Haas føre til, at aktørerne omdefinierer deres mål og ønsker, således at disses realisering vil føre til en højere integrationsgrad. Det er denne proces Haas nu kalder spill-over (10). Mere indviklet udtrykker Haas det således: "Siden enhver funktion efter kortere eller længere tid forstås af aktørerne, læres de utilsigtede konsekvenser". Derfor bliver enhver funktion et nyt formål på et højere integrationsniveau (11). Processen vil således føre til, at når flere nationalstater har påtaget sig en fælles opgave, vil de i stigende grad påtage sig at løse flere og flere opgaver sammen. Dette er, hvad Haas kalder "upgrading of common interest" eller "task expansion" (12). Det skal bemærkes, at Haas ikke forudsætter nogen "objektiv" fællesinteresse, som funktionalisterne gjorde det. Haas ser mere fællesinteressen som et resultat af en lang række enkeltinteresser. Disse krav kan på internationalt plan sammenfattes til en fællesinteresse ved hjælp af fælles procedurer, ligesom det sker på nationalt plan. Dette understreger den betydning, Haas tillægger aktørerne og procedurerne i integrationsprocessen.

Som eksempel på tankegangen kan nævnes EFs landbrugspolitik. Ved dannelsen af Romtraktaten opfattedes landbrugspolitikken som et mål for integrationen. Som landbrugspolitikken er blevet gennemført, har man imidlertid i stigende grad erkendt, at den har haft utilsigtede virkninger, nemlig først og fremmest at den ikke kan fungere hensigtsmæssigt uden en eller anden form for valutarisk samarbejde, således at de urimelige og kostbare udligningsordninger på landbrugsområdet undgås (13).

4.1.3. Neofunktionalismens tredje fase

Neofunktionalisternes tredje fase er karakteriseret ved yderligere modifikationer i spill-over hypotesen som følge af den krise, der rystede fællesskaberne omkring 1965. Krisen bestod først og fremmest i, at præsident de Gaulle ikke ville acceptere Kommissionens, og især dens præsident Walter Hallsteins, oplæg til en styrkelse af dens magt. Oplægget bestod i, at Kommissionen skulle have egne indtægter og altså ikke være afhængig af medlemsstaternes årlige budgetbidrag, mod at Frankrig til gengæld fik forbedringer på landbrugsområdet. I denne pakkelse indgik endvidere forslag om direkte valg til Europa-Parlamentet (14).

Da de Gaulle ikke ville godkende dette oplæg, deltog Frankrig ikke i EF-Rådets møder og trak endvidere sin ambassadør tilbage fra EF, indtil der i januar 1966 blev opnået et forlig, det såkaldte Luxembourg-forlig. Krisens kerne var Frankrigs modvilje mod at styrke det supranationale element, altså Kommissionen, samt mod at den såkaldte overgangsperiode i Romtraktaten (den periode hvor enstemmighedskravet til Rådsbeslutninger i vid udstrækning stadig gjaldt) nærmede sig sin afslutning. Løsningen blev i formen et kompromis, men i realiteten en sejr for de franske synspunkter netop på det for Frankrig afgørende punkt, enstemmighedskravet. Ganske vist enedes de 6 lande om, at man ville bestræbe sig på i løbet af en rimelig tidsfrist at finde løsninger, når der skulle træffes beslutninger på grundlag af forslag fra Kommissionen om spørgsmål, hvor et eller flere af medlemslandenes særlig vigtige interesser stod på spil. Men, erklærede den franske delegation, drøftelserne skulle fortsætte, indtil man havde nået en enstemmig afgørelse. EF-landene konstaterede herefter, at der bestod meningsforskelle med hensyn til, hvad der skulle ske, såfremt man ikke kunne nå til enighed. Det kan derfor siges, at man var enige om at være uenige. Realiteten har siden Luxembourg-forliget været den, at ingen medlemsstat, bortset fra enkelte betydningsløse tilfælde, er blevet nedstemt mod sin vilje (15).

Denne udvikling, som ellers måtte tage sig ud som en generel afkræftelse af spill-over hypotesen, blev af en af de førende neofunktionalister Leon Lindberg i artiklen, Integration as a Source of Stress in the European Community System forklaret ud fra en antagelse om, at integration også kunne foregå gennem konflikt, når blot dette førte til, at fællesinteressen blev løst på et for integrationen højere niveau (16). Tanken bag dette var, at hvis de supranationale institutioner kunne løse konflikten, ville dette resultere i større autoritet for disse institutioner. Disse ville da igen forsøge at styrke sig med en eventuel ny konflikt til følge, der kunne føre til yderligere autoritet for EF-institutionerne og så fremdeles.

I 1968 tilføjer Haas neofunktionalismen nogle yderligere modifikationer. For det første påpeger Haas, at man må skelne mellem tiden omkring en integrationsdannelses oprettelse og tiden derefter. For eksempel var Frankrigs holdning til EF mindre ambitiøs, efter det havde sikret sig en rimelig gevinst på landbrugsordningernes område. For det andet indrømmede Haas, at ideologi ikke havde fået en tilstrækkelig fremtrædende plads i hans teori. For eksempel havde

han undervurderet nationalismen, således som den kom til udtryk hos de Gaulle. For det tredje var det Haas' opfattelse, at EFs omgivelser måtte tages eksplicit i betragtning, når man skulle bedømme mulighederne for en videre integration. Der var for eksempel større sandsynlighed for integration i en periode med kold krig end i en periode med afspænding. Endelig påpegede Haas, at en integrationsteori også måtte tage de samfunds faktorer med, som ikke tilhørte integrationssystemet, eksempelvis hele det industrialiserede samfund, som fortsatte og fungerede uafhængigt af integrationsdannelserne.

4.1.4. Neofunktionalismens fjerde fase

Neofunktionalisternes fjerde fase begynder i 1970 og strækker sig igennem en periode, hvor EF er kendetegnet af en usikker udvikling.

Denne usikkerhed gør sig også gældende i teorierne. De angiver ikke nogen klar integrationsstrategi, eller nogen bestemt måde at tage beslutninger på, som kan forøge integrationen. Fasen er karakteriseret af analyse og angivelse af forskellige veje, integrationsprocessen kan tage.

Det er svært nøjagtigt at beskrive, hvilke forfattere fra 1970'erne, der med bestemthed tilhører neofunktionalisterne. Med nogenlunde sikkerhed kan det dog siges, at Lindberg og Scheingolds bog fra 1970, Europe's Would Be Policy, har stærke rødder i neofunktionalismen, omend bogen ved anvendelsen af systemteorien i David Eastons udformning forsøger at bryde væk fra neofunktionalismen. Lindberg og Scheingold mener, at forandring i integrationssystemet kan forudsiges eller forklares ud fra følgende faktorer:

$$dS = f((S+Su)(dD+dL)) + n$$

hvor

d = forandring

S = det eksisterende politiske system

f = en funktion af

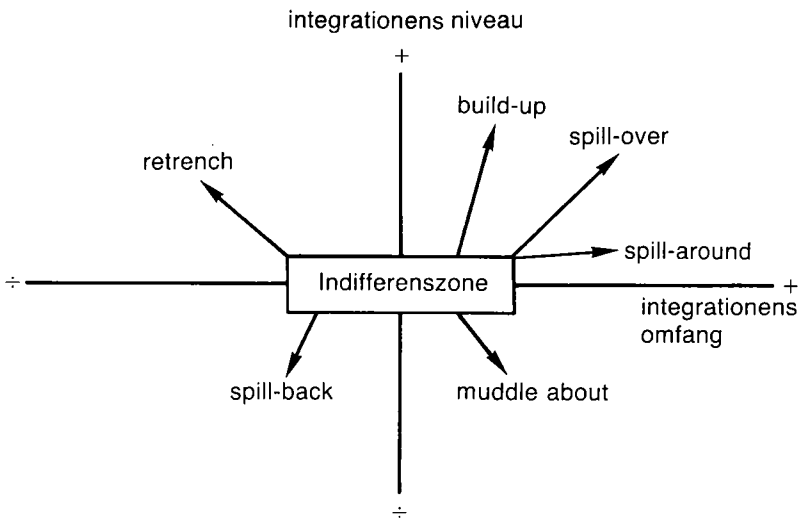
Su = tilslutning til systemet

D = krav

L = lederskab

n = en generel fejlkilde.

Usikkerheden med hensyn til EFs udvikling kommer hos Lindberg og Scheingold frem i deres opfattelse af spill-over hypotesen, som de mener blot er én ud af 5 mekanismer, der kan være aktive ved integrationsforøgelse (17). En anden integrationsteoretiker Phillippe Schmitter har i et diagram klarere gjort rede for nogle forskellige muligheder for integration og samtidig påvist, hvor få af disse muligheder neofunktionalisterne hidtil har beskæftiget sig med (18).



Det ses af denne tegning, at neofunktionalisterne kun har beskæftiget sig med vinkler, der beskrives af området mellem integrationens niveau og integrationens omfang, og endda kun med et særligt tilfælde heraf, spill-over.

Harvard professoren Joseph Nye er enig i Schmitters fremstilling, men komplicerer billedet yderligere ved at fremhæve, at man ikke kan tale om én form for integration. Nye mener, at der i det mindst må tales om tre forskellige typer af integration, nemlig økonomisk integration, social integration og politisk integration (19). Inden for disse tre former for integration kan processen gå henholdsvis frem eller tilbage eller foretage de øvrige former for integration, som er nævnt i den grafiske afbildning ovenfor. Nyes bog om integrationsteori fra 1971, Peace in Parts, er en efterprøvelse af mange af neofunktionalismens hypoteser. Nye når til den konklusion, at disse hypoteser i mange tilfælde kan være rigtige, men ikke nødvendigvis behøver at være det. Deres rigtighed afhænger i høj grad af politikernes evne til at forstå og vilje til at kontrollere udviklingen. Nye nærmer sig således en styringsbetragtning, men indpasser den ikke eksplicit i sin teoretiske opfattelse. Mere eksplicit kommer styringsbetragtningen frem i en artikel af Nye og Keohane fra 1975, hvor de opfatter integration som en form for interdependens. Således bliver politisk integration defineret som et forsøg på at reducere de ugunstige omkostninger ved politisk interdependens, jfr. ovenfor p. 24. En tilsvarende opfattelse gør sig gældende hos Haas i en lille bog fra 1975, der endvidere er påvirket af Etzionis opfattelse af, hvorledes beslutninger finder sted (20).

4.2. Magt

Haas definerer politisk integration som "den proces hvorved politiske aktører i adskilte nationale omgivelser overbevises om at skifte deres loyalitet, forventninger og politiske aktiviteter mod et nyt centrum, hvis institutioner besidder eller kræver jurisdiktion over de tidligere eksisterende nationalstater" (21). Herved vil der blive dannet et politisk fællesskab eller en politisk union oven på de tidligere eksisterende nationalstater. Disse vil efterhånden ophøre med at handle som autonome beslutningsenheder med hensyn til vigtige områder af politik (22).

Der er således hos Haas tale om et supranationalt system, der, alt efter hvor mange områder der dækkes, og hvilken strategi der følges, vil nærme sig en føderal stat.

I Lindberg og Scheingolds nævnte bog fra 1970 tager de i nogen grad afstand fra denne opfattelse, idet de forudser, at

integrationen godt kan eksistere noget før det punkt, hvor man kan tale om føderale eller kvasiføderale strukturer (23).

Neofunktionalisterne (når bortses fra Nye) understreger ligesom funktionalisterne, at velfærd på den ene side og magt og politik på den anden side kan skilles ad. Neofunktionalisterne ser først og fremmest den regionale integrationsdannelse som en modpart til den nationalstat, der ikke længere føler sig i stand til at realisere sine velfærdsmaal inden for sine egne snævre grænser, og som har slået sig til tåls med, at gensidig afhængighed er en kendsgerning i en industriel tidsalder (24). Neofunktionalisterne negligerer imidlertid ikke det politiske system, således som funktionalisterne gjorde. Neofunktionalisterne erkender, at det politiske spil må spilles, og at de derfor må beskæftige sig med begreber, der tilhører det politiske system, som for eksempel suverænitæt, supranationalitet, indflydelse, organisation m.m. Det er deres opfattelse, at integrationen forløber bedst fra specifikke (økonomiske) sektorer til diffuse (politiske) sektorer. Med elementer fra det kulturelle system som for eksempel identitet og symboler beskæftiger neofunktionalisterne sig imidlertid ligesom funktionalisterne slet ikke (25).

4.3. Samtykke

Neofunktionalisterne beskæftiger sig kun sporadisk med spørgsmålet om samtykke med den politik, der føres. Dette er en følge af deres samfundsopfattelse. De går nemlig som nævnt ud fra, at politik kan formes ved, at en lang række grupper fremsætter deres krav til politikerne. Ved hjælp af procedurer, som man er enige om på forhånd, og som så at sige er samfundets grundstamme, bøjes gruppeinteresserne mod hinanden, og til slut udformes en politik, som der i det store og hele er samtykke til. Hos Lindberg og Scheingold, der blandt neofunktionalisterne mest eksplicit har beskæftiget sig med samtykkespørgsmålet, forudsættes det endog, at der i EFs medlemsstater er samtykke til en ret stor grad af integration. Lindberg og Scheingold når til denne konklusion ved at analysere en lang række opinionsundersøgelser. På denne måde bliver samtykke en konstant i integrationsopfattelsen hos Lindberg og Scheingold (jfr. ovenfor p. 41), og således ikke en faktor man behøver at tage i betragtning i den daglige politiske virksomhed. Lind-

berg og Scheingold måtte dog til en vis grad tage denne opfattelse op til revision, da det viste sig, at samtykket ikke var så udtalt i slutningen af 1960'erne, som det havde været i 1950'erne og i begyndelsen af 1960'erne. Men på det tidspunkt var størstedelen af deres bog skrevet, så en gennemgående revision fandt ikke sted.

4.4. Vurdering af neofunktionalismen

Som vi så ovenfor, er neofunktionalismen i lyset af udviklingen i de europæiske integrationsbestræbelser blevet modificeret adskillige gange. Man kan derfor sige, at neofunktionalismen er behæftet med så mange forbehold, at man ikke længere kan kalde den en teori, men snarere en lang række enkeltforklaringer. Der bliver således noget ad hoc-præget tilbage ved neofunktionalismen. Ligesom denne er ad hoc-præget, er den kritik, der har været rettet mod neofunktionalismen også ad hoc-præget.

Man kan rette en ren logisk kritik mod kernen i neofunktionalismens opfattelse af beslutningstagningen, nemlig spill-over hypotesen. Denne kan logisk beskrives således: hvis aktørerne på basis af deres interesseinspirerede opfattelser ønsker at overføre erfaringer lært i én sammenhæng til en anden sammenhæng, vil erfaringen blive generaliseret. Dette har følgende logiske konstruktion: hvis x så x , hvilket er en selvfølgelighed, en tautologi.

En anden indvending mod spill-over hypotesen er, at det ikke er sikkert, at aktørerne vil realisere et yderligere formål, når de opdager, at det oprindelige formål ikke kan realiseres uden en forøget integration. Man kan her henvise til den økonomiske analyses begreb "sunk-costs": da produktionsfaktorer sjældent er fuldstændig foranderlige til flere former for produktion, bør en beslutning om at skifte fra én form til en anden form for produktion tage hensyn til de faste omkostninger, der allerede er nedsænket i virksomheden, og som ikke kan flyttes over i en anden produktionsgren. Følgelig kan der derfor være en tilbøjelighed til, at virksomheden fortsætter produktionen af den gamle vare, selv om det på kort sigt kan vise sig forbundet med en del løbende omkostninger. Man skifter derfor ikke til en anden produktion med et nyt men mere effektivt produktionsudstyr, da dette under alle omstændigheder vil medføre tab af det eksisterende produktionsudstyr, det vil sige tab af i

virksomheden allerede nedsænkede omkostninger (26). Ser vi på EFs nuværende situation, er en del af forklaringen på, at man ikke skifter til et mere rationelt landbrugssystem netop, at man har sunk-costs i det nuværende system.

For det tredje kan neofunktionalisterne kritiseres for, at de lægger afgørende vægt på aktørerne, der, hvis de handler rationelt, kan fremme integrationen. Det rationelle består blandt andet i at instituere fælles beslutningsprocedurer. Herved får neofunktionalismen et legalistisk præg. Den aktørorienterede anskuelsesmåde er blevet forstærket af neofunktionalisternes tilknytning til politikerne. Ligesom Morgenthau har neofunktionalismen fundamentalt set således kun én løsning på denne verdens abnormaliteter: fornuften.

I forbindelse med en kritik af neofunktionalisternes magtsynspunkt kan der blandt andet henvises til Harvard professoren Stanley Hoffmanns sondring mellem "low-politics" og "high-politics". Førstnævnte er typisk velfærdspolitik- og økonomi, mens sidstnævnte vedrører sikkerhed og traditionel udenrigspolitik. Det er herefter Hoffmanns opfattelse, at spill-over hypotesen nok er anvendelig på områder, der vedrører low-politics, men ikke på high-politics området eller fra low- til high-politics. Dette indebærer, at den supranationale integrationsdannelse ved hjælp af spill-over effekten kun kan finde sted på det økonomiske område. Det politiske område er alt for konfliktfyldt til, at nationalstaterne vil give dette område fra sig, i hvert tilfælde ikke på den måde, som spill-over hypotesen forudsiger. Hoffmann kritiserer neofunktionalisternes procesmodel ved hjælp af følgende billede: Når svømmeren når ud til det dybe vand (det politiske område), har han ikke flere kræfter, og det er netop på det tidspunkt, hvor han burde have flest kræfter. Derfor drukner han.

Selv om Hoffmanns kritik bygger på en fejlagtig grundopfattelse, rører den dog ved noget væsentligt. Den fejlagtige grundopfattelse skyldes Hoffmanns tro på muligheden af at udskille nogle sektorer som konkrete politiske sektorer og andre sektorer som konkrete økonomiske sektorer. Dette kan, jfr. det ovenfor anførte (p. 32) ikke lade sig gøre. Som eksempel herpå kan nævnes toldpolitikken, der typisk var high-politics, lige fra Øresundstoldens dage til EF-debatten i Folketinget. Told er imidlertid nu af så ringe betydning for den internationale handel i forhold til andre handelsrestriktioner, at den må betragtes som low-politics.

Det rigtige, Hoffmann rører ved, er spørgsmålet om muligheden for at behandle integrationsprocessen som en kontinuerlig fremadskridende proces, uafhængig af hvilke sektorer processen berører. Det er dette, der er kernen i det sidste kritikpunkt mod neofunktionalisterne, som skal nævnes her.

Økonomen Bela Balassa mener, at det ikke er nok alene at skelne mellem politisk integration på den ene side og økonomisk integration på den anden. Man må også differentiere inden for økonomisk integration, og han har derfor kategoriseret forskellige former for økonomisk samarbejde på internationalt plan.

Balassa definerer økonomisk union som de forholdsregler, der tager sigte på at afvikle diskrimination mellem økonomiske enheder, der tilhører forskellige stater (27). Hvis staterne ønsker fælles monetær-, finans-, social- og anti-inflationspolitik, kræves supranationale beslutningsenheder. Et sådant samarbejde betegner Balassa økonomisk integration. Det er Balassas opfattelse, som han påviser i sin bog, The Theory of Economic Integration, fra 1961, at fordelene ved en økonomisk union kan opnås ved hjælp af traditionelt, interguvernementalt samarbejde som for eksempel i EFTA.

En anden økonom, John Pinder, bygger videre på Balassas sondringer - og i øvrigt på tilsvarende sonderinger hos Jan Tinbergen. Pinder skelner mellem såkaldt negativ integration og positiv integration. Den negative integration vedrører nedbrydning af økonomiske barrierer som for eksempel fælles regler om fri bevægelighed for arbejdskraft, kapital og tjenesteydelser. Den positive integration vedrører opbygning af nye regler som for eksempel fælles valuta-system og fælles økonomisk politik. Integration definerer Pinder lidt vagt som forskellige nationale økonomier, der udgør et hele (28).

Pinder fremfører to hovedopfattelser. For det første, at negativ integration er den form for integration, der har mest chance for at blive gennemført, medens den positive integration har en svagere chance herfor. Grunden er, at frihandelsideologien er en fast bestanddel af EF-landenes økonomiske system, mens "planlægningsetikken" kun er en mulighed, som politikere opererer med som et fremtidsmål (29). For det andet er det Pinders, ligesom i øvrigt Balassas, opfattelse, at positiv integration kan være nødvendig, for at fordelene ved den negative integration ikke skal svinde bort. Pinder påviser, at dette i det mindste er tilfældet, hvis

man vil opnå ligevægt på betalingsbalancen uden en unødvendig begrænsning i væksten (30).

To svenske økonomer har været inde på en lignende tankegang, der desuden vedrører magtspørgsmålet. De mener, at man ikke bør stræbe efter en supranational organisering af økonomien efter Romtraktatens linjer, da denne bygger på forudsætninger fra 1950'erne, som ikke længere holder stik. Deres konklusion er i modsætning til Pinders, at man bør stræbe efter et pluralistisk, det vil sige en form for interguvernementalt samarbejde med de relevante internationale organisationer (31).

Mest negligerer neofunktionalisterne samtykkeaspektet. Dette er en naturlig følge af deres stærke understregning af aktørers og institutioners rolle. De overser således, at elitens kontrolkapacitet kun til en vis grad afhænger af dens evne til at kontrollere andre. Den er også påvirket af det mål af samtykke, den kan opnå fra forskellige andre enheder i befolkningen.

Neofunktionalisterne må således betegnes som en voluntaristisk hovedretning, da den bærer de netop ovenfor nævnte træk fælles med denne hovedretning. Grunden til, at neofunktionalisterne er havnet i denne uholdbare teoretiske opfattelse, er deres mangel på at beskæftige sig med det samfund, der omgiver integrationsdannelsen. Man kan derfor sige, at neofunktionalisterne nok har en integrationsteori, men ikke har nogen samfundsteori at bygge den ind i. Dette forhold bliver særlig klart, når samfundet bevæger sig, uden at teorien har indbygget forklaringsfaktorer, der tager hensyn til forskellige mulige samfundsudviklinger. Det, der er sket specielt i 70'erne, er netop, at samfundsudviklingen har bevæget sig i én retning, blandt andet hvad angår en stærkere understregning af samtykkeaspektet, mens integrationsteorien, således som den er udformet af neofunktionalisterne, har stået stille.

5. FØDERALISMEN

Føderalismen som statsteori har rødder langt tilbage i tiden. Føderalismen som integrationsteori er ny og har i virkeligheden, til forskel fra funktionalismen og neofunktionalismen, aldrig dannet skole og slået an. Derimod har føderalismen vundet udbredelse blandt politikere, der har været beskæftiget med de europæiske integrationsbestræbelser.

En af de få teoretikere, der har beskæftiget sig med EF ud fra en føderalistisk teori, er Harvard professoren Carl Friedrich, der allerede i begyndelsen af 50'erne var aktivt engageret i udredninger af, hvorledes de europæiske samlingsbestræbelser kunne organiseres føderalt (1). Friedrich mener, at man må skelne mellem to slags føderalisme, den man i almindelig forstand kalder føderalismen, og den vi i dag kalder konføderalismen. Endvidere mener jeg, at der blandt føderalisterne bør skelnes mellem de radikale føderalister og de moderate føderalister.

5.1. Beslutningstagning

Det gælder genrelt for alle varianterne af føderalisme, at de vedrører institutioner og den måde, på hvilken magten fordeles hierarkisk. Føderalisterne mener herudover, at stærke institutioner er nødvendige på supranationalt plan for at opbygge den føderale ordning, de ønsker. Konføderalisterne derimod er på vagt over for dannelsen af sådanne institutioner, idet de netop frygter, at de vil føre i føderal retning.

Hvad angår den måde, hvorpå beslutningerne skal træffes, er de radikale føderalister af den mening, at der bør træffes fundamentale beslutninger, der afgørende bryder med den eksisterende form for national beslutningstagning. Derimod mener

såvel de moderate føderalister som konføderalisterne, at beslutninger med henblik på at øge det regionale samarbejde bør træffes gradvist.

I praksis har de moderate og de radikale føderalistiske modeller fundet konkret udtryk i den europæiske føderalistbevægelses historie (2).

Den europæiske Union af Føderalister (Union Européenne des Fédéralistes, UEF) organiseredes i december 1946 og stiftedes ved den såkaldte Montreux-Konference i 1947. I de følgende år opstod der flere fraktioner delt efter spørgsmålet om, hvorvidt man skulle samarbejde med regeringerne og acceptere interguvernementalt samarbejde som udgangspunkt, eller man skulle søge at mobilisere den offentlige opinion og gå mere direkte og radikalt til værks. I 1956, efter Europahærens og Det europæiske politiske Fællesskabs fald sprængtes UEF, idet de moderate skilte sig ud i Det europæiske føderalistiske Aktionscenter (Centre d'action Européenne fédéraliste, AEF), og fik tilknytning til Europabevægelsen. Europabevægelsen opstod før EFs dannelse og var i begyndelsen nærmere knyttet til det europæiske interguvernementale samarbejde, der opstod i 1948: Europarådet. Den mere radikale fløj af UEF kaldte sig Den europæiske Føderalistbevægelse (Mouvement Fédéraliste Européenne, MFE), der sluttede sig til Verdensføderalistbevægelsen. I kølvandet på Haag-topmødets optimisme i 1969 besluttede de to organisationer dog at arbejde nært sammen.

Tidligere rektor for Europakollegiet i Brügge, Henri Brugmans, udviklede AEFs strategi, der var evolutionær. Første fase skulle bestå i en støtte til de eksisterende institutioners og regeringers arbejde for herved at skabe interesse og støtte omkring arbejdet i EF. Det andet stadium skulle være at sikre direkte valg til Europa-Parlamentet. Dette parlaments hovedopgave skulle være at handle som en slags grundlovgivende forsamling for en føderal orden for EF-samarbejdet, på samme måde som Kul- og Stålunionens parlamentariske forsamling i begyndelsen af 1950'erne af medlemslandenes regeringer var blevet pålagt at udarbejde en traktat for et europæisk forsvarssamarbejde og politisk kontrol hermed. Den tredje og sidste fase skulle bestå i en kampagne for og ratificering af en sådan traktat, og i oprettelsen af de institutioner, der var nødvendige for traktatens virkeliggørelse. Denne gradvise udvikling ligger ikke langt fra neofunktionalisterne, hvorfor det ofte kan være svært at skelne disse fra de moderate føderalister.

Den alternative, radikale metode kan også opdeles i tre stadier. Tilhængere af denne retning er professor Denis de Rougemont, leder af Centre Européen de la Culture og Institut Universitaire d'Etudes Européennes i Genève, franskmændene Guy Héraud, professor Mackay og det tidligere italienske kommissionsmedlem, Altiero Spinelli, der som medlem af Europa-Parlamentet i 1980'erne har forsøgt at føre den radikale metode ud i livet. Det første og det mest betydningsfulde stadium i føderalismeprocessen er ifølge disse føderalister en kampagne for at hverve tilhængere for bevægelsen ved at afholde seminarer, konferencer, fremme europæiske studier (jfr. de Rougemonts placering), og i det hele taget overbevise befolkningerne om, at deres behov dækkes bedst ved europæisk enhed. Føderalisterne mener ikke, at dette vil være så svært som at overbevise dem om, at de selv, snarere end regeringerne, må skabe denne enhed. Det næste stadium bliver da, ved direkte valg, at skabe en forfatningsgivende forsamling - der ikke behøver at være Europa-Parlamentet - til at udarbejde et forfatningsudkast. Den tredje skulle bestå i, at denne forfatning blev overgivet parlamenterne eller befolkningerne, for at de ved folkeafstemning kunne bestemme, om den skulle træde i kraft. Den bedste situation at foretage dette i, mente de radikale føderalister, ville være en krise. De mente, at maj-opstanden i Frankrig i 1968 var en sådan gunstig krise, der bidrog til Haag-topmødets succes. Føderalisterne anser givetvis også den nuværende økonomiske krise som et gunstigt klima til at presse på for en Europæisk Union og direkte valg til Europa-Parlamentet. De har virket for folkelig opbakning bag fællesskabsinstitutionerne og uafhængige finansielle ressourcer for disse - to ting de anser for væsentlige (3). I sådanne krisesituationer, hvor de erkender deres magtesløshed, vil regeringerne være mere villige til at afgive suveræniteten. Héraud minder om, at det skete i 1940 og 1958 i Frankrig, hvor regimet selv underskrev sin afskedsbegæring og frivilligt gav afkald på magten.

5.2. Magt

5.2.1. Magtens niveau

Den føderalistiske opfattelse vedrører "magtdeling, således at det generelle og regionale styre hver inden for et område er koordineret

og uafhængigt" (4). Dette indebærer, at der bliver tale om overdragelse af beføjelser af samme karakter, som dem staten besidder, det vil sige, at den føderale enhed kan træffe beslutninger uafhængigt af de regionale enheder, og omvendt, at de regionale enheder kan træffe beslutninger uafhængigt af den føderale enhed. Føderalismen er således fundamentalt set en statsform, der ønsker at decentralisere magten. Den beskæftiger sig med, hvorledes magten deles fra statsniveauet til institutioner oven over og neden under.

Fordelen ved føderalismen skulle være, at den ved hjælp af magtdivisionen sikrede nationale og supranationale enheders særpræg og frihed (5). På denne måde blev nationalstaten ikke sammensat af et centralt oligarki (6). Amerika blev fremhævet som et eksempel på, at de regionale forskelle kunne bevares i et føderalt system.

I den juridiske litteratur er denne forfatningsform benævnt forbundsstat, hvilket vil sige, at den centrale myndighed kan gøre indgreb i staternes selvstyre indadtil, således at den i visse tilfælde kan træffe beslutninger, der retter sig umiddelbart til de deltagende staters borgere, ligesom disse myndigheder også besidder et tvangsudøvelsesapparat.

Konføderalismen kan defineres som "den proces, hvorved et antal adskilte politiske fællesskaber indgår aftaler med henblik på at opnå løsninger, udarbejde fælles politik og fælles beslutninger på fælles problemer" (7).

Konføderalismen bygger i sit udspring på den franske kontraktteori, således som den for eksempel er udformet af den franske politiske filosof Proudhon. Kontrakten har her til formål at garantere, at nationalstaternes suverænitet overholdes, og at den føderale kompetence aldrig overstiger nationalstaternes.

Den konføderale teori har som nævnt sin oprindelse i Frankrig og er via dettes kolonier blevet spredt i Afrika og i arabiske stater. Føderalismens radikale model har sit udspring i Amerika, og har herfra fundet udbredelse til Forbundsrepublikken Tyskland (8).

5.2.2. Magtens omfang

Føderalisterne interesserer sig primært for funktioner inden for det politiske system og mener også, at det er disse funktioner, der i første række bør integreres. De interesserer sig således typisk for politiske funktioner som forsvars- og udenrigspolitik, institutionelle pro-

blemer og suverænitetsproblemer. De er imidlertid ligeledes af den opfattelse, at også andre funktioner kan styres centralt som for eksempel pengevæsenet og handelspolitikken. Det er dog ikke deres opfattelse, at alle samfundsmæssige funktioner bør overdrages til de føderale myndigheder (9).

I den konføderale forfatningsform, der jo omfatter autonome nationalstater, er der i princippet ingen grænser for de funktioner, hvorom man kan samarbejde (10). Samarbejdets omfang bestemmes af nationalstaternes repræsentanter, hvilket vil sige deres stats- eller regeringschefer. Således får møder mellem disse stor betydning i den konføderale samarbejdsform.

Schweiz har på et tidligere tidspunkt af sin historie haft en konføderal forfatningsform. Var de franske planer om en omorganisering af EF-landenes samarbejde i begyndelsen af 1960'erne, den såkaldte Fouchet-plan, ført ud i livet, var i hvert fald hovedparten af EFs samarbejde blevet af konføderal art.

I den juridiske litteratur svarer denne statsform til et statsforbund, idet der gøres indgreb i staternes handleevne udadtil især i forsvars- og traditionel udenrigspolitik, medens der ikke gøres indgreb i staternes handleevne indadtil.

5.3. Samtykke

Det gælder såvel de moderate som i endnu højere grad de radikale føderalister, at de lægger vægt på befolkningernes samtykke til integrationsdannelsen. Begge parter ønsker, omend på forskellige tidspunkter i processen, at gå udenom regeringerne og appellere direkte til befolkningerne, for eksempel ved folkeafstemninger. I deres ønske om at gå udenom etablerede organer som regering og partier får føderalisterne, især den radikale gren, et populistisk præg.

Som nævnt lægger konføderalisterne afgørende vægt på staterne og deres regeringschefers ledelse af integrationsdannelsen. De taler derfor ikke som føderalisterne om et fællesskab af befolkninger men om et fællesskab af stater (11).

5.4. Vurdering af føderalismen

Føderalisterne ønsker en beslutningstagning, der radikalt bryder med tidligere former for beslutningstagning, nemlig en beslutningstagning, der finder sted på internationalt plan, efter en føderal forfatnings retningslinjer. Det er de radikale føderalisters opfattelse, at en sådan form for beslutningstagning bedst fremkaldes i en krisestemning. Denne påstand er ikke umiddelbart indlysende. Ganske vist kan det siges, at den kolde krig, herunder Korea-krigen, Suez-krisen og Sovjetunionens undertrykkelse af opstanden i Ungarn, faldt sammen med dannelsen af henholdsvis Kul- og Stålunionen og Det europæiske økonomiske Fællesskab. Det må dog heroverfor fremhæves, at disse hændelser ikke kunne fremkalde et europæisk forsvarsfællesskab, endsige en europæisk politisk union. Endvidere kan det fremhæves, at den nuværende økonomiske krise ikke har kunnet bidrage til en forøgelse af integrationen. Således førte topmødet i København i december 1973, der netop fandt sted i en krisestemning, ikke til konkrete resultater. Endvidere førte drøftelserne i 1976 mellem medlemslandene om en europæisk union, de såkaldte Tindemanns-drøftelser, ikke til noget resultat.

Det er vanskeligt at sige - netop fordi konføderalisterne ikke har nogen sammenhængende teori - om de også bygger på en såkaldt radikal beslutningstagning. Meget tyder dog herpå. Eksisterende beslutningsprocedurer bør kun ændres, hvis det sker ved formel vedtagelse, for eksempel som led i en konføderal ordning, jfr. Fouchet-planen. Der synes derfor kun at være ringe plads til gradvise, pragmatiske beslutninger. Udviklingen vil ske i spring.

Et vigtigt element i føderalisternes opfattelse er, som nævnt, at magten skal deles mellem forskellige niveauer inden for den føderale dannelse. Denne magtdeling bør ske omhyggeligt og være nedskrevet i en føderal forfatning. Forfatningsdannelsen bliver herved det afgørende skridt for integrationsdannelsen. Spørgsmålet er imidlertid, om dette er rigtigt. En undersøgelse foretaget af den amerikanske politolog Merritt, af hvorledes føderationen dannedes mellem de 13 oprindelige amerikanske stater i tiden mellem uafhængighedserklæringen fra 1776 og den føderale forfatning i 1789, viser nemlig noget andet. Ved at anvende en lang række indikatorer såsom post, fælles ideologi repræsenteret ved taler, rejser m.v. mellem de 13 stater viser det sig, at disse, før forfatningen blev skrevet, havde en betydelig grad af integration eller fællesskabsfølelse. Det er professor Merritts opfattelse, at dannelsen

af den amerikanske forfatning så at sige kun var afslutningen på en integrationsproces, som allerede havde fundet sted (12). Man kan endog gå et skridt videre end professor Merritt og sige, at en føderal dannelse kan hindre en yderligere integrationsproces. Føderalismen blev således af Sydstaterne i USA anført som et argument mod føderalregeringens ønske om negrenes integration i det amerikanske samfund.

Hvor magtdivisionen i en føderal stat i princippet foregår således, at hver region har samme formelle magt og kompetence - og således også kan forhindre en udvikling, som vi har set det - er dette ikke tilfældet i den konføderale dannelse. Princippet for samarbejdet er her indflydelse efter bidrag, og da dette netop som følge af nationalstaternes forskellige magtpotentiel varierer, har regionerne eller nationalstaterne formelt set forskellig magt, som tilgodeses, når interesserne skal bøjes mod hinanden, og aftaler afsluttes (13). I denne type samarbejde må de mindre og svagere stater derfor bøje sig for de større og stærkere.

Føderalisterne og konføderalisterne lægger, som vi har set det, i overvejende grad vægt på politisk magt; de dækker således kun en mindre del af de samfundsmæssige aspekter.

Føderalisterne inddrager måske i højere grad end nogen anden integrationsteori eksplicit befolkningerne i deres teori. De erkender, at støtte herfra er nødvendig for at etablere de nødvendige forfatninger. Imidlertid går føderalisterne ud fra, at når befolkningerne blot oplyses om integrationen, vil de være positivt stemt over for denne. Man kan vel sige, at de tror på politikernes mulighed for relativt frit at manipulere befolkningen. De tager således ikke den situation i betragtning, hvor befolkningerne ikke ønsker integration, medens politikerne ønsker at fremme integrationen.

Disse betragtninger om samtykkeaspektet gælder ikke konføderalisterne. De ønsker ikke at medinddrage befolkningerne aktivt i integrationsprocessen, idet denne ifølge konføderalisterne har nationalstaterne, og det vil i praksis sige disses regeringer, som fundament. Karakteristisk er i så henseende, at de Gaulle og delvis Pompidou modsatte sig, at Kommissionen iværksatte meningsmålinger om befolkningernes holdning til EF. Sådanne meningsmålinger er først kommet i stand i begyndelsen af 1970'erne (14).

Det må på denne baggrund konstateres, at såvel konføderalisterne som føderalisterne lægger stærk vægt på samfundets kontrollerende elementer, ligesom de tror på muligheden for gennem radikale beslutninger at iværksætte forfatningsordninger, der kan ændre det internationale samfunds virkemåde - for føderalisternes vedkommende tillige gennem en appel til befolkningerne. Føderalismen og konføderalismen bliver herved endnu mere voluntaristisk og overaktiv end neofunktionalismen.

6. TRANSAKTIONSANALYSEN

Transaktionsanalysen er først og fremmest udviklet i en række arbejder af Karl W. Deutsch i 1950'erne og 60'erne. Bøger som Nationalism and Social Communication fra 1953, Political Community at the International Level fra 1954, Political Community and the North Atlantic Area fra 1957 og France, Germany and the Atlantic Alliance fra 1966 er milepæle i transaktionsanalysens anvendelse på integrationsfænomener. Udover disse værker, hvoraf de to sidste er skrevet i samarbejdet med flere andre forskere, har der udviklet sig en diskussion især i fagtidsskrifter om Deutsch' tanker.

6.1. Beslutningstagning

Det er vanskeligt i transaktionsanalysen at adskille information, beslutningstagning og samtykke. Alle tre dele indeholdes i et væsentligt begreb hos Deutsch, nemlig kommunikation. Kommunikation er forudsætningen for, at hele indlærings- og integrationsprocessen kan komme igang. Udover kommunikation er indlæring et centralt begreb hos Deutsch. Titlen på en artikel af en tidligere Deutsch-tilhænger er i så henseende karakteristisk: The Learning of Integrative Habits (1). Deutsch udtrykker det selv således: "Både samfund og fællesskab er udviklet ved social indlæring ... et fællesskab består af folk, der har lært at kommunikere med hinanden og forstå hinanden en hel del mere end ved den blotte udveksling af varer og tjenesteydelser" (2). Der er hos Deutsch ikke en præcis angivelse af, hvorledes denne indlæring skal foregå, men i en nyere fremstilling hos en af Deutsch' elever er transaktionsteoriens opfattelse på dette område uddybet.

Udgangspunktet er Deutsch' understregning af, at en følelse af fællesskab er central i enhver integration. Deutsch' elev specificerer nærmere tre faktorer, som er afgørende for denne følelse af fællesskab. De tre faktorer er et relativt højt transaktionsniveau, ko-varians og en følelse af fælles gevinst eller tab (3).

Transaktion er strømme og udvekslinger mellem systemer eller subsystemer (4). Indikationer for transaktionens højde er for eksempel handel, post, rejser m.v. Transaktionsteoretikernes antagelse er den, at transaktionerne inden for en stat er større end transaktionerne mellem denne stat og en hvilken som helst anden stat (5). Det er nedbrydningen af disse transaktionsgrænser, der kendetegner den regionale integration.

Ko-varians vil sige, at faktorerne bevæger sig i samme retning. Dette fænomen svarer nogenlunde til det, der tidligere i fremstillingen er kaldt interdependens (6). Medens interdependensen ikke behøver at angå flere faktorer eller funktioner, vedrører ko-variansen i Deutsch' forstand et vidt spektrum af fænomener. Således vil der være ko-varians inden for et land, idet priser, lønninger, omkostninger, politisk stabilitet m.v. alle er forbundne fænomener. Når et af disse fænomener bevæger sig, vil de øvrige bevæge sig i samme retning.

Netop på grund af denne ko-varians vil der være en tilbøjelighed til, at de personer, der befinder sig inden for ko-varians området, vil føle, at de har en fælles skæbne, at de enten får en fælles gevinst, som følge af samfundsudviklingen, eller et fælles tab. Denne fælles skæbne medfører, hvad Deutsch kalder "vi-følelse" eller "fællesskabsfølelse". Den er afgørende for, at man kan tale om et folk (7).

Man kan sige, at beslutningstagerne for at fremme integrationen, for det første bør fremme transaktionerne mellem landene, således at der dannes en art stat på regionalt niveau. For det andet bør de forøge ko-variansen mellem medlemslandene, således at der dannes et land på regionalt niveau, og endelig bør de sørge for, at samarbejdet medfører fælles gevinst, hvis det styrkes, og fælles tab, hvis det svækkes. Herved dannes der et folk på regionalt niveau. Medens de to første faktorer kunne kaldes strukturelle faktorer, er den sidste faktor fænomenologisk. Det er denne faktor, befolkningerne først og fremmest skal lære, således at de kan få en følelse af fællesskab.

En mere præcis model end den ovenfor skitserede, specielt hvad angår indlærings teorien, ligger der endnu ikke i transaktionsteoretikernes opfattelse (8).

6.2. Magt

6.2.1. Magtens niveau

For Deutsch er følelsen af fællesskab ikke et mål i sig selv, men et middel til at opnå det for Deutsch altoverskyggende hovedmål, fred. Kun under fred kan de grundlæggende menneskelige behov dækkes, nemlig de problemer som international politik står overfor i dag, såsom føde, bolig, sundhed m.v.; kort sagt: velfærd (9). Generelt kan det siges, at den grad af magt, Deutsch ønsker med henblik på integration, skal være stor og udbredt nok til "i lang tid at sikre pålidelige forventninger om fredelig forandring" (10). Hvis dette er tilfældet, er der dannet, hvad Deutsch kalder sikkerhedsfællesskaber. Disse består af en følelse af fællesskab, af fælles institutioner og af en fælles praksis (11).

Deutsch skelner mellem to typer af sikkerhedsfællesskaber, de såkaldte amalgamerede og de pluralistiske.

Ved amalgamerede sikkerhedsfællesskaber forstår Deutsch en formel blanding af flere tidligere uafhængige enheder til én større enhed med en eller anden form for fælles regering. Denne regering kan være dannet efter føderale retningslinjer eller på samme måde som en enhedsstat (12). I alle tilfælde er der tale om, at magten her formelt set overlades til et andet organ, der kaldes den amalgamerede myndighed. Deutsch bruger følgende billede for at beskrive denne situation: Hvis vi forestiller os, at vi skal have transporteret en række biler fra ét sted til et andet, kan dette gøres på flere måder: den amalgamerede løsning ville være at spænde en traktor for bilerne og forbinde disse med tove for på denne måde at transportere bilerne til det destinerede sted. Denne løsning vil givetvis sikre, at bilerne kommer frem på det rette sted, men på den anden side vil den være nok så besværlig.

Den anden mulighed for at få transporteret bilerne frem til det givne sted vil være at lade dem køre i konvoj. Udover at førerbilen ligesom traktoren må være givet de rette instruktioner om vejen til destinationsstedet, må de øvrige biler være instrueret om de

rette tegn, som de skal give og modtage, for at konvojen kan nå frem. På denne måde bliver magten og besværet lagt ud til de enkelte biler, hvorved førerbilen får mindre koordinationsbesvær. Da der ikke som i den amalgerede situation er tale om ét stort koordinerings- og beslutningssystem, men om en lang række sådanne systemer, vil den sidstnævnte situation være mere modtagelig over for uheld (13). Deutsch bruger konvojmodellen til at illustrere et pluralistisk fællesskab. Hans definition heraf er, at den legale uafhængighed bevares hos de separate deltagende regeringer (14). Denne type samarbejde minder meget om det, der ovenfor er kaldt det konføderale samarbejde.

På baggrund af disse to hovedkategorier mener Deutsch at kunne systematisere det internationale samarbejde (15).

Det er Deutsch' opfattelse, efter at have analyseret 10 historiske eksempler på integration i Europa og Nordamerika (16) - en analyse som han senere har udbygget (17) - at pluralistiske fællesskaber synes mere varige end amalgerede (18). Dette hænger, ifølge Deutsch, sammen med, at de amalgerede fællesskaber tit vil være opstået pludseligt, for eksempel igennem vold (jfr. kolonialismen), eller gennem forfatningsordninger, der senere viser sig uholdbare som følge af manglende folkelig opbakning. Derimod er det pluralistiske fællesskab i høj grad dannet ved hjælp af en lang række gruppers samtykke og vil således hurtigere kunne skabe en bred folkelig forståelse. I det hele taget mener Deutsch, at det vil være vanskeligt i den historiske situation, hvori vi nu befinder os, og som begyndte med 60'erne, at vinde folkelig forståelse for et amalgeret samarbejde, der forudsætter supranationale institutioner, der i givet fald med magt kan sætte deres vilje igennem over for mindre enheder i fællesskabet, for eksempel ved flertalsafstemning (19).

6.2.2. Magtens omfang

For at bedømme, hvilket system - det kulturelle, det økonomiske eller det politiske - Deutsch interesserer sig mest for, må det afgøres, til hvilket system transaktioner skal henregnes. Som nævnt kunne transaktioner være handel, rejser, post, udveksling af studenter m.m. Det er ikke disse faktorer i sig selv, der interesserer transaktionsteoretikerne, men de anser dem for at være

indikatorer for et fællesskab, fælles loyalitet, sympatier, kort sagt en vi-følelse, der svarer til sociologiens "Gemeinschaft"-begreb (20). Det må på denne baggrund konkluderes, at Deutsch primært interesserer sig for det kulturelle system, en opfattelse som andre forskere, herunder en af hans elever, også er kommet til (21). Denne konklusion kan synes forbløffende, når vi ved, at det altoverskyggende hovedmål for Deutsch var politisk, nemlig opbygningen af fred, det vil sige af sikkerhedsfællesskaber. Denne tilsyneladende modsætning kan kun forklares, hvis Deutsch mener, at kulturel integration automatisk fører til politisk integration. Måske er dette også tilfældet (22).

6.3. Samtykke

Deutsch lægger, som vi har set det, afgørende vægt på, at en følelse af fællesskab hos befolkningerne er en forudsætning for, at en længerevarig integration skal kunne lykkes. Det er Deutsch' opfattelse, at mange integrationsbevægelser gennemløber tre stadier. Det første stadium er kendetegnet ved, at integrationen kun har tilhængere blandt intellektuelle. I det andet stadium har integrationen tilhængere blandt mange ledende politikere, og i det tredje stadium bliver integrationsbevægelsen en massebevægelse, hvori også kan deltage de ledende interesseorganisationer m.v. (23).

Det er Deutsch' opfattelse, at det først kan konstateres, om de længerevarende integrationsdannelser, det vil hovedsagelig sige de pluralistiske sikkerhedsfællesskaber, har været succesfulde efter en længere periode på ca. én generation, altså efter omkring 15 år. Først ved slutningen af en sådan periode kan det forventes, at integrationsdannelsen er blevet en massebevægelse (24). På kortere sigt kan politikerne nok træffe beslutninger, som tilsyneladende vil være varige, for eksempel om amalgamerede sikkerhedsfællesskaber. Men disse beslutninger varer kun, indtil den offentlige mening trænger igennem, enten som støtte til politikernes forehavende, eller ved at befolkningerne ændrer politikernes beslutninger. For Deutsch ligger suveræniteten derfor i sidste ende hos befolkningerne (25).

6.4. Vurdering af transaktionsteorien

Transaktionsteoretikerne interesserer sig ikke for beslutningstagernes adfærd, men i højere grad for, hvorledes befolkningerne læres at få en fællesskabsfølelse. Deutsch opererede som nævnt med tre faktorer, der var afgørende for denne indlæring af fællesskabsfølelse. Imidlertid er der hos Deutsch ingen angivelse af, hvad det er man skal lære, men altså kun, hvilke faktorer der er afgørende for, at man generelt set kan lære integration. Også dette viser, at Deutsch ikke for alvor har taget spørgsmålet om beslutningstagning op (26).

Selv om sondringen mellem pluralistiske og amalgamerede sikkerhedsfællesskaber er nyttig, er der dog ikke meget nyt i dette magtbegreb i forhold til sondringen mellem føderalisme og konføderalisme. Det nye i Deutsch' betragtningsmåde er dog dens understregning af fællesskabsfølelse og sikkerhedsfællesskab i modsætning til føderalisternes og konføderalisternes institutionelle betragtningsmåde. Imidlertid indebærer Deutsch' forudsætning om fred og sikkerhedsfællesskab som integrationens mål det problem, at vi herigennem afskærer os fra et studium af vold i forbindelse med integrationsdannelse. Per definition bliver vold således hos Deutsch modsætningen til integration, og vi kan derfor ikke tale om integration gennem vold eller trussel om vold. Dette synes empirisk uholdbart, når man tænker på, at negrene i Amerika gennem en vis grad af vold er blevet yderligere integreret i det amerikanske samfund. Endvidere må Deutsch også på forhånd forkaste hypotesen om, at den kolde krig mellem supermagterne kan fremme integrationen i Vesteuropa.

Som vi så ovenfor, beskæftiger Deutsch sig kun med det kulturelle system, selv om hans hovedinteresse ligger i det politiske. Vi så endvidere, at for at "redde" denne inkonsekvens var det nødvendigt at antage, at integrationen automatisk forløb fra det kulturelle til det politiske system. Deutsch beskæftiger sig imidlertid overhovedet ikke med spørgsmålet om, hvorledes dette nærmere foregår. Deutsch' teori kommer herved på dette punkt til at lide af samme svaghed som neofunktionalisternes antagelse om, at integrationen forløber mere eller mindre automatisk fra det økonomiske til det politiske system.

Det synes i lyset af, hvad der er sagt ovenfor ikke nødvendigt nærmere at redegøre for, at Deutsch lægger helt afgørende vægt på samtykkeaspektet. De kontrollerende elementer i samfundet skal alene varetage befolkningernes interesser. Efterkommes de krav ikke, må institutionerne ændres. Der er ikke tale om en vekselvirkning, hvor befolkningerne også i nogle tilfælde må rette sig efter de kontrollerende magters beslutninger.

Konklusionen må derfor blive, at transaktionsteorien er en kollektivistisk samfundsopfattelse. Dette er en overraskende konklusion på grundlag af Karl Deutsch' øvrige forfatterskab. Deutsch' anden hovedinteresse, udover regional integration, har været en anvendelse af kybernetikken - spørgsmålet om kommunikation og kontrol - på samfundsforhold. Deutsch fremsatte især sine tanker herom i sit banebrydende værk Nerves of Government fra 1961, jfr. ovenfor p. 15. Der er tidligere gjort rede for, at kybernetikken overvejende må anses for at være en voluntaristisk samfundsopfattelse.

Deutsch har således to ansigter, et voluntaristisk, som viser sig uden for hans forfatterskab om regional integration, og et kollektivistisk, som viser sig i hans integrationsteoretiske forfatterskab. Desværre er det lykkedes Deutsch at holde disse to ansigter adskilt. Den del af kybernetikken, der beskæftiger sig med kontrol, har han reserveret til sit øvrige forfatterskab, mens han overvejende har interesseret sig for kommunikation i sit forfatterskab om regional integration.

II DEL - FORVENTNINGER OG FAKTISK UDVIKLING

I denne del vil de eksisterende integrationsteorier blive anvendt på de forventninger, de danske politikere før vor indtræden i EF havde til den videre udvikling i EF-samarbejdet. For at få et fælles bedømmelsesgrundlag vil analyserammen i det følgende være styringsbetragtningen, jfr. p. 21 ff. Politikernes forventninger defineres på grundlag af den debat, der fandt sted i folketinget i 1971-72, og som førte op til folketingets vedtagelse af lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. Politikernes argumenter vil blive samlet i to hovedkategorier. Selv om der var forskelle i argumentation og betoning hos tilhængerne, var de dog fælles om flertalsbetænkning og afstandtagen fra modstanderne. Teoretisk set kan kategoriseringen begrundes i, at det alene er "klynger" af argumenter, vi interesserer os for, jfr. p. 6.

Det materiale, der er gennemgået med henblik på en fremstilling af folketingets behandling af EF-spørgsmålet, er debatten den 15.-16. december 1971, der mandede ud i folketingets samtykke den 26. april 1972 til, at regeringen kunne underskrive traktaten om Danmarks tiltrædelse af EF. Endvidere fremsættelsen af forslaget til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber den 15. marts 1972 og behandlingen af dette lovforslag den 26. april, den 4.-6. september og den 8. september 1972, samt en udenrigspolitisk debat den 19.-20. april 1972. Endelig er medtaget markedsudvalgets betænkning og tillægsbetænkning vedrørende EF-tiltrædelseslovforslaget og forslaget om folkeafstemning, samt betænkningens bilag. I bilagene er optrykt en lang række spørgsmål og disses besvarelse af regeringen, en del materiale udarbejdet af ministerierne og forskelligt dokumentationsmateriale, såsom udenrigsøkonomiministerens erklæring

på ministermødet i Bruxelles den 9. november 1971, Sundhedsstyrelsens besvarelse af 7 spørgsmål stillet i åbent brev fra 239 læger m.v.

Udover analysen af dette materiale behandles i denne del den faktiske udvikling i EF siden 1972, set i forhold til politikernes forventninger om denne udvikling.

Det vil af analysen kunne ses, at modstandernes forventninger i meget høj grad svarer til den voluntaristiske model. Tilhængernes forventninger svarer i høj grad til den kollektivistiske model. Endelig vil det ses, at den faktiske udvikling ikke helt lader sig presse ned i nogen af disse modeller.

7. VIDEN

Modstanderne beskyldte ikke regeringen for at have indsamlet for lidt materiale om EF, men fremhævede at regeringen havde behandlet dette materiale utilstrækkeligt og i visse tilfælde havde fordrejet og fortiet kendsgerningerne. For eksempel havde regeringen, først efter at spørgsmålet var blevet bragt frem i den engelske presse, oplyst, at der var mulighed for, at det danske vejnet måtte forstærkes som følge af EF-regler, der tillod tungere lastbiler at køre på vejene. Sådanne regler ville medføre betydelige merudgifter. Endvidere kritiseredes udenrigsøkonomiministeren for at have givet en forkert oplysning om ikrafttrædelsestidspunktet for aftalen mellem Tyrkiet og EF om forøget adgang for tyrkiske arbejdere til EF (1). Det kan i denne forbindelse også nævnes, at modstanderne foreholdt tilhængerne, at de enten ikke havde gennemtænkt, hvorledes EFs fremtidig udvikling ville blive (2), eller var indbyrdes uenige herom (3).

Modstanderne mente endelig, at den indsamling og behandling af viden, der blev foretaget, skete i de forkerte organer, det vil sige, at der foregik uhensigtsmæssig input af viden. Som eksempler herpå nævntes folketingets markedsudvalg - gennem hvilket politikerne fik det meste af deres viden om EF - idet informationen hertil kom fra regeringsapparatet (4). Om de juridiske spørgsmål hed det, at regeringen udelukkende støttede sig på sin folkeretsrådgiver, professor Max Sørensen, samt på en rapport afgivet af justitsministeriet. Modstanderne fandt dette utilfredsstillende og ønskede, at regeringen skulle skaffe uafhængig juridisk bistand (5). Den informations- og dokumentationscentral, det var blevet besluttet at oprette i udenrigsministeriets markedssekretariat, fandt tilhængerne ikke var neutral i sin distribution af materiale (6). Den hævdedes tværtimod at være en slags propagandacentral (7). Endelig mente modstanderne, at de

penge, som folketing og regering havde bevilget til oplysningsarbejde om EF, ville gavne tilhængerne mest (8).

Heroverfor fremhævede tilhængerne af EF, at det oplysningsarbejde, der havde fundet sted om EF, aldrig havde set noget sidestykke i Danmarkshistorien (9). Markedssekretariatet havde til befolkning og folketing givet 8-10.000 sider information (10). Man mente fra regeringens side ikke, at der var noget tilfælde, hvor man havde fortiet eller fordrejet kendsgerningerne bortset fra et enkelt tilfælde, hvor man fejlagtigt af forklarlige grunde var kommet til at give en forkert oplysning, som man dog hurtigt havde korrigeret (11). I det hele taget forelå der nu så mange oplysninger af en så god kvalitet, at ingen kunne være i tvivl om, hvad spørgsmålet drejede sig om (12). Løvrigt var der et alsidigt udvalg af informationsmateriale i markedssekretariatets informations- og dokumentationscentral (13).

Generelt kan det siges, at modstanderne opererede ud fra en model, ifølge hvilken regeringen relativt frit kunne manipulere med informationsprocessen med henblik på at påvirke folketing og befolkning i retning af en positiv stilling til EF. Modstanderne hæftede sig således især ved det behandlende element i informationsprocessen, ligesom de hæftede sig ved, at regeringen udelukkende betjente sig af information indsamlet og behandlet af organer, der også var indbygget i regeringens beslutningsapparat (markedssekretariatet, justitsministeriet og udenrigsministeriets folkeretsrådgiver). Heroverfor hævdede tilhængerne af EF, at man på objektiv måde havde fremlagt det indsamlede materiale, og at det herefter var op til folketing og befolkning at tage stilling, idet man dog fremhævede, at regeringen havde taget positiv stilling til EF spørgsmålet. Det kan på denne baggrund siges, at modstandernes model nærmest svarer til den voluntaristiske, medens tilhængerens, med den stærke understregning af den neutrale informationsindsamling, nærmest svarer til den kollektivistiske hovedretning.

8. BESLUTNINGSTAGNING

8.1. Baggrundsfaktorer

Som eksempel på en af de baggrundsfaktorer, der især bandt Danmark til anden side end til EF, nævnte modstanderne det nordiske samarbejde. De fremhævede blandt andet, at båndene mellem Danmark og de øvrige nordiske lande ville blive brudt på områder som det nordiske arbejdsmarked og toldområdet (1). Endvidere ville en udbygning af det nordiske samarbejde næppe kunne finde sted, hvis vi kom ind i EF (2). Derimod ville et dansk nej til EF bane vej for en genoptagelse af frugtbare nordiske forhandlinger (3).

Sønderjyllands-spørgsmålet har traditionelt spillet en vigtig rolle i større nationale beslutninger i Danmark. Dette var også tilfældet for EF spørgsmålets vedkommende i 50'erne og 60'erne (4) men mindre i 1971-72. Dog hævdede modstanderne, at den nationale balance ville blive forrykket i grænselandet, idet vesttyskerne ville opkøbe jord i Sønderjylland (5).

Heroverfor fremhævede tilhængerne, at det tværtimod ville være skadeligt, hvis Danmark og Vesttyskland kom til at tilhøre forskellige markedsdannelser, idet det kunne befrygtes, at danske firmaer ville flytte syd for grænsen. Der tænkte her blandt andet på Danfoss (6). Med hensyn til det nordiske samarbejde mente tilhængerne, at dette ville fortsætte uforandret, for så vidt angik det fælles nordiske arbejdsmarked og aftalen om social tryghed (7) m.v. Endvidere ville samarbejdet også kunne udbygges. Blandt andet ville bestræbelserne på at opstille et fælles nordisk handlingsprogram kunne fortsætte (8). Noget egentligt nordisk alternativ til EF-samarbejdet mente tilhængerne ikke der var. Nordek-forhandlingerne i 1969 var brudt sammen, hvilket beviste det nordiske alternativs ringe bæredygtighed (9). Situationen var nu

den - og dette gjaldt især, hvis Norge ikke blev medlem af EF - at Danmark kunne fungere som en bro mellem EF og Norden (10).

De baggrundsfaktorer, der hyppigst af tilhængerne blev fremhævet som afgørende for stillingtagen til EF, var af økonomisk art. Når Danmark så stærkt havde knyttet sine EF-optagelsesforhandlinger til Storbritannien, som tilfældet havde været i folketingets dagsordener af 4. august 1961, 11. maj 1967 og 11. november 1970, skyldtes det først og fremmest hensynet til, at man ville sikre en fortsat stor valutaandtjening som følge af den danske landbrugseksport til Storbritannien. Kom Storbritannien ind i EF uden Danmark, måtte det alvorligt befrygtes, at denne valutaandtægt ville blive reduceret. Ved at Danmark sammen med UK fik adgang til et med de seks EF-lande udvidet marked, ville der kunne opnås højere eksportpriser og garanti for, at hele produktionen kunne afsættes til disse priser. Det skønnedes, at landbruget i tilfælde af medlemskab ville give en mervaluataandtjening for Danmark på ca. 2 mia. kroner i 1973, 2,1 mia. kroner i 1974 og 2,2 mia. kroner i 1975 stigende til 2,5 mia. kroner i 1978 (11). Ikke blot for landbruget, men også for industrien ville det være en fordel, at man deltog i et stort marked med 300 mill. indbyggere. Selv om man nok ville kunne opnå en frihandelsaftale med EF, ville dette ikke indebære alle en toldunions fordele (12). Generelt udtrykkes de ovennævnte synspunkter således i tilhængerens betænkning: "Målet for Danmarks markedspolitik har til stadighed været at deltage i et så bredt europæisk samarbejde som muligt, idet dette ikke alene giver os udenrigshandelsmæssige fordele men også betyder, at vi lettere kan løse det moderne industrisamfunds fælles udfordringer, jo større fællesskab vi er partner i" (13). Fra nogle tilhængerers side nævntes endelig som baggrundsfaktor den kendsgerning, at de europæiske stater, der gennem hele historien havde bekriget hinanden, nu var i samme fællesskab (14).

Modstanderne fremførte heroverfor, at der nok ville blive tale om en gevinst for landbruget på kort sigt, men denne forøgede gevinst ville først og fremmest bundfælde sig i kraftigt stigende priser på landbrugsjord med deraf følgende inflationspres og vanskeliggørelse af generationsskiftet. Alt i alt var det modstandernes opfattelse, at den danske merindtjening, blandt andet forårsaget af svineeksporten til Storbritannien, ikke ville blive så stor som fremhævet af tilhængerne (15). For industrien var det derimod en svag fordel at stå uden for EF, hvis man fik en frihandelsaftale (16).

For så vidt angår baggrundsfaktorer har vi set, at tilhængerne benyttede sig af det argument, at når de økonomiske omgivelser ændrede sig, måtte Danmark tage dette i betragtning og ændre sig i overensstemmelse hermed. Der er i disse betragtninger en vis lighed med funktionalisternes betragtninger, og synsmåden falder derfor inden for den kollektivistiske hovedretning. Modstanderne fremhævede som baggrundsbetingelser især det nordiske samarbejde og til en vis grad Sønderjyllandsproblemet, der begge traditionelt set betragtes som værende af kulturel snarere end af økonomisk art. Modstandernes synsmåde falder inden for transaktionsteoretikernes understregning af de kulturelle bindingers betydning for integration. Modstandernes betragtningsmåde er derfor nærmest, ligesom tilhængerens, kollektivistisk for så vidt angår baggrundsfaktorer.

Den faktiske udvikling siden dansk medlemskab af EF i vort forhold til Norden har vist, at det fælles nordiske arbejdsmarked har kunnet bevares. Endvidere har det været muligt at udvide det nordiske samarbejde med vedtagelsen af det nordiske handlingsprogram. Hele spørgsmålet om det nordiske samarbejde efter dansk medlemskab af EF med specielt henblik på spørgsmålet om brobygningstanken har indgående været behandlet i en artikel, hvori det fastslås, at denne tanke ikke har haft stor bærekraft i virkeligheden som følge af manglende lyst fra de andre nordiske landes side. Det danske problem har snarere været at fremme integrationen så meget som muligt mellem disse to systemer, således at man undgik uoverensstemmelser specielt på det udenrigspolitiske område mellem det nordiske samarbejde og EFs politiske samarbejde (17).

Der er ifølge interne opgørelser i udenrigsministeriet kun ganske få tilfælde, hvor Danmark i FN stemmer anderledes end et eller flere andre nordiske lande. På områder som det sydlige Afrika og Mellemøsten-konflikten, hvor Danmark traditionelt har haft et samarbejde med de nordiske lande, er det endog således, at vi, når der er åbenbare konflikter mellem EF-landenes synspunkter og de nordiske, ofte slutter os til sidstnævntes. Det kan endelig nævnes, at Danmark stemmer flere gange sammen med de nordiske lande i FN end med EF-landene. Således stemte de Ni i 1978 sammen i 65% af samtlige afstemninger, medens de Ti i 1983 kun stemte ens i 31% af afstemningerne. De nordiske lande stemmer i gennemsnit sammen i ca. 70-75% af samtlige afstemninger.

Det kan endvidere ikke siges, at der er kommet en toldmur i Øresund som følge af dansk medlemskab af EF. Sverige er det land, med hvilket Danmark siden 1973 har forøget sin samhandel mest. Således gik i 1974 16,1% af vor eksport til Sverige, mens vor import var på 13,7%, det næsthøjeste importtal, kun overgået af Forbundsrepublikken med 18,5%. Eksporttallet overgikkes af UK med 17,1%. Men disse landes andele frembyder en faldende tendens, hvorimod Sveriges er stigende (18). Især valutaændringer har dog i 1978 gjort værdien af dansk eksport til Sverige mindre.

Det er vanskeligt ud fra handelsstatistikken at pege på, at Danmarks tilslutning til EF ikke har haft indflydelse på værdien af dansk industrieksport. Det kan konstateres, at industrieksporten til EF-landene er steget. Den udgjorde i 1972 33% af vor samlede eksport mod 39% i 1983.

Det må også fremhæves, at EF-medlemskabet indebærer betydelige fordele på det ikke-toldmæssige område, der er af stigende betydning. De nye handelsmæssige instrumenter er tekniske normer, forskrifter, ikke-toldmæssige handelshindringer og statsstøtte. Disse emner indgår ikke i frihandelsaftalerne. De ovennævnte tal afspejler dog nok, at industrieksporten først og fremmest går til de markeder, der har den største vækst. Det har været tilfældet for EF-landene i 1980'erne, medens den økonomiske vækst i Sverige har været lavere.

For så vidt angår mervaltuaindtjeningen til dansk landbrug, som direkte skyldes EFs landbrugsordninger, blev gevinsten for samme eksportvolumen snart 3 mia. kroner pr. år, og den er steget på grund af et tiltagende spænd mellem EF-priser og verdensmarkedspriser. Hvad angår modstandernes forventninger om betydelige stigninger i priserne på landbrugsjord, har der fundet en vis prisstigning sted her, der dog intet har at gøre med spørgsmålet om valutagevinsten. Prisstigningerne på jorden vedrører et internt dansk fordelingsproblem. Tilhængerne forventede endvidere en vis strukturrationalisering i landbruget, men den har ikke fundet sted i fornødent omfang (19).

Alt i alt vil vi konkludere, at baggrundsfaktorerne ikke har haft helt så afgørende en betydning, som det blev påpeget såvel af modstanderne som af tilhængerne. Det vil sige at valget, om vi ville gå ind i EF eller ej, var friere end oplevet af tilhængere og modstandere.

8.2. Rationalistisk modsat gradualistisk beslutningsmåde

Modstanderne så EF som en teknokratisk og centraliseret organisation (20). Endvidere mente de, at dette ville smitte af på det nationale plan, hvor markedssekretariatet ville udvikle sig til en slags overministerium (21). Det var modstandernes opfattelse, at det nye beslutningssystem ville producere beslutninger, der var radikalt eller ret stærkt afvigende fra de beslutninger, der hidtil var truffet af det danske beslutningssystem. Nedenfor skal nævnes en del af de eksempler, som modstanderne fremdrog.

Tilhængerne havde et helt andet syn på udviklingen i EF-samarbejdet. De mente, at det ville blive resultatet af det praktiske samarbejdes behov. Man betegnede sin synsmåde som pragmatisk (22). Dette synspunkt var også møntet på spørgsmålet om den institutionelle opbygning af EF. Således udtalte regeringen, at den foretrak en "prøvetid for de nuværende institutioner i et udvidet fællesskab, for efter for eksempel et eller to års praktisk samarbejde at vurdere behovet for en ændring af institutionerne" (23). Også på det udenrigspolitiske samarbejdsområde burde disse grundsynspunkter gælde (24). I det følgende gennemgås nogle områder, hvor tilhængerne og modstanderne var uenige om, hvorvidt der ville blive tale om væsentlige ændringer i dansk praksis med hensyn til de beslutninger, der kunne forudses truffet.

Diskussionen om den økonomiske og monetære union i fællesskabet foregik væsentligst på grundlag af EFs resolution af 22. marts 1971 "om den trinvis gennemførelse af den økonomiske og monetære union i fællesskabet". Denne union forudsås gennemført i 3 etaper begyndende med 1. januar 1971 og sluttende med 1980. Fra tilhængerens side blev understreget, at Danmark var forpligtet af de konkrete skridt, de oprindelige seks medlemslande havde fastlagt for den første fase, men stod frit overfor, hvorledes udmøntningen af den generelle målsætning skulle ske i de to efterfølgende faser. Det fremhævedes endvidere, at den første fases bestemmelser om valutaforhold var til stor fordel for Danmark, blandt andet ved indsnævring af grænserne for daglige kursudsving mellem EF-landenes valutaer og gennem dannelsen af en europæisk valutafond (25). Statsministeren understregede, at det måtte betragtes som temmelig usandsynligt, at de to sidste faser ville blive gennemført (26). En monetær union måtte dog i givet fald ikke

gøre indgreb i Danmarks fordelingspolitik (27). Modstanderne mente, at denne union netop ville gribe ind i dansk fordelingspolitik, idet de især fremhævede unionens senere faser og mente, at der var stor sandsynlighed for, at hele den økonomiske og monetære union ville komme til at virke (28).

Det lå indirekte i modstandernes argumentation, at de mente, at EF ville føre en anderledes skatte- og afgiftspolitik, end man fra dansk side ville gøre, hvis man stod uden for EF. Modstandernes kritik gik mest på, at skatte- og afgiftspolitikken og fordelingspolitikken generelt ville blive et EF-anliggende og ikke folketingets ansvar (29). Regeringen var derimod af den opfattelse, at spørgsmålet om den indkomstudjævnende politiks udformning fortsat ville forblive under nationalt ansvar (30), og at der derfor ikke ville blive nogen ændring i den hidtidige førte linje på dette punkt.

På det arbejdsmarkeds- og socialpolitiske område drejede folketingsdebatten sig blandt andet om et oplæg til en diskussion om udviklingen af et socialpolitisk samarbejde i EF, som Kommissionen havde udarbejdet i foråret 1971. Herom udtalte udenrigsøkonomiministeren, at det godt kunne være, der blev tale om visse minimumsordninger, men vi ville ikke gå ind for en harmonisering af socialpolitikken. Hvis vi gik ind for dette, ville det kun blive med fuld tilslutning fra folketinget (31). Modstanderne mente derimod, at vi ikke kunne modstå de andre EF-landes ønske om harmonisering på socialområdet, især fordi udviklingen ville tvinge et krav frem fra arbejdsgiverside i de øvrige EF-lande om, at Danmark burde gå over til arbejdsgiverfinansieret socialpolitik, da det var konkurrenceforvridende, hvis Danmark bibeholdt de hidtidige statsfinansierede sociale ydelser (32).

Endvidere drejede folketingsdebatten sig om de såkaldte eksklusiv-bestemmelser i aftalerne mellem fagforeninger og arbejdsgivere, hvorefter arbejdsgiverne kun må ansætte organiseret arbejdskraft. Disse bestemmelser ville ifølge modstanderne formentlig være i strid med EF-reglerne om ikke-diskriminering (33), og i hvert fald betyde en gennemhulning af eksisterende aftaler, fordi en arbejdsgiver frit ville kunne henvende sig til formidlingskontorer i et andet EF-land (34). Fra tilhængernes side fremhævedes, at eksklusiv-bestemmelserne ville kunne fortsætte (35), ligesom det måtte være en betingelse, at der var fuld beskæftigelse, hvis de

offentlige formidlingskontorer skulle sættes i gang med at fremskaffe arbejdskraft fra udlandet (36).

Endelig mente modstanderne, at det ganske store antal gæstearbejdere, der ville komme til Danmark som følge af EF-medlemskab, ville skabe problemer både for gæstearbejderne selv og for det danske arbejdsmarked. Gæstearbejderne ville blive underbetalt og virke som løntrykkere (37). Der blev nævnt tal som 50-60.000 gæstearbejdere, men også tal som 100.000 inden for en overskuelig årrække blev nævnt (38). Fra tilhængerside vurderedes gæstearbejderproblemet som følge af EF-medlemskab ikke som noget stort spørgsmål. Det nævntes, at kun 1 1/4% af den samlede EF-arbejdsstyrke arbejdede i et andet land end deres eget (39), og at kun 1/5 af samtlige gæstearbejdere i EF-landene var fra et EF-land (40). Tilhængerne mente heller ikke, at der ville blive tale om såkaldt deportation, det vil sige tvungen arbejdsanvisning, hvilket modstanderne imidlertid ikke ville se bort fra (41).

Også på sundhedsområdet var det modstandernes opfattelse, at der i tilfælde af EF-medlemskab ville blive tale om en ganske betydelig ændring af danske beslutninger. Hidtil havde ret restriktive bestemmelser i apotekerloven kunnet forhindre overflødige medicinske præparaters salg.

Således blev det fra lægelig side anslået, at der i Danmark var omkring 1.000 overflødige medicinske specialiteter, medens der i Forbundsrepublikken Tyskland skulle være ca. 40.000 heraf (42). Ved EF-indtræden måtte det befrygtes, at Danmark ikke ville kunne stoppe for disse medicinpræparater (43). Fra regeringens side blev det hævdet, at man kunne opretholde den hidtidige restriktive godkendelsesmåde (44).

EFs princip om den frie etableringsret mente modstanderne især ville få skadelig indflydelse på landbrugsområdet, hvor det måtte forudses, at udlændinge ville blive fristet til at opkøbe danske landbrugsejendomme (45). Endvidere ville priserne på landbrugsjord stige, måske helt op til 50% fra 1972 til 1978, hvilket ville få indflydelse på inflationen og på generationsskiftet i landbruget (46). Fra tilhængernes side udtaltes, at disse bekymringer var overdrevne, idet man var indstillet på, at der skulle gælde et bopælskrav for den, der erhvervede en landbrugsejendom (47). Den almindelige etableringsfrihed ville iøvrigt næppe foreløbig blive vedtaget i EF (48). Med hensyn til stigninger på landbrugsjord fandt man, at en moderat stigning i landbrugsgets indtjening var rimelig af hensyn til strukturforbedringer (49).

Heller ikke på andre områder mente tilhængerne, at medlemskabet ville betyde store ændringer i dansk jordpolitik. Der var lovgivning mod udlændinges erhvervsudlejning af sommerhuse, ligesom der ville blive gennemført regler om forkøbsret for staten og ekspropriationsret for at hindre store udenlandske jordopkøb blandt andet i rekreative områder (50). Modstanderne mente, at staten ved disse regler ville komme ud for udgifter på milliarder og atter milliarder kroner pr. år (51).

På grund af EØF-traktatens principielle forbud mod statsstøtte var modstanderne af den opfattelse, at Danmark næppe kunne beholde sin egnsudviklingslov og administrationen heraf. Som følge heraf og som følge af at økonomisk integrerede enheder havde tilbøjelighed til geografisk koncentration af kapitalen mente modstanderne, at Danmark ville blive et økonomisk randområde i forhold til kapitalkoncentrationen i Mellemeuropa, herunder Ruhr-området (52). Tilhængerne mente hverken, at vor egnsudviklingslov og de områder, der var berettigede til egnsudviklingsstøtte, ville blive ændret, eller at Danmark ville blive et randområde, da en del af vor vigtigste industri byggede på teknologisk viden og ikke på rationel beliggenhed (53).

På det udenrigspolitiske område diskuteredes især to problemer, nemlig om EF ville komme til at tale med én stemme, og om EF ville komme til at føre en blok-politik over for den tredje verden. Modstanderne så i Haag-mødets og i Davignon-rapportens erklæringer om, at Europa til sin tid skulle tale med én stemme, en fare for, at Danmark ikke ville kunne føre en selvstændig udenrigspolitik, at det udenrigspolitiske samarbejde ville blive en integreret del af det økonomiske overnationale samarbejde (54).

I denne forbindelse nævntes, at Danmark var uenig med de øvrige EF-lande med hensyn til spørgsmål som Vietnam, Rhodesia, Sydafrika, Portugal og Grækenland (55). Modstanderne havde intet mod uforpligtende konsultationer om udenrigspolitik (56). Tilhængerne fremhævede, at erklæringen om, at Europa skulle tale med én stemme, fandtes i Davignon-rapportens første del, der var et såkaldt erklæringsformål og ikke et beslutningsformål (57) og henholdt sig iøvrigt til rapportens ord om, at samarbejdet skulle finde sted, hvor det var ønskeligt og muligt: "Det udenrigspolitiske samarbejde går så langt, som regeringerne til enhver tid indbyrdes kan blive enige om det og ikke videre" (58). Den danske regering udtrykte det således på et ministermøde i Bruxelles den 9. november 1971:

"Den danske regering betragter det som afgørende, at det samarbejde om udenrigspolitiske spørgsmål, som måtte udvikle sig mellem stater, der har et nært samarbejde på andre områder, behandles uden for de institutioner, som er skabt med henblik på det i traktaterne forudsatte økonomiske samarbejde. Min regering er derfor enig i den procedure, der er vedtaget for de udenrigspolitiske konsultationer og ønsker dem fortsat efter disse retningslinjer" (59). Det skal nævnes, at der ingen begrænsninger var med hensyn til de geografiske områder, der kunne diskuteres inden for det politiske samarbejde (60).

Tilhængerne var ikke af den opfattelse, at EF ville udvikle sig til en supermagt og føre magtpolitik på linje med USA og USSR, men at EF tværtimod kunne bidrage til en optøning af de eksisterende blokke, og at Sovjetunionen måske var på vej til at acceptere EF. Man mente ligeledes, at Danmark i EF kunne fortsætte sin handelspolitiske linje fra efterkrigstiden og gå ind for en "åben og imødekommende politik over for omverdenen" (61). Disse betragtninger betød dog ikke ifølge tilhængerne, at EF burde undlade at styrke sin position i verden (62).

Modstanderne hævdede, at den langsigtede plan med EF var dannelsen af en tredje styrke eller blok mellem de to eksisterende supermagter (63), hvilket ikke ville være i afspændingens interesse (64). Modstanderne mente ikke, at Danmark ville kunne bevare sin åbne og velvillige holdning over for u-landene i tilfælde af medlemskab. EFs u-landspolitik bar neo-imperialistiske træk som følge af den fornyede tilknytning, der kom mellem Frankrig, Belgien, Italien og Storbritannien og disse landes tidligere kolonier via EF-associeringsordninger (65).

Tilhængerne af Danmarks tilslutning til EF fremhævede adskillige gange i debatten, at forsvarspolitik ikke var et EF-anliggende men et NATO-spørgsmål (66). Man betonedede dog samtidig, at Danmark kunne komme til at befinde sig i en helt anden sikkerhedspolitisk situation, for eksempel hvis NATO ikke eksisterede mere (67). Modstanderne var af den opfattelse, at EF i 80'erne også ville omfatte et militært samarbejde, måske inden for NATOs rammer, da det i længden ville være umuligt at adskille udenrigs- og forsvarspolitik (68).

Den faktiske udvikling siden 1972 har på de nævnte områder formet sig på følgende måde:

Som vi så ovenfor, havde modstanderne generelt den opfattelse, at der ville blive tale om en bureaukratiserings- og centraliseringstendens i EF, medens tilhængerne påstod, at beslutningerne ville blive truffet på grundlag af en vurdering af det praktiske samarbejdes behov. Regeringen har også efter medlemskabet opretholdt denne politik (69). EFs bureaukratisering kan måles ved at se på EFs budgetter og personale i forhold til det danske statsbudget og det statsansatte personale (70). Disse tal gengives nedenfor:

Tabel 8.2.

Sammenligning af udgifts- og personaleudvikling mellem Danmark og EF

	1973	1974	1975
EFs bevillinger ¹⁾	5,1 mia. RE (ca. 38 mia. kr.)	5,2 mia. RE ca. 39 mia. kr.	6,3 mia. RE ca. 46 mia. kr.
DKs drifts- og anlægsudgifter ²⁾	44,8 mia. kr.	49 mia. kr.	61,4 mia. kr.
Antal ansatte i EF- Kommissionen med faste stillinger	6.799	7.204	7.605
Antal heltidsansat- te i dansk stat pr. 1. april	164.812	164.812	167.710

1) i regningsenheder (ECU)

2) Finansår. Henholdsvis 1972/73, 1973/74, 1974/75

Den samlede finansieringsramme var i 1984 for EFs vedkommende af størrelsesordenen 210 mia. kroner, svarende til ca. 40% af det danske bruttonationalprodukt, eller af stort set samme størrelsesorden som de samlede statslige udgifter i Danmark.

Af disse tal kan udledes, at der ikke er sket en større stigning i udgifter eller i personale i EF end i den danske statsadministration. Regeringen angav før vort medlemskab, at personaleudvidelsen i statsadministrationen som følge af medlemskabet ville

blive på godt 200 nye medarbejdere, hvoraf 80 ville være akademikere. Dette var eksklusive toldvæsenets behov (71). Modstanderne hævdede, som vi har set, at udenrigsministeriet ville udvikle sig til et slags overministerium eller superministerium. Ifølge en undersøgelse fra 1975 er tendensen gået i modsat retning, således at den centralisering af beslutninger, der foregik i udenrigsministeriet under forhandlingerne om Danmarks tilslutning til EF, er afløst af en decentraliseringstendens, især på traditionelt indenrigspolitiske områder som landbrugspolitik, økonomisk politik etc. (72). Derimod er der blevet ansat mere personale end forudset, nemlig i 1973 ialt 367, stadig eksklusive toldvæsenet (73).

Med hensyn til den økonomiske og monetære union er samarbejdet ikke blevet så vidtgående som forudset i den storstilede resolution herom fra 1971. På det valutariske område fandt den ejendommelige udvikling sted, at der ved EF-landenes hjælp blev dannet et såkaldt slangesamarbejde, som omfattede nogle EF-lande samt nogle ikke-EF-lande. Endvidere har der i Tindemans-rapporten om den europæiske union været tanker fremme om at lave en økonomisk-valutarisk union med nogle EF-lande som kernelande og andre EF-lande som en slags associerede. Denne såkaldte to-delte union mødte dog betydelig modstand. Under Det europæiske Råds møde i juli 1978 fremsatte Tyskland støttet af Frankrig en plan til et europæisk valutarisk samarbejde (EMS). Tankerne herom blev i realiteten første gang nævnt under Det europæiske Råds møde i København i april 1978.

Efter forskellige begyndervanskeligheder trådte det Europæiske Monetære System (EMS) i kraft i 1979. Det kom til at omfatte alle EF-landene, men Storbritannien ønskede indtil videre ikke at deltage i den del af samarbejdet, der vedrører de faste valutakurser. For de lande, der som Danmark hele tiden har været medlem af slangesamarbejdet, betyder EMS ikke nye væsentlige forpligtelser. Hvis vi ønsker at føre en anden kronepolitik, for eksempel en flydende kurs eller kraftig devaluering, kan vi forlade den del af EMS'en, der vedrører faste valutakurser.

Et vigtigt element i det økonomiske samarbejde har siden sommeren 1974 været de tre konsultationer om året mellem EF-landenes finansministre om deres landes økonomiske situation (74). Endvidere har EF-landenes økonomiske politik været diskuteret på Det europæiske Råds møder siden 1975. Endelig har de økonomiske spørgsmål, især beskæftigelsen, været drøftet på de

såkaldte tre-partskonferencer siden 1975 mellem medlemslandenes økonomi-, finans- og arbejdsministre samt Kommissionen og repræsentanter fra arbejdstagere og arbejdsgivere.

På den direkte beskatnings område er der kun vedtaget og foreslået direktiver, for så vidt angår selskabsbeskatningen. På den indirekte beskatnings område er der vedtaget et fælles beregningsgrundlag for merværdiafgift, det såkaldte 6. momsdirektiv, der trådte i kraft i 1979. Dette direktiv er vedtaget for at gøre opkrævningen til EF af en vis del (for tiden 1%) af medlemslandenes momsindtægter ensartet. Mens man ønsker et fælles beregningsgrundlag, må det understreges, at der ikke er tale om et fælles beskatningsgrundlag. For så vidt angår punktafgifter, lykkedes det ved årlige fornyelser længe Danmark at opretholde den såkaldte tredøgns-regel om rejsendes indførelse af varer. Denne rejsegodsbestemmelse blev først i 1979 modificeret til en to-døgnsregel. Det afgørende er, at højt beskattede varer, det vil sige spiritus og cigaretter, ikke følger EFs regler, med mindre rejsende med bopæl i Danmark har været uden for rigets grænser i mere end 48 timer (75).

EF-reglerne har i det hele taget kun yderst ringe indflydelse på den danske stats kontrol over sine indtægter. 55% af statens indtægter hidrører fra personlige skatter, og her er der kun vedtaget enkelte EF-regler vedrørende selskabsbeskatningen. 15% hidrører fra punktafgifter, hvor kun tre-døgnsreglen har haft nogen indflydelse. 18% hidrører fra momsen, hvor den væsentligste indkomstpåvirkende faktor nemlig beskatningssatsen ikke påvirkes af EFs regler. 12% af statens indtægter hidrører fra andre kilder såsom DSB, Post- og Telegrafvæsenet m.v., der heller ikke er berørt af EF-regler (76).

På arbejdsmarkedsområdet vedtog EF-rådet i januar 1974 et arbejdsmarkeds- og socialpolitisk handlingsprogram, der fastlægger de vigtigste målsætninger og en tidsplan for EF-politikken på dette område i perioden 1974-1976. Disse målsætninger angik ikke, som forventet af modstanderne, finansieringsformer for vore sociale ydelser, men udmøntede sig i et direktiv om ligeløn for mænd og kvinder, et direktiv om kollektive afskedigelser, en henstilling om 40 timers arbejdsuge og 4 ugers ferie, et direktiv vedrørende beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder ved virksomhedssammenslutninger, oprettelse af Det europæiske center for faglig Uddannelse samt et Europæisk institut til forbedring af miljøet for Arbejds- og levevilkårene.

Der har om disse foranstaltninger været bred enighed i folketingets markedsudvalg, ligesom de ikke har medført større ændringer i danske regler. Angående de overenskomstmæssige forhold mellem arbejdere og arbejdsgivere har der ikke været problemer af den art som påpeget af modstanderne under folketingsdebatten (vedrørende eksklusiv-bestemmelser og tvungen arbejdsanvisning til udlandet). Derimod har der været problemer skabt af følgende situation: en fremmed arbejdstager vandrer ind i Danmark, melder sig ikke ind i LO og tager arbejde hos en udenlandsk arbejdsgiver, der ikke er dansk organiseret men udøver erhvervsvirksomhed i Danmark. Dette er sket i flere tilfælde (den såkaldte Århus-konflikt, Hope-computersagen, Hertz Rent-a-Car konflikten og Rømø-færgefart) (77). EF-ordningen, der går ud på at sikre, at arbejdere, der vandrer ind i et andet EF-medlemsland, opnår samme sociale ordning som dette lands statsborgere, har vel virket efter hensigten, men har vist sig at være yderst kompliceret administrativt set (78). Med hensyn til gæstarbejderproblemet har dette ikke været af en størrelsesorden, som forventet af modstanderne. Der er sket en vis forøgelse af indvandringen fra de øvrige EF-medlemslande samt fra Tyrkiet efter vort medlemskab. Det skal dog nævnes, at der også er sket en stigning i indvandringen af arbejdskraft fra tredjelande, hvilket ikke har noget med EF-medlemskabet at gøre (79). Den største indvandring skete imidlertid før medlemskabet, nemlig i 1960'erne.

Efter dansk indtræden i EF er der vedtaget endnu nogle regler på lægemiddelområdet (80). Men det er ikke fra de lægers side, der var initiativtagere til den offentlige debat om lægemiddellovgivningen i 1971, blevet påstået, at Danmark som følge af EF-reglerne har oplevet en stigning i antallet af markedsførte lægemidler. Lægerne understreger dog, at der er grund til stadig at være på vagt (81).

Bestemmelserne vedrørende en skærpet bopælspligt i loven om landbrugsejendomme af 2. april 1973 har hindret udlændinges opkøb af danske landbrugsejendomme i nævneværdig grad. Ifølge loven om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål har man hindret udlændinges opkøb af sommerhuse med henblik på udlejning (82).

Medlemskabet har ikke medført en ændring i vor egnsudviklingslov og dens administration, til forskel fra hvad modstanderne forventede. Oprettelse af Den europæiske Egsudviklingsfond pr. 1. januar 1975 betød skabelsen af en egnsud-

viklingsstøtte, hvor der fra EFs side gives støtte til projekter i medlemslandene. I februar 1975 vedtog Kommissionen i henhold til Romtraktatens artikel 92 og 93 regler, der skulle forhindre, at egnsudviklingsstøtte fik konkurrenceforvridende effekt. Heller ikke disse samordningsprincipper vedrørende nationale støtteordninger har betydet ændringer i vore egnsudviklingsprincipper.

Efter 10 års medlemskab må det kunne dementeres, at Danmark som følge af EF-medlemskabet skulle blive et økonomisk "randområde" i forhold til industricentrene i det sydlige Tyskland. Der er ikke sket forskydninger i den danske erhvervsstruktur på en måde, som var forudset af modstanderne.

Som vi tidligere har set, havde modstanderne intet imod konsultationer mellem EF-landene om udenrigspolitiske spørgsmål. Derimod mente de, at der lå en forpligtelse til, at man tale med én stemme, hvorved Danmark ville blive tvunget til at ændre den udenrigspolitiske kurs, som det havde anlagt i de sidste ti år (83).

Udviklingen i omfanget af det politiske samarbejde kan bedømmes ud fra adskillige kriterier. Som vi senere skal se under omtalen af magtproblemet i næste kapitel, er der ikke sket nogen ændring i kernen i den politiske forpligtelse vedrørende samarbejdet. Der er stadig alene tale om konsultationer. Derimod er der sket en voldsom stigning i kommunikationsudvekslingen, som foregår gennem et specielt kommunikationsnet for det politiske samarbejde mellem de 9 landes udenrigsministerier, det såkaldte COREU-net. Mødehyppigheden er også taget til, således at der nu holdes fire årlige udenrigsministtermøder fra 1974 at regne mod tidligere to. Udenrigspolitiske emner diskuteres ofte også i forbindelse med EF-rådets møder (enten før, efter eller under de uformelle frokoster) og under Det europæiske Råds tre årlige møder. De diskuteres af udenrigsministrene separat, sammen med stats- og regeringscheferne eller af disse separat. Også på embedsmandsniveau er der sket en voldsom stigning i mødehyppigheden.

Tager vi nogle af de områder, der har været fremherskende i det udenrigspolitiske samarbejde siden 1973 og sammenligner med den politik, der traditionelt set har været gældende for dansk udenrigspolitik, synes der ikke at kunne påvises fundamentale ændringer. For så vidt angår Mellemøsten-spørgsmålet er det hævdet, at Danmark har skiftet mod en mere pro-arabisk kurs. Dette er nok rigtigt, men er ikke noget isoleret tilfælde for

EF-landenes vedkommende; det gælder også USA, de nordiske lande m.fl. Der er således ikke nogen uoverensstemmelse mellem EFs erklæringer om Mellemøsten, for eksempel Det europæiske Råds erklæring fra juni 1977, og tilsvarende erklæringer fra de nordiske udenrigsministermøder. Det forekommer derfor sandsynligt, at vi i alle tilfælde ville have haft den samme Mellemøstenpolitik i dag, hvad enten vi havde været medlem af EF eller ej. På et vist tidspunkt gik udviklingen måske stærkere, end den ville have gået uden EF-medlemskabet, nemlig i efteråret 1974, hvor venstre-regeringen blev udsat for kritik herfor fra socialdemokratiets side (84). På sikkerhedskonferencen i Helsingfors og på opfølgningsmødet i Beograd fulgte Danmark inden for EF en linje, som var fuldt overensstemmende med den traditionelle danske linje om aktiv interesse i afspænding. Det erkendtes fra alle sider, at EF i forbindelse med CSCE spillede en konstruktiv rolle for at opnå et forhandlingsresultat. Dansk politik over for det sydlige Afrika har heller ikke ændret sig efter vort medlemskab, og vi er fortsat på linje med de øvrige nordiske lande på dette punkt. En generalforsamlingsresolution i efteråret 1976, som Danmark stemte for, medførte ret kraftige protester fra visse andre EF-lande i anledning af, at resolutionen indeholdt en fordømmelse af andre navngivne EF-lande.

På områder som Grækenland, Portugal og Vietnam har Danmark ligeledes i 60'erne og 70'erne ført en markant udenrigspolitik. Men på disse punkter har der ikke været mulighed for uenighed på grund af demokratiseringsprocesserne i Grækenland, Spanien og Portugal, herunder Portugals dekolonialisering af Mozambique og Angola, samt endelig Amerikas tilbagetrækning fra Vietnam. Den humanitære støtte, som den socialdemokratiske regering i 1972 besluttede at stille til rådighed for undertrykte folk og folkegrupper i Afrika, den såkaldte apartheidbevilling til de afrikanske befrielsesorganisationer, der er anerkendt af Organisationen for Afrikansk Enhed, har kunnet fortsætte og er endog blevet forøget betydeligt fra 6,5 mill. kr. i 1972 til henved 15 mill. kr. i 1978.

På en lang række områder har EF ført en åben politik over for omverdenen i overensstemmelse med tilhængernes forventninger herom. Dette gælder associeringsaftalen med Tyrkiet, frihandelsaftalerne med de såkaldte rest-EFTA-lande, Sverige, Norge, Finland, Island, Schweiz, Østrig og Portugal; det gælder også Lomé-konventionerne (I og II), som giver 64 udviklingslande i

Afrika, Caribien og Stillehavet økonomisk støtte. Denne består som det væsentligste i stor finansiel støtte og et i international henseende banebrydende samarbejde i form af stabilisering af råvareindtægter. Hertil kommer de såkaldte omvendte præferencer, det vil sige præferencer uden modydelse fra u-landenes side. EFs udviklingsbistand går væsentligst til Lomé-landene.

Endvidere har EF vist sig villig til at afslutte handelsaftaler med Maghreb-landene, det vil sige Algeriet, Marokko og Tunesien og endvidere med de såkaldte Machrek-lande, det vil sige Ægypten, Jordan, Syrien og Libanon. Også med andre lande i Middelhavsområdet såsom Israel, Malta, Cypren og Jugoslavien har EF indgået aftaler. Mellem Comecon og EF har der siden 1972 været visse kontakter, uden at disse dog har ført til et mere formaliseret samarbejde men dog til en officiel de facto anerkendelse af EF fra sovjetisk side. Endelig skal det nævnes, at EF også har vist sig åbent, når det gælder spørgsmålet om udvidelse af medlemskredsen. I den generelle Nord-Syd-dialog, som den kom til udtryk på FNs 7. ekstraordinære generalforsamling og på Paris-mødet, det såkaldte CIEC-møde, forsøgte EF, for så vidt man kunne formulere en fælles holdning, at spille en konstruktiv rolle mellem de mere restriktive amerikanske synspunkter og udviklingslandenes meget vidtgående krav.

Der er siden 1973 ikke sket nogen ændringer i det forhold, at EF ikke beskæftiger sig med forsvarspolitiske anliggender. De eneste aktuelle planer, der har været herom var Tindemanns-rapporten, der talte om løbende drøftelser om den militære situation og om et våbenproduktionssamarbejde. Der er som bekendt intet kommet ud af disse drøftelser.

Af det, der er sagt ovenfor, ville man let kunne drage den konklusion, at der i EF-systemet, herunder det danske, ikke har fundet fundamentale beslutninger sted. Denne konklusion kan man nå til ved kun at se på de områder, som blev inddraget i folketingsdebatten i 1971-72. Ser vi imidlertid på de områder, hvor der faktisk er sket en udvikling siden 1973, viser det sig, at udviklingen er sket på områder, som ikke eller kun perifert blev berørt under den nævnte folketingsdebat. Det drejer sig om områder som fiskeri, hvor man er blevet enige om en fælles fiskeripolitik. Det gælder på stålområdet, hvor Kommissionen har kunnet indføre vejledende priser for stål til gavn for den vanskelige situation, som europæisk stålindustri befinder sig i som

følge af manglende efterspørgsel på denne vare. Endvidere kan nævnes det forhold, at toldunionen har kunnet fungere til trods for de protektionistiske tendenser, der har vist sig under den økonomiske recession i 70'erne. På det monetære område er EMS'en vedtaget. EFs forhold til omverdenen er også undergået stor forandring siden 1973. Ovenfor er nævnt aftaler, som EF har indgået med tredje-lande. Ikke mindst har spørgsmålet om EFs udvidelse optaget en væsentlig del af tiden i EFs institutioner i de senere år. Hvis udvidelsen med Spanien og Portugal - udover udvidelsen i 1981 med Grækenland - bliver en realitet, hvad alt tyder på, kan det ikke undgå at få en indflydelse på EFs beslutningsmåde, som ikke var forudset ved vor indtræden i EF.

Også især Storbritanniens indtræden i EF har fået indflydelse på beslutningsmåden i EF. Siden 1977 har dette lands påstand om, at det betaler for meget til EFs kasse, og deraf følgende krav om tilbagebetaling, været et stridspunkt ved en lang række EF-møder. Dette har forsinket og besværet beslutningsdygtigheden på andre områder. Hertil kommer, at en fuldstændig imødekommelse af det britiske krav ville betyde, at man ændrede ved fællesskabets oprindelige principper. EF blev således ikke grundlagt på et "noget for noget" princip, som de britiske, såkaldte nettobidragstanker bygger på.

Den nyeste tendens inden for EF-samarbejdet trækker derfor som følge af udvidelsen og spørgsmålet om det britiske budgetbidrag snarere i retning af en pragmatisk end en rationalistisk beslutningsmåde.

Generelt har beslutningsprocessen hidtil hverken været typisk rationalistisk med fundamentale ændringer eller typisk gradualistisk pragmatisk. Vi har kunnet påvise eksempler fra begge kategorier, og der er således tale om et både og, ikke om et enten eller med hensyn til beslutningsmåde. Som vi skal se, passer denne konklusion godt til konklusionen i næste kapitel, hvor vi når frem til, at EF-samarbejdet hverken er foregået som et rent kommunautært samarbejde med bindende retsakter med konkret indhold, eller som et samarbejde af mere traditionel international konsultativ art, men som en blanding af disse to måder, på hvilke internationale myndigheder kan tildeles beslutningskompetence.

8.3. Spill-over

Som vi så ovenfor i kapitel 4 i beskrivelsen af neofunktionalisternes anden fase, havde de en opfattelse af, at integrationsprocessen skred mere eller mindre automatisk frem.

Når flere nationalstater påtog sig én fælles opgave, ville dette føre til, at de i stigende grad påtog sig andre fælles opgaver. Denne såkaldte spill-over hypotese svarer i høj grad til modstandernes opfattelse af, hvordan beslutningsprocesserne ville forløbe i EF. Modstandernes antagelse var, at der i selve EFs konstruktion var en automatik, der trin for trin ville føre samarbejdet mod stadig større integration (85). Modstanderne brugte om denne proces ord som "uafvendelig integrationsproces", "stadig og naturlig udvikling", "snigende suverænitetsafgivelse", "glidende harmonisering og integration", "selvforstærkende virkning" og "indbygget dynamik" (86). Argumentationen var den, at for eksempel landbrugspolitikken ville være uigennemførlig uden et snævert valutarisk samarbejde med indbyrdes stabile valutaer. Denne valutaunion lod sig på sin side ikke gennemføre uden en politik, der til sidst indbefattede penge- og budgetpolitikken. Således vidnede EF-resolutionen af februar 1971 om den økonomiske og monetære union netop om, at en sådan proces fandt sted, og var logisk og nødvendig for EF-samarbejdets virke (87). På denne måde ville, ifølge modstanderne, fordelings- og socialpolitikken blive berørt, områder som den socialdemokratiske regering havde erklæret ikke ville falde ind under den fælles EF-politik (88). Et andet eksempel modstanderne fremhævede var den frie etableringsret. For at denne skulle blive effektiv, måtte man forudse harmonisering af normerne for en række uddannelser, og dermed ville man bremse muligheden for at føre en selvstændig dansk uddannelsespolitik (89). Modstanderne mente således, at EF ikke ville fortsætte med at være, hvad det var, nemlig en toldunion og landbrugsordning med beskeden integration (90). Det ville udvikle sig til en økonomisk valutarisk union med fælles sikkerhedspolitik og udenrigspolitik og ville ende som en slags Europas forenede Stater (91). Hele denne proces mente man var en forudsætning for EFs fortsatte eksistens, og der "vil derfor blive tale om begrænsninger i de enkelte landes handlefrihed langt ud over og langt alvorligere, end hvad der måske umiddelbart kan forekomme aktuelt" (92).

Tilhængerne af EF afviste, at der var tale om en sådan automatik (93), og påpegede, at udviklingen tværtimod snarere var gået mod mere økonomisk samarbejde end mod politisk samarbejde. Det ville være urealistisk at forestille sig, at udviklingen skulle gå den anden vej. Der var således ikke tale om en proces som den, der førte til Amerikas forenede Staters dannelse (94). Det skal i denne forbindelse nævnes, at tilhængerne var enige med modstanderne om, at økonomi og politik ikke kunne skilles ad, forstået på den måde, at en økonomisk styrkelse af landene ville fremme freden i verden, og at den økonomiske udvikling i høj grad var med til at forme politik (95).

Tilhængerne har i det hele en opfattelse, der svarer til funktionalisternes med understregning af det økonomiske samarbejdes altdominerende betydning. Samarbejdet skal udvikle sig, når der opstår behov herfor. Man kan ikke opstille noget langsigtet endemål for EF-samarbejdet, da det konkrete samarbejde netop kommer an på behovene til enhver tid (96).

Den faktiske udvikling siden 1973 har - i modsætning til modstandernes forventninger - ikke formet sig efter en rationel spill-over model. Tager vi som eksempel spørgsmålet om sammenhængen mellem landbrugspolitikens administration og finansiering og den monetære politik, har man siden 1973 nok erkendt behovet for, at de såkaldte grønne valutakurser og de monetære udligningsbeløb skulle afskaffes, og at der skulle etableres et nærmere monetært samarbejde, men man føler sig utryg ved at opgive et system, som trods alt har givet økonomiske gevinster for forskellige lande, til fordel for et system, som måske kan give større økonomiske gevinster for alle lande på længere sigt, men som er ukendt, og som vil medføre, at det eksisterende administrative system opgives eller ændres. Hele denne tankegang svarer til, hvad der er beskrevet i kapitel 4 om neofunktionalismen under begrebet sunk costs. Som vi har set ovenfor i afsnit 8.2, har der snarere været tale om, at integrationen er skredet frem i vidt forskellige sektorer, fremfor at integrationen er skredet frem efter en logisk sammenhængende plan. Man kan derfor tale om, at integrationen er foregået via spill-around og ikke via spill-over.

9. MAGT

I kapitel 2 så vi, at man i en diskussion af magtbegrebet bør sondre mellem magtens niveau eller dybde og magtens omfang eller bredde. I det følgende skal vi anvende denne sontring på henholdsvis tilhængerne og modstandernes holdning under folketingsdebatten i 1971-72 og på den faktiske udvikling i EF-samarbejdet siden 1973.

9.1. Magtens niveau

Diskussionen om magtens niveau knyttede sig i det danske folketing tæt til spørgsmålet om grundlovens § 20, der angiver de betingelser og procedurer, der skal opfyldes, for at Danmark kan tiltræde organisationer som EF. Modstanderne hæftede sig ved Romtraktatens artikel 235, der lyder: "Såfremt en handling fra fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af fællesskabets mål inden for fællesskabets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen, og efter at have indhentet udtalelse fra Forsamlingen med enstemmighed, passende forskrifter herom". Modstanderne mente, at denne bestemmelse var meget upræcis i forhold til paragraf tyves krav om, at overdragelsen skulle finde sted "i nærmere bestemt omfang", ligesom de mente, at planerne og resolutionerne om den økonomiske og monetære union indeholdt en suverænitetssafgivelse, der var ubegrænset (1). Endvidere hævdede modstanderne, at det var tvivlsomt, om grundlovens § 20 var udformet med henblik på det såkaldte forrangsproblem, det vil sige det forhold, at EF-ret, der var direkte anvendelig i Danmark, skulle have prioritet eller forrang i forhold til dansk ret ved de danske domstole (2). Ydermere

hævdede de med støtte i Romtraktatens artikel 240 ("denne traktat er indgået for ubegrænset tid"), at når vi først var blevet medlemmer af EF, kunne vi ikke melde os ud (3). Endelig interesserede modstanderne sig for det såkaldte Luxembourg-forlig, hvorved Romtraktatens regler om flertalsafgørelser begrænsedes. Man var her især interesseret i, om forliget var en uforpligtende politisk erklæring eller en bestanddel af EFs retsgrundlag, og om det som sådan kun kunne ændres ved § 20 procedure (4). På grund af den betydelige usikkerhed, som modstanderne hævdede fandtes omkring spørgsmålet vedrørende grundlovens § 20 i forhold til vore forpligtelser ved EF-medlemskabet, mente de, at kun en egentlig grundlovsrevision kunne skabe ubestridelig hjemmel for medlemskab. Det vil sige, at man ønskede den i forhold til § 20 besværligere procedure i grundlovens § 88 (5). Kun ét folketingsmedlem mente, at der var tale om et egentligt grundlovsbrud, hvis Danmark meldte sig ind efter § 20 proceduren (6). Ved deres stærke understregning af de legale aspekter af EF-samarbejdet og dets supranationale karakter, ligger modstandernes magtopfattelse tæt op ad neofunktionalisternes. En EF-modstander fremhævede i overensstemmelse hermed, at "i EFs indre struktur er de stærke overnationale organer det mest slående" (7).

Heroverfor stod tilhængernes opfattelse af EF. De lagde langt mindre vægt på de supranationale og legalistiske synspunkter. For eksempel blev det fra tilhængerside udtalt, at de europæiske fællesskaber simpelthen var en "politisk villighed til at løse en række økonomiske spørgsmål igennem et samarbejde mellem medlemslandene, og valget af de konkrete mål, man sigtede imod, og valget af konkrete midler, man ville bruge for at opnå disse mål, varierede med skiftende tiders behov" (8). Et andet citat, der stammer fra statsminister Krag, lyder således: "Vi går ind for at fremme et fornuftigt internationalt samarbejde med os nærtstående lande på alle områder, hvor man efter en normal forhandling kan blive enige om det. Det er det, det i al enkelthed drejer sig om ..." (9).

De juridiske argumenter afvistes med, at man nøje vidste, i hvilket omfang overdragelsen af beføjelser fandt sted, nemlig i det omfang som fulgte af Romtraktatens § 2 og 3 og tiltrædelseslovens § 4 (10). Forrangsproblemet kunne løses på grundlag af de direkte anvendelige EF-bestemmelser og dansk rets almindelige regler om forholdet mellem dansk og international ret (11), hvilket ville sige, at

hvis en dansk domstol anvendte en dansk lov, der stred mod EFs ret, ville det være et brud på EF retssystemet. Men også efter folkeretten ville dette være tilfældet (12). Iøvrigt skulle den såkaldte følgelovgivning sikre, at danske love ikke stred mod EF-retten og således forhindre, at forrangsproblemet opstod (13). Med hensyn til udmeldelse af EF kunne dette ske ved fælles overenskomst og ved folkerettens almindelige regel om ændrede forudsætninger (14). Vedrørende Luxembourg-forliget fremhævedes det, at flertalsbeslutninger i EF næsten aldrig anvendtes (15). Hvis de skulle blive anvendt, ville regeringen tilslutte sig det franske og britiske standpunkt om, at Luxembourg-forliget var en afgørende forudsætning for regeringens deltagelse i samarbejdet (16). Regeringen opfattede forliget som "en politisk realitet, der ikke ville kunne ændres i overskuelig fremtid" (17), men på den anden side fremhævedes det, at en ændring ikke ville kræve § 20 eller § 42 procedure og "i den helt teoretiske situation, at der fra andre medlemsstater side skulle blive fremsat konkrete forslag om en ændring af Luxembourg-forligets bestemmelser, ville det være en selvfølge, at dette forslag af regeringen ville blive drøftet af markedsudvalget" (18).

Den teoretiske integrationsretning, som tilhængerne ligger nærmest, for så vidt angår magtopfattelsen, er funktionalisterne, idet i hvert fald en gren af disse understregede, at EF-samarbejdet i virkeligheden var et interguvernementalt samarbejde på en lang række tekniske områder med det formål at varetage en lang række opgaver, som nationalstaterne ikke selv kunne varetage. Tilsvarende synspunkter kommer frem fra tilhængerne side, idet man, for så vidt angår sidstnævnte argument, gentager dette flere gange i debatten (19). Det kan vel således siges, at tilhængerne nærmest anser det supranationale element som et nødvendigt onde, idet man naturligvis som i andet internationalt samarbejde anser det for et gode, at der eksisterer klare regler, der beskytter små nationers interesser (20).

Den faktiske udvikling siden 1973 med hensyn til niveauet for EFs magt har formet sig på følgende måde. Artikel 235 i Romtraktaten er blevet brugt i stigende omfang siden begyndelsen af 70'erne (21). Spørgsmålet har været rejst af en enkelt modstander, men har iøvrigt ikke givet anledning til større kritik (22). Dette skyldes formentlig, at artikel 235 især har været brugt, for så vidt angår industri-, energi-, forsknings-, miljø-, stål- og

forbrugerpolitik, der er områder, hvor der har været almindelig politisk enighed om, at det var hensigtsmæssigt at vedtage retsregler på internationalt, herunder EF-niveau. Desuden kræver anvendelse af reglen enstemmighed.

Endvidere har det været karakteristisk, at EF-vedtagelser på disse områder ikke har fundet sted under anvendelsen af den kommunautaire metode taget i streng forstand, det vil sige med fremlæggelse af forslag fra Kommissionen og vedtagelse i Rådet af en bindende retsakt efter høring af Parlamentet og eventuelt Det økonomiske og sociale Råd. Proceduren har været langt mere omstændelig, og kan derfor måske forekomme mindre supranational. Ofte er der sket det, at stats- og regeringscheferne har vedtaget en resolution, som det for eksempel er sket vedrørende miljø-, uddannelses-, energi-, forsknings- og indusripolitik, hvorefter denne generelle resolution er blevet nærmere præciseret af medlemslandene og af Kommissionen. Som resultat af denne proces har Rådet i de fleste tilfælde vedtaget et handlingsprogram eller lignende, som i mere præcise vendinger end stats- og regeringschefernes resolution, men dog ikke i form af bindende retsakter, har stipuleret retningslinjerne for den politik, som Fællesskabet er enig om skal videreudvikles. Denne proces afsluttes da, hvis det virkelig viser sig, at der er enighed om de konkrete foranstaltninger, i vedtagelse af bindende retsakter. Det karakteristiske ved disse retsakter er ofte, at de fastsætter visse grænser for, hvad medlemslandene må tillade, for eksempel maksimumsgrænser for forurening af vand, minimumsgrænser for blyindholdet i benzin, eller betingelser for gensidig anerkendelse af lægeuddannelse. Et eksempel er også Det europæiske Monetære System (EMS), der fastsætter visse grænser for, hvor meget valutaerne må svinge. En egentlig harmonisering af landenes retsregler, hvorved landene får fælles retsregler på et givet område, er mindre anvendt.

Netop dannelsen af EMSen er et godt eksempel på denne nye metode, Fællesskabet også anvender. Den kan nemlig også give sig udslag i dannelsen af traktater og vedtagelser uden for Romtraktaten, som netop EMSen, Lomé-traktaterne, EPS, oprettelsen af Det europæiske Råd, ESPRIT-programmet o.s.v.

Udviklingen bliver tydeligere og tydeligere og har fundet sit foreløbige højdepunkt i 1983-84: først med Det europæiske Råds højtidelige erklæring om den europæiske union, vedtaget i Stuttgart

den 19. juni 1983. Heri tales også om samarbejde uden for Romtraktatens område. Dette er uddybet i en tale, præsident Mitterand holdt i Europa-Parlamentet den 25. maj 1984. Heri taler præsidenten desuden om, at ikke nødvendigvis alle EF-lande i første omgang behøver at tilslutte sig de nye vedtagelser, traktater m.v., som EF-landene måtte træffe beslutning om. Mitterand kalder en sådan ordning "et Europa med to hastigheder", eller "med variabel geometri". Dette må forstås således, at nogle lande kan være tilknyttet nogle ordninger, andre lande andre. Det vil sige, at der ikke nødvendigvis bliver tale om første- og andenklassers medlemmer. Endelig vedtog Det europæiske Råd på sit møde den 25.-26. juni 1984 at nedsætte en gruppe bestående af stats- og regeringschefernes personlige repræsentanter, som skal udarbejde forslag til forbedring af det europæiske samarbejde, samt at nedsætte en anden gruppe, der skal undersøge, hvorledes EFs image kan forbedres. Senere bliver der måske tale om indkaldelse af en egentlig konference.

Forrangsproblemet har ikke foreligget som en konfliktsituation for danske domstole, mens problemet om udmeldelse af EF forelå i fobindelse med Storbritanniens folkeafstemning om fortsat medlemskab af EF i juni 1975. Der var i folketinget enighed om, at Danmark havde en mulighed for at træde ud af EF, hvis England gjorde det.

Den frygt, der eksisterede hos modstanderne, men i virkeligheden også hos tilhængerne, for, at Luxembourg-forliget skulle svækkes, har vist sig ubegrundet. Tværtimod består Luxembourg-forliget stadig som en politisk realitet, der fastholdes af Frankrig og de fire nye medlemslande. Det er dog tvivlsomt, om noget medlemsland ville lade sig nedstemme i et vitalt spørgsmål.

Løvrigt er det værd at mærke sig, at beslutninger i stigende grad tages med konsensus, selv i tilfælde hvor ingen medlemslande har påberåbt sig Luxembourg-forliget (23).

Det er endvidere sjældent, at forslag, der kan vedtages med simpelt eller kvalificeret flertal, fører frem til afstemninger, hvis et eller flere medlemslande har tilkendegivet, at de finder vitale interesser forbundet med det pågældende forslag.

For Danmarks vedkommende har det dog været nødvendigt udtrykkeligt at henvise til Luxembourg-forliget i fire tilfælde, hvor en forhandling var ført så langt frem, at der blev foreslået afstemning. Dette var tilfældet på fiskeriområdet i oktober 1981, december 1982 og i juni og juli 1983 (24).

Vi kan generelt set konstatere, at niveauet for EFs magt ikke har udviklet sig på en måde som forudset af tilhængerne og modstanderne. Det stærke supranationale element, som modstanderne hæftede sig ved, har ikke været det mest karakteristiske, men der har heller ikke været tale om det i almindelighed brede løse samarbejde, som tilhængerne hæftede sig ved. Hvis for eksempel medlemslandene ikke efterlever retsakterne, vil Kommissionen ofte indklage landene for EF-Domstolen, og der er ikke tale om, at dette element i EFs konstruktion er svækket. Tværtimod er antallet af sager ved Domstolen steget betydeligt i de senere år, således at man har måttet ansøge om yderligere personale og om en udvidelse af antallet af dommere (25).

Institutionelt har ændringen i samarbejdets form som beskrevet ovenfor givet sig udtryk i oprettelsen af Det europæiske Råd og de uformelle udenrigsministermøder, de såkaldte Gymnich-møder. Det europæiske Råd oprettedes i december 1975 og var en formalisering af de møder, der med mange års mellemrum havde fundet sted siden 60'erne blandt EFs stats- og regeringschefer.

Formålet med disse møder var at give EF en samlet autoritet. Det europæiske Råd kunne, hvis det ønskede det, fungere som et Rådsmøde i henhold til EF-traktaten, men kunne også fungere som forum for diskussioner på det højeste politiske niveau inden for EF. Denne sidste funktion har været den dominerende, idet dog disse diskussioner af og til, som nævnt ovenfor, har manifesteret sig i resolutioner men ikke i bindende retsakter. De såkaldte Gymnich-møder udvikledes efter et møde mellem De Nis udenrigsministre på slottet Gymnich den 20.-21. april 1974 og afholdes nu to gange om året. Møderne finder sted i uformelle omgivelser og normalt uden deltagelse af embedsmænd. Endvidere mødes udenrigsministrene oftest uformelt i forbindelse med Rådsmøderne. Der synes således at være en tendens til, at de egentlige Rådsmøder fører til identificering af problemerne, afklaring af de enkelte landes interesser og i sidste instans formalisering af EF retsakterne. Politisk følsomme problemer og problemer, der involverer væsentlige modstående interesser mellem EF-landene, løses oftest i generelle vendinger på uformelle møder mellem ministre, det være sig i Det europæiske Råd eller på Gymnich-møderne. Det er denne vekselvirkning eller blanding mellem et samarbejde, der følger de kommunautære procedurer, og et uformelt samarbejde, der i sin form minder om et intensivt

interguvernementalt samarbejde, der er det mest karakteristiske træk ved EFs magtniveau.

9.2. Magtens omfang

Det følger af, hvad der ovenfor er sagt om beslutningstagning og om magtens niveau, at modstanderne så EFs magt som udstrækkende sig til alle samfundslivets funktioner, såvel de økonomiske, de politiske som de kulturelle. Man talte således om, at EF ville udvikle sig til et Europas forenede Stater ligesom Amerikas forenede Stater. Modstandernes opfattelse af EFs endestadium nærmer sig således føderalisternes, mens deres mere detaljerede opfattelse af, hvordan EF vil udvikle sig, er neofunktionalistisk i sit hovedsyn, det vil sige mere med understregning af den kommunautære beslutningsmetode og supranational magt på en lang række enkeltområder. En analyse af folketingsdebatten viser imidlertid også, at forskellene mellem modstanderne og tilhængerne ikke var lige store på alle områder, eller sagt på en anden måde, at modstanderne ikke brugte så megen tid og kraft på at angribe visse funktioner, og at tilhængerne var forbeholdne over for nogle samarbejdsområders inddragelse i EF-samarbejdet.

Som det ligeledes vil være fremgået af, hvad der er sagt ovenfor, tog tilhængerne nemlig forbehold på en del områder. Det gjaldt specielt den økonomiske politik og fordelingspolitikken, især skatte- og socialpolitikken. Endvidere toges forbehold overfor, at det udenrigspolitiske samarbejde inddroges under det kommunautære, idet man ønskede en klar adskillelse mellem disse to samarbejdsformer. Forsvarspolitikken skulle under de nuværende forudsætninger holdes uden for samarbejdet mellem EF-landene. På det kulturelle område var det regeringens opfattelse, at den konkrete udformning af uddannelses- og kulturpolitikken skulle forblive nationale anliggender (26). Det var især de økonomiske spørgsmål, som blev fremhævet af tilhængerne. Man udtrykte det således, at det befolkningen skulle tage stilling til ved folkeafstemningen, var loven om Danmarks tiltrædelse af EF, og denne lovs indhold var Romtraktaten, Kul- og Ståltraktaten, Euratom-traktaten og tiltrædelsestraktaten, og disse traktater vedrørte økonomiske sektorer. Det var derfor naturligt, at man fremhævede, at EF overvejende var et økonomisk arrangement (27).

For nærværende mente man iøvrigt ikke, at EF var stort mere end en toldunion og en landbrugsordning (28), men man ønskede dette samarbejde udvidet til områder, som nationalstaten ikke kunne løse isoleret eller i samarbejde med de nordiske lande. Man pegede på opgaver som forskning, teknologi, forurening, økonomisk og social tryghed, planlægning af jordens ressourcer og u-landenes vanskeligheder (29). Det er generelt set vanskeligt at bestemme, hvilke områder tilhængerne forestillede sig, at EF-samarbejdet ville komme til at dække. Dette er ikke ejendommeligt, når man tager i betragtning, at tilhængerne, som anført ovenfor, mente, at samarbejdet skulle udvikle sig pragmatisk, at områderne måtte afhænge af skiftende tiders behov og omfatte, hvad man efter normal forhandling kunne blive enige om. Denne tankegang svarer til funktionalisternes tankegang om samarbejde på konkrete områder af økonomisk art, som kan fremme befolkningernes velfærd. Vi så under omtalen af funktionalisterne, at deres magtsynspunkt ikke er entydigt, idet det kan tolkes i retning af enten en altdominerende føderal opfattelse, eller en sektor-specifik føderalisme (30). Tilhængerens opfattelse er sektor-specifik, men tilhører snarere konføderalismen end føderalismen.

Ser vi på de områder, der i folketingsdebatten har været politisk kontroversielle i forholdet mellem tilhængerne og modstanderne, og giver vi de mest kontroversielle spørgsmål fem points og de mindst kontroversielle ét point, kan vi opstille nedenstående skema. Et område kan være blevet kontroversielt, fordi der er strid om dets integration, i bredden eller i dybden. Endvidere vil vi i skemaet se på, til hvilket system et spørgsmål hører, og om det er diffust eller specifikt, det vil sige, om det er bundet relativt mere eller mindre til andre sektorer. Disse begreber diskuteres nærmere senere.

Oversigt over områder, hvis integration var kontroversiel

Område	integrations- tærskel 1)	konkret system 2)	specifik/diffus
Uddannelsespolitik	3	kultur	x
Forskning	1	"	x
Ideologi	5	"	x
Norden	4	"	x
Sønderjylland	1	"	x
Kunst	2	"	x
Indflydelse	5	pol.	x
Udenrigspolitik	5	"	x
Forsvarspolitik	4	"	x
Suverænitet	5	"	x
Institutioner	4	"	x
Skat	5	øk.	x
Valuta	1	"	x
Told	1	"	x
Arbejdsmarkeds- og socialpolitik	4	"	x
Sundhedspolitik	2	"	x
Fri etablering vedrørende jord	5	"	x
Konkurrencepolitik	1	"	x
Transportpolitik	2	"	x
Forbrugerspørgsmål	1	"	x
Regionalplanlægning	2	"	x
Landbrug og fiskeri	1	"	x
Miljøpolitik	2	"	x
Energipolitik	1	"	x

1) Det vil sige grad af partipolitisk kontrovers. Det understreges, at integrationstærskelskalaen er en ordinal skala, og at skemaets klassificeringer iøvrigt ikke bygger på absolutter, men på tilnærmelser.

2) Om konkrete og analytiske systemer, se kapitel 3, note 15.

Konklusionen af dette skema er ganske klar: De områder, der har højest integrationstærskel (4 og 5), er overvejende politiske samt diffuse. Samtidig ved vi fra en indholdsanalyse af, hvor mange gange de forskellige typer argumenter bruges, at argumenter vedrørende politiske forhold er brugt i omkring 50% af tilfældene (31).

De politiske argumenter er således de mest diskuterede. Det burde ikke være et overraskende resultat, da folketinget jo i almindelighed betragtes som en institution, der indeholder væsentlige aspekter af det politiske system. Alligevel var det ofte i EF-debatten hævdet, at den mest drejede sig om økonomi (32).

Betragter vi, på hvilke områder EF rent faktisk har udviklet eller tabt magt, vil konklusionen af, hvad der tidligere er sagt, blive, at EF ikke har udvidet sin økonomiske magt på de områder, der var mest kontroversielle. Derimod er der som nævnt nok sket en vis udvikling på områder, der ikke blev omtalt i folketingsdebatten i 1971-72.

Den udvikling, der er sket på det politiske område, må generelt set nok, hvad angår magtens område, klassificeres som større end forudset. Der tænkes her især på det politiske samarbejde samt på EFs udvidelse, idet denne betragtes som væsentligst politisk begrundet, nemlig begrundet i, at man ønsker at sikre den politiske og økonomiske stabilitet i Middelhavsområdet. Udviklingen er imidlertid ikke gået i retning af en styrkelse af niveauet for det politiske samarbejde henimod dets inddragelse i det kommunautære samarbejde. Det var som bekendt om dette sidste punkt, at debatten i folketinget stod. På det kulturelle område er der sket en vis udvidelse af samarbejdet. Men her er det igen karakteristisk, at samarbejdet ikke er blevet mere kommunautært. EFs stats- og regeringschefer har således i form af en almindelig international aftale vedtaget at oprette en europæisk fond, der skal fremme samhørigheden mellem EF-landene på det forskningsmæssige, kulturelle og faglige område. På det forskningsmæssige område er der vedtaget et forskningspolitisk handlingsprogram i januar 1974. Mange af programmets målsætninger er udmøntet konkret, for eksempel det mest omdiskuterede, oprettelsen af et forskningscenter i England vedrørende termionuklear fusion, det såkaldte JET-projekt. Et nyt forskningsprogram for perioden 1984-87 er vedtaget af Rådet, og ESPRIT-programmet giver penge til forskning på informationsteknologiens område over en ti-årig periode. På det

uddannelsesmæssige område er der også foregået en vis udvikling i form af vedtagelsen af et handlingsprogram samt vedtagelse af direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og diplomer på lægeområdet. Dette er begrundet i ønsket om arbejdskraftens frie bevægelighed. Danmark opretholder fortsat et forbehold mod deltagelse i undervisningsministtermøder og kulturministtermøder, der afholdes inden for EFs rammer.

10. SAMTYKKEDANNELSE

I de foregående tre kapitler har vi beskæftiget os med de elementer i folketingsdebatten, der vedrørte henholdsvis EFs og statens kontrol med samfundsudviklingen. Vi beskæftigede os således hovedsageligt med de nedadgående processer i samfundet. I dette kapitel skal vi beskæftige os med de samtykkedannende mekanismer, altså hovedsageligt opadgående strømme i samfundet. I indledningen så vi, at intet samfund alene består af kontrolmekanismer; de har også visse samtykkedannende mekanismer. For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at de samtykkedannende mekanismer også selv modtager information, træffer beslutninger og har magt og derfor ikke kun producerer opadgående strømme men også besidder kontrolmekanismer.

I det følgende vil vi se nærmere på de samtykkedannende mekanismer, der blev diskuteret i folketingsdebatten, og på hvorledes disse mekanismer rent faktisk udviklede sig siden 1973. De tre samtykkedannende mekanismer, vi vil analysere, er staten (1), interesseorganisationerne og befolkningen. Når vi taler om EF, bliver det organ, der svarer til staten, EFs ministerråd; det organ, der svarer til interesseorganisationerne, Det økonomiske og sociale Udvalg, og det organ, der svarer til befolkningerne, Europa-Parlamentet. Som vi så i indledningen, var det et væsentligt spørgsmål, om samtykkedannelsen fandt sted i indbyggede enheder, det vil sige enheder eller organer, der væsentligst specialiserede sig i at udføre en anden funktion end netop samtykkedannelse, eller om denne fandt sted i adskilte enheder, der var specialiseret netop i at frembringe samtykke.

Generelt mente modstanderne, at EF ville betyde en svækkelse af kommunikationen mellem de besluttende centre og dem, beslutningerne vedrørte (2), og at medlemskabet ville betyde et alvorligt tilbageslag for vort demokrati og en skæbnesvanger svækkelse-

se af vore muligheder for at skabe et mere retfærdigt og menneskeligt samfund (3). Deres opfattelse kan sammenfattes i følgende citat fra mindretalsbetænkningen: "Ved tilslutning til EF vil vigtige afgørelser om danske statsborgeres anliggender blive overført ikke blot til ikke-danske organer men til organer, som ikke er folkevalgte, og som ikke er under nogen form for demokratisk kontrol. En sådan udvikling vil nødvendigvis betyde en undergravning af den politiske interesse og det folkelige politiske liv i Danmark" (4). Mere specifikt koncentrerede modstanderne deres interesse om folketingets markedsudvalg som det organ, hvor man kunne tænkes at føre en vis kontrol med regeringens handlen i ministerrådet og få oplysninger om de beslutninger, der blev truffet der. Modstanderne betvivlede dog, at markedsudvalget ville have evne til at føre en effektiv kontrol med de uhyre komplicerede beslutninger, der blev tale om (5). Fællesskabet var præget af bureaukratisk formynderi udøvet over medlemsstaterne og disses borgere på grundlag af en konservativ filosofi (6). Den frie konkurrence og kræfternes frie spil var det heiligste princip i EF, og det åbnede ikke vej for en planlægning i samfundets interesse (7).

Fra modstanderside var man ikke helt klar med hensyn til, om man ønskede en styrkelse eller ej af Europa-Parlamentet. Dels var Europa-Parlamentet jo et demokratisk element, man burde støtte, dels ville en styrkelse betyde, at man svækkede Rådet, altså regeringernes indflydelse og dermed veto-retten (8). I mindretallets betænkning hedder det blot, at der er ringe udsigt til, at Parlamentet vil udvikle sig til et egentligt kontrolorgan (9).

Modstanderne udtrykker også skepsis med hensyn til, om man ad anden vej kunne kontrollere EF-systemet, for eksempel gennem Det økonomiske og sociale Udvalg. Det hedder således i modstandernes betænkning, at EFs organer er bygget på et samspil mellem erhvervsorganisationer, ministre og embedsmænd fra medlemslandene og Europa-Kommissionens embedsmænd. I dette sammenspil ville det være vanskeligt at sikre nogen form for demokratisk kontrol (10).

Ud fra tilhængernes opfattelse måtte behovet for en central demokratisk kontrol på europæisk niveau være mindre, nu da det overnationale element var dæmpet ved, at de enkelte medlemslande i ministerrådet gennem den faktiske ophævelse af reglerne om flertalsafgørelser havde fået mere indflydelse, hvorved Kommissionens rolle var blevet mindre afgørende. Rådet kunne derfor

siges at være det eneste afgørende besluttende organ (11). Kontrollen med ministerrådets regeringsrepræsentanter ville derfor være den centrale og afgørende demokratiske kontrol med fællesskaberne. Det var derfor realistisk at regne med, at denne kontrol fortsat måtte foregå via medlemslandenes parlamenter (12). I konsekvens af denne opfattelse havde regeringen i tiltrædelseslovforslaget indsat en paragraf om folketingets kontrol med EF-politikken. Det hedder i denne paragraf: "Regeringen afgiver beretning til folketinget om udviklingen af de europæiske fællesskaber. Stk.2. Regeringen underretter et af folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark eller til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig". Den nærmere udformning af denne regels gennemførelse blev udskudt (13), og vi skal senere se, hvorledes bestemmelsen er blevet opfyldt.

Blandt tilhængerne var der en del uenighed med hensyn til ønskeligheden af en styrkelse af Europa-Parlamentet (14). I flertallets betænkning hedder det, at "det principielle udgangspunkt må være en styrkelse af Europa-Parlamentet", men man ønsker dog ikke at pege på specielle områder, hvor dette kan ske. Man mener ikke, at direkte valg i sig selv ville medføre øget indflydelse for Europa-Parlamentet (15). Europa-Parlamentet kunne måske på lang sigt åbne mulighed for en demokratisering af beslutningsformerne (16). Det skal endelig nævnes, at regeringen mente, at der ikke kunne ske en fortsat styrkelse af Råd eller Kommission, hvis der ikke samtidig skete en forstærkning af de parlamentariske kræfter (17).

Iøvrigt mente tilhængerne, at EF var demokratisk og ikke i sig selv forhindrede, at forskellige livssyn kunne komme til udtryk gennem EF-systemet. Man mente således ikke, at EF var hverken kapitalistisk eller socialistisk eller liberalt i sin opbygning. Det afhang af de kræfter, der gjorde sig gældende i EF, hvilket samfundssyn der ville komme til at blive det dominerende (18). Og hvad angik samarbejdet mellem interesseorganisationerne i EF mente tilhængerne, at Danmark her havde noget at tilbyde, men også noget at vinde (19).

Den faktiske udvikling siden 1973 er stadigvæk kendetegnet ved Ministerrådets dominerende stilling. Dog bør man snarere sige den dominerende stilling på ministerplan, idet Det europæiske Råd og Gymnich-møderne, som ovenfor nævnt, har fået stigende betydning.

Samtidig hermed er folketingets markedsudvalgs kontrollerende kapacitet forøget.

Den består især i, at regeringen i markedsudvalget forelægger det danske oplæg til forhandlinger i Rådet i spørgsmål af større rækkevidde. Regeringen forhandler derefter i EF på dette grundlag, såfremt der ikke i udvalget er konstateret flertal imod oplægget. Ændringer i oplægget må forelægges udvalget på ny.

Forud for hvert møde i EFs Råd afholdes der således møde i folketingets markedsudvalg, hvor alle vigtigere sager drøftes med de politiske partiers repræsentanter. Denne ordning sikrer - ikke mindst i tider med mindretalsregeringer - parlamentarisk dækning bag markedspolitikken og kontinuitet i markedspolitikken på trods af regeringsskifte.

Den væsentligste udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser er sket med udvidelsen af dets budgetmæssige beføjelser i 1970 med vedtagelsen af Budgettraktat I. Endvidere blev samrådsproceduren indført i 1975, der gav Parlamentet mulighed for at fremføre sine synspunkter over for Rådet, inden det træffer beslutning om retsakter af nærmere defineret karakter. På andre områder end budgetområdet er forholdet mellem de nævnte to institutioner også forstærket, idet repræsentanter for formandskabet nu også er begyndt at overvære møderne i parlamentsudvalgene.

Endvidere kan parlamentet nu stille spørgsmål vedrørende det politiske samarbejde, ligesom de såkaldte kollokvier - møder mellem formanden for det udenrigspolitiske samarbejde og parlamentets politiske udvalg - er udvidet fra 2 til 4 møder om året. Endelig har befolkningerne fra juni 1979 fået lejlighed til direkte at vælge deres repræsentanter til Europa-Parlamentet. Der vil herved være skabt en ny samtykkedannende mekanisme.

Europa-Parlamentet vil kun komme til at spille en vægtig rolle, hvis det kan vise de kontrollerende lag, at det besidder egentlige samtykkedannende mekanismer, altså at der styres bedre ved at tage hensyn til disse. Endnu har Europa-Parlamentet ikke virket som en kommunikationskanal eller mobiliseret befolkningerne. Det har derimod forsøgt at hævde sin autoritet ved at strides med Rådet på det budgetmæssige område.

Det er muligt, at man skal gennem en længerevarende konfliktperiode først, hvorefter Europa-Parlamentet kan vise sig at komme til at spille en konstruktiv rolle for Rådet ved at virke som dets samvittighed og inspirator, en rolle som oprindeligt var tiltænkt

Kommissionen, men som denne i stadig mindre grad har kunnet udføre, blandt andet på grund af sin manglende legitimitet, der skyldes, at den hverken er folkevalgt eller særlig agtet af regeringerne.

Hvad angår interesseorganisationernes mulighed for at varetage en samtykkedannende funktion, har de betydende danske interesseorganisationer tilsluttet sig de relevante interesseorganisationer, som er dannet på EF-niveau, og som repræsenterer de nationale organisationer over for EFs organer, især i Det økonomiske og sociale Udvalg, der hovedsagelig består af repræsentanter for arbejdsgiver- og arbejdstagerside. Udvalgets kompetence er for lille til, at det effektivt kan fungere som en samtykkedannende mekanisme. Men der er dog både i forbindelse med dette udvalgs arbejde, men nok så meget under Kommissionens udarbejdelse af forslag til retsakter, en del kontakt, både formel og uformel, mellem interesseorganisationerne, EFs eksperter og de nationale eksperter. For Danmarks vedkommende gælder endvidere, at interesseorganisationerne undertiden deltager i de relevante EF-specialudvalgsmøder, der er sammensat af eksperter fra vedkommende ministerier. Det kan også nævnes, at da premierminister Tindemans udarbejdede sin rapport om Den europæiske Union, hørte man de store interesseorganisationer, ligesom den danske regering indhentede disse organisationers kommentarer til selve den færdigudarbejdede rapport.

Tidligere var de samtykkedannende mekanismer i EF afsondrede fra de kontrollerende mekanismer (Europa-Parlamentet) eller indbyggede (EF-Rådet). Udviklingen er i de senere år mere gået i retning af at etablere samtykkedannende mekanismer, der kun er delvist afsondrede fra de kontrollerende. Udvalg i de nationale parlamenter har i flere medlemslande fået mere indsigt i, og høres vedrørende ministerrådets arbejde. Europa-Parlamentet er også i stigende grad blevet involveret med Ministerrådet, som tidligere beskrevet.

Endelig skal det nævnes, at Det økonomiske og sociale Udvalgs struktur også er blevet styrket omend ikke betydeligt. Det har nu større kontakt med kommissionsmedlemmerne og med Ministerrådets formand.

Det må understreges, at vi i det foregående ikke har søgt at besvare spørgsmålet, om EF er blevet mere eller mindre demokratisk. Vi er kun i stand til at konkludere, at EF med hensyn til samtykkedannende mekanismer har bevæget sig i retning af en styrkelse af relativt adskilte samtykkedannende mekanismer og dermed i retning af det aktive fællesskab, jfr. p. 23. Det vil sige, at mulighederne for, at et mere "responsive" eller modtageligt fællesskab, jfr. p. 20, kan udvikles, er blevet forøget.

III DEL - STYRINGSMEKANISMER: STYRING SET I FORHOLD TIL KOLLEKTIVISME OG VOLUNTARISME

11. INDLEDNING

11.1. Forventning og forudsigelse

Konklusionen af del I og II kan i meget generel form gengives således:

Præmis 1:

Alle eksisterende teorier om regional integration = alle politikernes forventninger om regional integration (del I og II).

Præmis 2:

Ingen af politikernes forventninger = den faktiske udvikling (del II).

Konklusion:

Ingen eksisterende teorier om regional integration = den faktiske udvikling.

Det må understreges, at denne logiske opstilling kun er sand på det mest generelle plan, nemlig når vi sammenligner hver af teorierne som 4 helheder med henholdsvis modstandernes og tilhængernes synspunkter som hver to helheder. Der er med andre ord adskillige enkeltudsagn, der er rigtige. Men generelt set svarer teori og den faktiske udvikling ikke til hinanden. Derfor er der behov for en bedre teoretisk forståelse af integrationsfænomenerne. Den synsvinkel, der hidtil er blevet anlagt på integrationsfænomener, svarer generelt set enten til den kollektivistiske eller til den voluntaristiske synsvinkel. Jeg vil i det følgende omtale, hvorledes en aktiv synsvinkel kan anlægges.

Kernen i den aktive synsmåde er en styringsbetragtning. Den angiver metoder til at nå et mål, men forsøger ikke at forudsige, om man vil nå det.

I modsætning til at forsøge på at forudsige EFs endestadium eller dets konkrete udvikling på længere sigt, vil jeg derfor foreslå, at det er mere holdbart, at man taler om koncepter, eller, mere teknisk, om egenskaber ved de konkrete objekter. Objekter forholder sig til deres egenskaber som konkrete til analytiske systemer (se herom kapitel 3, note 15). Det er samme sontring, der går igen i forskellen mellem ideografiske udsagn (udsagn, baseret på viden om særegne kendetegn) og nomotetiske udsagn (udsagn baseret på viden om generelle "love"). Jeg mener for eksempel ikke, at en teori om international politik kan benyttes til at forudsige, om der vil være en præsident for Europas forenede Stater i år 2000 (1).

Den amerikanske politolog Morton Kaplan har påpeget, at en eksakt videnskab som fysikken også arbejder med begrænsninger med hensyn til at forudsige. For det første er matematikken omkring komplicerede interaktionsproblemer ikke særlig avanceret. Videnskabsmanden kan for eksempel ikke forudsige bevægelsesretningen for et enkelt luftmolekyle i en beholder med luft. For det andet angår fysikerens forudsigelser isolerede systemer. Det vil sige, han forudsiger, hvad der vil ske med beholderens tryk, temperatur etc., hvis han lukker så og så meget luft ind i den. Men han forudsiger ikke, om der midt i eksperimentet kommer nogen og forstyrrer ham og eventuelt ændrer på beholderens volumen (2).

I integration er der mange frie parametre (folk der kommer og forstyrrer), ligesom der er store interaktionsproblemer (mange luftmolekyler), hvis vi antager en stor og måske stigende international interdependens (3).

Hvis vi antager, at luftbeholderen er EF, herunder Danmark, vil jeg i det følgende betragte forskellige mekanismer, der så at sige kan ændre lufttrykket i EF, forøge eller formindske dets integrationsgrad. Det er disse mekanismer, jeg kalder styringsmekanismer. De er egenskaber ved EF-systemet. De fire mekanismer, jeg vil pege på, er, som nævnt i afsnit 2.3., viden, beslutningstagning, magt og samtykkedannelse, som jeg vil analysere i kapitel 12 og følgende kapitler.

11.2. Interdependens

Vi antydede netop, at integrationsproblemerne ville stige, hvis vi gik ud fra en stigende interdependens. Vi har tidligere (afsnit 2.3.3.) været inde på, at nogle forskere endog ligestillede politisk interdependens og politisk integration. I dette afsnit skal vi kun tage stilling til, om interdependensen er steget, og om der er behov for forøget styring alene af den grund.

Mange politikere og teoretikere forudsætter stigende interdependens i international politik (4). Det synes dog, som om i hvert fald nogle teoretikere på det seneste er kommet i tvivl, om denne interdependens er så stor som oprindeligt antaget (5). Tvivlen kommer ind på to måder: gælder interdependensen samfund eller stat, og hvordan måler vi den.

Ser vi på Danmark, sendte landet i 1963 ca. 25% af den samlede produktion af varer og tjenester gennem det offentlige kasser (det samlede skatteprovenu i procent af BNP i markedspriser). I 1973 var det samme tal ca. 41%. I perioden 1963-73 er værdien af vor handel med udlandet set i forhold til den samlede produktion af varer og tjenesteydelser stort set stagneret. I 1963 var tallet 58%, i 1973 59% (6). Tager vi disse sidstnævnte tal som et udtryk for vore transaktioner med udlandet og de førstnævnte tal som en indikator for statens (og kommunernes) "volumen" (hvad der på ingen måde er uproblematisk) ses, at det offentlige griber relativt mere ind i samfundets økonomi set i forhold til udenrigshandelen. Disse betragtninger bør dog ikke føre til den slutning, at det danske samfund ikke stadig er meget afhængigt af udlandet (7).

Det næste eksempel skulle illustrere, at interdependens-forholdet ikke er så enkelt at afgøre som ofte antaget. Staten har blandt andet ved hjælp af øget skatteprovenu fået forøgede styringsmekanismer, der kan tænkes at "afbøde" virkningerne af den samfundsmæssige interdependens. En sammenligning med 1930ernes krise og 1970ernes synes oplagt i denne forbindelse. For eksempel har man i dag ved et udbygget og velfinansieret arbejdsløshedsunderstøttelsessystem kunnet "afskærme" samfundets borgere fra nogle af interdependensens følgevirkninger.

Et andet eksempel på, at interdependensen ikke er helt så givet som ofte antaget, er kernevåbenspørgsmålet. Det hævdes, at de interkontinentale missiler har "slået hul" på nationalstatens

kapacitet til at beskytte sig selv. Men rent faktisk har kun ganske få lande disse våben, og desuden har de hidtil fundet dem uanvendelige til de fleste politiske formål. Dette kan ændres, men vi kan ikke beskrive et eksisterende system, som om det fremtidige allerede virkede (8).

Et tredje eksempel, der ofte gives på interdependens, er turiststrømmene. Her må man imidlertid huske, at det kun er "eliten" af lande i verden, der tager på turistrejse. (Der er vist ikke mange indfødte fra Gambia, der har været som turist i Danmark). I tidligere tider var det eliten i de vestlige lande, der drog på studierejse eller som lærlinge til andre lande.

Endelig skal nævnes påstande om den verdensomspændende nyhedsformidling. Heller ikke dette kan entydigt tages som eksempel på øget interdependens. For det første er borgerne i et land stadig mere interesseret i egne nyheder end selv i nabostatens. For det andet er det stadig kun ca. 50% af husstandene i vestlige lande, og langt færre i u-lande, der har TV (9). For det tredje skønner jeg, at antallet af personer, der læser internationalt orienterede aviser, er meget ringe.

Det bedste eksempel på, at interdependensen trods alt er steget, er olieprisernes indvirkning på verdensøkonomien og på verdenspolitikken. Som følge blandt andet heraf og på baggrund af især Karl W. Deutsch' målinger vedrørende de stigende transaktioner mellem EF-landene (10), vil jeg konkludere, at der finder en stigende interdependens sted i dag. Da antallet af interdependente relationer med andre ord forøges, vil behovet for styring også forøges, jfr. definitionen af styring p. 25.

12. VIDEN

I denne fremstilling er regional integration blevet anset for at være et fænomen, der vedrører samfund. Integrationen er ikke begrænset til visse dele af samfundet. Principielt kan den foregå mellem alle samfundets systemer. Dette indebærer, at regional integration ikke kan behandles inden for de rammer, der traditionelt har været udenrigspolitikken, og som er beskrevet i denne fremstillings indledning, rammer, hvor hovedvægten har været lagt på institutioner, stater og deres personificerede repræsentanter. Den betragtningsmåde er for snæver, når det drejer sig om regional integration. Denne opfattelse svarer også til den, politikerne lægger for dagen i folketingsdebatten om EF. Som vi har set, drejede deres debatter sig om alle de tre undersystemer af samfundet, såvel det økonomiske, det politiske som det kulturelle.

I det følgende vil vi kort se på, hvor vigtig en fyldig viden er om henholdsvis det økonomiske, det politiske og det kulturelle system, og om forholdet mellem disse systemer. Det vil endvidere blive påvist, at det ikke er uden betydning for integrationssystemet, hvorledes denne viden behandles.

12.1. Viden om det økonomiske, politiske og kulturelle system

Det økonomiske system er nok det undersystem, vi ved mest om. Det statistiske materiale er ganske veludviklet såvel universelt (FNs statistikker), regionalt (EFs) som nationalt (Danmarks Statistik). Også den nationaløkonomiske teori har en klarhed, og faste paradigmer, som andre samfundsvidenskaber næppe kan opbyde. Der mangler imidlertid i høj grad en opfattelse af det økonomiske systems sammenkobling med andre systemer. Vi er godt klar over,

at den danske økonomi er følsom over for økonomien i de lande, vi handler mest med. Vi er også klar over, at visse lande eller grupper af lande sætter rammerne for økonomiens regler. For eksempel USA med hensyn til guldomveksleligheden i 1971, Tyskland med hensyn til kapital i Europa, og ti-landegruppen med hensyn til valutapolitikken. Andre eksempler er de såkaldte Verdensøkonomiske Topmøder mellem stats- og regeringscheferne fra de store industrilande afholdt i Rambouillet i 1975, i Puerto Rico i 1976, i London i 1977, i Vesttyskland i 1978, i Japan 1979, i Italien i 1980 o.s.v. Vi ved derimod meget lidt om for eksempel det økonomiske systems forhold til det kulturelle, der i høj grad bestemmer forbrugsvaner.

I forholdet mellem de politiske og økonomiske systemer har manglen på viden, groft sagt, ført til to teorier eller blandinger heraf: 1) manglende indgriben i det økonomiske system, hvorved det reguleres af de frie kræfter, eller 2) en totalstyring eller overstyring, så alle systemer kobles med alle de andre i en central styring, hvorved ændring i en enhed eller i et system må og bør medføre ændringer i andre systemer. En ændring i det kommunistiske partiprogram bør have konsekvenser for medlemmerne såvel af det kulturelle system (kunstnere), som det politiske (hvem der kan være partimedlemmer) som for det økonomiske (hvilke produktionstal og metoder der skal opstilles). I det første tilfælde kompenseres den manglende viden ved "den skjulte hånd", i det andet ved partiets ideologi. EF ligger nærmere det første end det andet system.

Ingen af disse to styringsmåder skaber et aktivt samfund. Dette skabes kun, hvis vi har viden om, inden for hvilke rammer vi befinder os, og i hvilken grad vi kan ændre disse rammer.

Vor viden om det politiske system er langt mere mangelfuld end om det økonomiske. På det politiske område har folketingsdebatten om EF især drejet sig om indflydelse, suverænitæt og supranationalitet. Vi skal senere se, at en mere indgående og bredere forståelse af disse fænomener giver et bedre grundlag for at diskutere og forstå de politiske aspekter af EF. Også forhold uden for EF er naturligvis af betydning. Her tænkes især på forholdet mellem USA og USSR. Vil øget spænding mellem disse to stater bidrage til forøget integration i Europa. Og hvorledes vil USAs holdning i fremtiden være til regionale dannelser som EF.

På det kulturelle område er ændringer i den offentlige mening af betydning. Disse er i høj grad kortlagt af meningsmålinger. Af betydning er desuden teknologien, der er udviklet i det kulturelle system, men anvendt hyppigst i det økonomiske. Denne anvendelse virker tilbage på det kulturelle system (anti-vækst debatten og miljødebatten).

12.2. Indtagning og behandling af viden

Viden kan deles op i: indtagning, behandling og benyttelse (1). Ser vi på den danske EF-debat, var der fra administrationens side en stor indtagning af information. Der blev for befolkningen fremlagt adskillige bind og tusinder af sider. En egentlig behandling eller vurdering af dette stof fandt dog ikke sted, og formentlig derfor blev materialet heller ikke brugt ret meget i debatten. Hertil kom mere eller mindre tilfældigt frembragte rapporter, der blev kastet ind i debatten fra modstanderside. De var oftest udarbejdet af eksperter, men blev fremstillet som repræsenterende et officielt EF-synspunkt. Også i EFs institutioner er det formentlig behandling, der er mest mangel på. De mange møder og indhentninger af udtalelser fra eksperter synes ikke at tyde på manglende indtagning (2).

Sondringen mellem indtagning og behandling er ikke uden betydning for karakteristikken af et system. Et system, der har uforholdsmæssig megen indtagning af information, vil have et fragmenteret billede af sig selv og sine omgivelser. Det vil have brikkerne til puslespillet, men kan ikke samle det. Eller for at tale i datamaskinesprog, hvorfra begreberne indtagning og behandling (intake og processing) er hentet: vi har fodret maskinen med data, men vi har ikke givet den en kodningsordre. Et samfund eller en organisationsenhed, der har en relativ lille behandlingskapacitet, vil være drivende og passivt, eftersom information, der ikke er behandlet, ikke er til rådighed for benyttelse til for eksempel styring.

En enhed, der bruger relativ megen tid på behandling, vil have et uempirisk billede af sig selv og sine omgivelser. Det vil tendere mod at drage flere slutninger, end den tilgængelige information begrundes. En sådan enhed vil ofte være overaktiv, idet den antager, at den ved mere, end den faktisk gør (3). Det er in-

interessant i denne forbindelse at bemærke, at fransk udenrigspolitik ofte er overaktiv, typisk i de Gaulle-æraen, i forhold til dette lands kapacitet. Samtidig er det påvist, at det franske samfund investerer mere i behandling end i indtagning af information, som det for eksempel kommer til udtryk i det franske uddannelsessystem. Dette er ofte benævnt som den rationalistiske franske tænkemåde, eller mindre flatterende som den sofistiske (4). Også Kommissionens virkemåde ligger i visse henseender ikke så fjernt herfra. Dette gælder for eksempel i spørgsmålet om en europæisk union, et begreb der netop blev udtænkt af Frankrig i Kommissionen.

Det omvendte gælder formentlig, jfr. ovenfor, både for den danske og typisk også den britiske behandling af EF-spørgsmålet, samt for EF-institutionernes informationsprocesser. De mangler mere i behandling end i indtagning for at blive aktive.

Den synsvinkel, der anlægges her, passer ikke til det traditionelle, legalistiske billede, hvorefter der bør være adskillelse mellem eksperterne og politikerne, mellem det faktuelle og det vurderende element. Dette traditionelle billede er måske klarest udtrykt af udenrigsministeriets tidligere direktør, T. Rønne, i en artikel i tidsskriftet Fremtiden i 1971 (5). Nu skulle det, ifølge den "klassiske" adskillelsesmodel, være således, at politikerne tilføjede de vurderende elementer til embedsmændenes faktuelle oplysninger. Men netop i folketingsdebatten om EF ser vi, at dette ikke sker fra regeringens side, eller fra de partiers side der støtter sig på regeringens oplysninger, det vil sige tilhængerne. Embedsmændenes oplæg, lige fra den yngste sekretærs små notater til ministeriets øverste embedsmænds viden slår således igennem i den politiske debat. Dette er måske ikke overraskende, men ændrer dog alligevel ved ovennævnte traditionelle opfattelse af forholdet mellem politiker og embedsmænd, mellem "kendsgerninger" modsat "vurderinger". En mindre traditionel tænkemåde findes hos andre af udenrigsministeriets direktører. For eksempel har Nils Svenningsen udtalt, at "grænsen mellem administration og politik ... er ... ret usikker og ret flydende" (6).

Vi skal i det følgende se på, hvorledes informationsbehandling kan påvirkes.

12.2.1. Selvstændige behandlingsenheder

Hvis man ønsker at forstærke det behandlende element, og på den anden side ved, at det behandlende og det indtagende element hører meget tæt sammen, må dette føre til en stor skepsis over for selvstændige analyse- eller behandlingskontorer. Hvis visse dele af et ministerium beskæftiger sig med indtagning, og andre med behandling, men disse to processer ikke "vokser op sammen", vil analysen blive rationalistisk eller virkelighedsfjern, mens indtagningen vil lide af empiricisme og bestå af en række usammenhængende bidder af information (7). Det forekommer da heller ikke mærkværdigt på denne baggrund, at det analysekontor, der blev oprettet i udenrigsministeriet, kun fik få års levetid, skønt oprettelsen fandt sted med fuld politisk opbakning og enighed og efter udenrigsministeriets ønske (8).

Efter loven om udenrigstjenestens vedtagelse i 1961 blev analysekontoret, benævnt Sekretariatet, oprettet med tre akademiske medarbejdere (en kontorchef, en fuldmægtig og en sekretær). Det skulle dels udarbejde økonomiske og politiske oversigter til brug for de politiske instanser, dels "bidrage til samordning og effektivisering af repræsentationernes indberetningsvirksomhed. Desuden var det tanken, at sekretariatet, uden at skulle inddrages i det løbende ekspeditionsarbejde, skulle deltage aktivt i behandlingen af alle større udenrigspolitiske spørgsmål" (9). Hurtigt skete der dog et skred over mod almindelig sagsbehandling, således at andre kontorer søgte aflastning i sekretariatet. For eksempel fandt dette sted, for så vidt angik nedrustningsspørgsmål og udarbejdelse af en faktuel præget beretning om Dansk Sikkerhedspolitik (10). I konsekvens af denne udvikling foreslog udenrigsministeriets strukturudvalg i 1968 sekretariatet nedlagt (11).

Denne udvikling, hvorved et såkaldt statsorgan tenderer mod at blive et såkaldt linjeorgan, synes ikke ukendt (12), og forekommer på baggrund af, hvad der ovenfor er sagt om forholdet mellem indtagning og behandling også at være en naturlig udvikling.

Den fandt også sted i det amerikanske udenrigsministeriums analyse- og planlægningsafdeling, Policy Planning Council (PPC), der blev nedlagt som selvstændig enhed under Nixon-administrationen, efterhånden som afdelingen ikke længere

foretog selvstændig analyse og planlægning. Eller som det er sagt: "PPC tænkte kun på, hvad alle andre tænkte på, i stedet for på det som ingen gjorde noget ved, men som nogen burde gøre noget ved". Senere er PPC dog genoprettet med varierende betegnelser og kompetence. I Kissingers udenrigsministertid blev planlægningsfunktionen styrket under hans og hans nærmeste medarbejderes direkte opsyn. Der blev således snarere tale om en linje- end om en stabsfunktion (13).

12.2.2. Skriftlig fremstillingsmåde

Hvilke veje er da på denne baggrund mere farbare med henblik på en større grad af effektivitet, når det drejer sig om forøgelse af viden, herunder især en styrkelse af det behandlende element? Etzioni foreslår, at jo mere monopoliseret en "producent" af viden er blevet, og jo mere monopoliseret hans adgang til beslutningstagerne er blevet, des mindre vil aktørens mulighed være for at foretage en effektiv virkelighedsefterprøvelse (14). Dette synspunkt fører til, at det er fordelagtigt at have flere informationskanaler. Det fører ikke nødvendigvis til ineffektivitet i beslutningstagningen, at de forskellige informationskanaler har forskellige vurderinger af de samme indtagninger. Dette skærper sansen for problemerne og fører måske til en mere virkelighedsnær syntese, når beslutningstageren skal træffe sin beslutning. Denne metode forudsætter dog, at beslutningstageren er villig til at indgå i en diskussion om alternativer og erkende virkelighedens kompleksitet. Dette kan være ubehageligt, men er nødvendigt, hvis man vil opnå et aktivt samfund.

Som eksempel på, at denne metode har været anvendt i praksis, kan henvises til T. Sorensens beskrivelse af J.F. Kennedys indhentning af forskellige og uafhængige notater fra forskellige myndigheder og enkeltpersoner. Klarest viste metoden sin effektivitet under Cuba-krisen, jfr. Sorensens bog, Kennedy, fra 1965.

I det danske udenrigsministerium besidder man i vid udstrækning en sådan uafhængig informationsindtagning i form af indberetninger og depecher fra repræsentationerne. Det har dog ikke været sædvane, at repræsentationerne i større udstrækning eksplicit foretog en behandling, det vil sige indlod sig på

vurderinger. Vurderingerne var det, ifølge den traditionelle model, overladt til de højeste embedsmænd i ministeriet eller til politikerne at foretage. De personer, der var nærmest til at foretage behandlingen af det indsamlede materiale, nemlig repræsentationerne på stedet, foretog den kun i ringe grad.

I EF kunne Kommissionen for eksempel lægge mere vægt på, at den fra eksperterne også fik en behandling eller vurdering af deres rapporter. Hertil kommer, at en del af de rapporter, der bruges tid, penge og arbejdskraft på at udarbejde, formentlig aldrig bruges til noget som helst (15). Kommissionens afdelinger eller måske en fælles analyseenhed under den samlede Kommission, for eksempel bestående af medlemmer fra kommissærernes kabinetter, skulle tage sig mere tid til en behandling af de forslag, der fremsættes (16). På denne måde ville rapporterne og forslagene blive lettere tilgængelige, ville blive brugt mere, og forslagene ville måske komme hurtigere til afgørelse end ved den nuværende langsommelige procedure. Som det er nu, kan et direktivforslag være 7 år undervejs, fra ideen om at udarbejde det opstår, til det træder i kraft (17).

Vi har i det foregående diskuteret to metoder til at forøge informationsniveauet, nemlig organisatoriske ændringer og ændringer i skriftlig fremstillingsmåde.

Ændringer i den skriftlige fremstillingsmåde synes på længere sigt mere lovende. Ved hjælp af denne indbygges informationsproblematikken i alle led.

12.2.3. Arbejdsgrupper

Imidlertid kan organisatoriske ændringer også komme i betragtning, når blot manglerne ved et stabsorgan holdes i erindring. Det kan nemlig synes hensigtsmæssigt at have et organ eller en arbejdsgruppe til i visse situationer at sammenstille og sammenfatte de forskellige vurderinger af et problem. Inden for visse rammer, hvor der er enighed om, hvilke forudsætninger der skal lægges til grund for sagsbehandlingen, hvilket traditionelt har været tilfældet med langt de fleste af udenrigsministeriets "sager", synes et egentligt vurderende organ overflødigt (18). Et organ kan tænkes oprettet i de tilfælde, hvor de indrepolitiske forudsætninger er under opbrud, eller hvor man enten ønsker at agere, det vil sige spil-

le ud med et større oplæg på internationalt plan, eller man skal reagere på sådanne oplæg, der kommer udefra. Organet må bevare kontakten til de informationsindtagende elementer, og derfor forekommer det rimeligt, at et sådant ad hoc organ eller en sådan arbejdsgruppe skulle bestå af medarbejdere, der tilsammen har et samlet overblik over ministeriets indtagning, eller i hvert fald kan få let adgang dertil. Disse medarbejdere skal på samme tid besidde en vis grad af analyserende viden.

I større virksomheder i det privatøkonomiske liv nedsætter man netop sådanne grupper, når ledelsen indser, eller har en anelse om (hvilket jo her fremgår klart af årsregnskabet), at produktionsmetoderne er forældede, eller at produktet ikke kan markedsføres længere. Disse innovative enheders opgave er at bidrage med viden (research and development). Denne viden kan være ubehagelig for virksomheden og sprænge tidligere forudsætninger, som man i lang tid havde lagt til grund. Sådanne enheder vil som regel ikke være synderligt populære, selv om de fører til større effektivitet. Kun hvis den innovative enheds nye forudsætninger antages, kan den blive populær. En ændring i sådanne forudsætninger kan ske i det små, men også i det store. På ingen af niveauerne sker det uden konflikt. Der vil nemlig være en tilbøjelighed til, at de, der har defineret de fremherskende forudsætninger - og som derfor er ved magten - men mærker, at disse forudsætninger i stadig stigende grad sættes under debat, vil forsvare deres standpunkter mere og mere indædt. De vil indkapsle sig og lukke kommunikationskanalerne til, eller kun ønske de kommunikationskanaler åbne, der bekræfter deres forudsætninger. Hvis de sociale processer imidlertid ikke svarer til deres billede, vil det på et eller andet tidspunkt komme til en afprøvning med virkeligheden. Chamberlains "appeasement" politik blev afprøvet med virkeligheden, da de tyske hære overskred grænsen til Polen. England fik da et sæt nye forudsætninger i skikkelse af Churchill.

Det er et spørgsmål om, hvor hyppigt et samfund eller en organisation kan tåle at ændre sine forudsætninger. Hvor hurtigt de nye forudsætninger kan læres. Svaret vil i hvert fald indicere, at det ikke er lige meget, hvilke forudsætninger der opstilles for et samfund eller en organisation. Hvis vi antager, at de internationale processer er blevet mere interdependente i dag end for blot 30 år siden, og at de internationale processer blandt andet derfor løber hurtigere i dag, må forudsætningerne eller rammerne ikke være for snæv-

re, hvis man vil undgå at ændre dem hyppigt. Opgaven bliver derfor snarere at udforme forudsætninger, der giver sammenhænge eller rammer, end forudsætninger der foreskriver (19). Der er her tale om et skifte i vægt, ikke om absolutter. Vi skal senere under kapitlet om beslutningstagning komme nærmere ind på dette vægtskifte.

Til slut et par ord om, hvorfor arbejdsgrupper skal bestå af et vidt spektrum af medarbejdere. Hvis vi stadig antager, at internationale processer i høj grad er interdependente, kan en ændring i en del af systemet medføre store ændringer i en helt anden del af systemet. De, der forekommer at være "relevante" medlemmer af en arbejdsgruppe, er det måske slet ikke. Således kan konkret politik være analytisk økonomi.

Oliekrisen i 1973-74 gjorde det ubehagelig klart, hvor interdependente problemerne er. Også det økonomiske system blev ramt af den militære krise. Måske kunne en mere samlet analyse af udviklingen i Mellemøsten før 1973, det vil sige en analyse foretaget af økonomer og politologer, have ført til, at vestlige politikere havde ændret deres forudsætninger med hensyn til bedømmelsen af den betydning, situationen i Mellemøsten havde for deres samlede samfundssystem.

En anden mere praktisk grund til at nedsætte bredspektrede arbejdsgrupper er, at hvor de fleste kontorer i ressortministerier er sat til at forvalte bestemte love og foreslå ændringer i disse, har udenrigsministerier ikke en sådan arbejdsdeling. Det er derfor vanskeligere i de sidstnævnte at få et samlet overblik over deres aktiviteter, og over hvilke af disse aktiviteter der forsømmes. I de mere rutineprægede sager frembyder dette næppe noget problem. Processerne kender så at sige deres adresse. Men med nye typer af sager opstår faren for, at de enten bliver genstand for dobbeltarbejde, eller slet ikke bliver behandlet. Derfor er de bredt sammensatte arbejdsgrupper vigtige i denne type af sager. De arbejdsgruppe-typer, som er omtalt ovenfor, behøver ikke nødvendigvis at være nedsat ad hoc. Et sekretariat for ledelsen eller en lignende indbygget enhed (for eksempel en lille planlægningsenhed) vil også kunne komme på tale. Dette ville kunne åbne endnu en informationskanal for ledelsen. En sådan enhed vil måske kunne komme til at kollidere med sagsbehandlende kontors synspunkter. Men hvis det er til ledelsens fordel i dens beslutningstagning må man affinde sig hermed.

12.3. Konklusion

Såvel EF-systemet som det danske system mangler en mere udbredt behandling i forhold til den store informationsindtagning. I enkelte tilfælde lægger EF for megen vægt på behandlingen, ja tankespind, og bliver derved for rationalistisk og overaktiv.

Den type information, der typisk står til rådighed, er dog meget beskrivende og konstaterende. Denne form for viden vil være mindre egnet til en aktiv handling, men mere til en passiv, tilpassende politik. Den vil tilsvarende fremme en reaktiv udenrigspolitik. Når modstanderne, som vi har set det, derfor kritiserede regeringen for bevidst at have fordrejet informationsformidlingen, kan man næppe sige, de havde ret (20). Deres billede af regeringens handlemåde var for voluntaristisk. Tilhængerne havde nok ret i, at de stort set blot havde fremlagt neutralt materiale. Men heri ligger også en passiv, kollektivistisk holdning, der ikke fremmer informationsformidlingen til beslutningstagerne - der jo var både folketing og befolkning - på samme måde som en formidling, der afbalancerer indtagning og behandling.

13. BESLUTNINGSTAGNING

Information indsamles oftest med henblik på at blive anvendt til beslutningstagning. Analytisk set er beslutningstagning en anden proces end informationsindsamling. Men kun analytisk, idet den samme mand jo både kan træffe beslutninger og indsamle materiale. Ja, i selve informationsindsamlingen står informationsindsamleren ofte over for valg, der kræver beslutninger.

Grunden til, at vi tager spørgsmålet om beslutningstagning op, er en antagelse om, at måden, på hvilken beslutninger træffes, faktisk har en indflydelse på beslutningernes art. I spørgsmålet om information så vi tilsvarende, at det ikke var ligegyldigt, i hvilken form informationerne blev givet til beslutningstageren.

I det følgende vil vi rejse nogle vigtige spørgsmål, der melder sig for enhver aktør, når han skal træffe beslutninger med henblik på at styre udviklingen. Flere af de samme spørgsmål rejstes i den teoretiske diskussion og i folketingsdebatten, men nu vil vi se på dem ud fra en styringssynsvinkel. Det drejer sig om baggrundsfaktorerne betydning, spørgsmålet om forskellige beslutningsmåder og afsmitningsproblemet, det vil sige spill-over effekten. Desuden vil vi se på, hvornår beslutningstageren bør accelerere eller decelerere integrationsprocessen.

13.1. Baggrundsfaktorer

I den teoretiske litteratur lægger føderalisterne og neofunktionalisterne mere vægt på eliternes vilje og holdning end på baggrundsfaktorerne, der indskrænker og determinerer udviklingen. Det forholder sig omvendt med funktionalisterne og transaktionsteoretikerne. I den politiske debat så vi, at såvel modstanderne som tilhængerne lagde stor vægt på omgivelserne, herunder især

de økonomiske. Den faktiske udvikling siden 1973 har imidlertid vist, at valget for eller imod indtræden i EF ikke var helt så determineret som påstået.

Selv om den aktive synsmåde selvfølgelig anerkender betydningen af visse baggrundsfaktorer, såsom de fysiske omgivelser, så indeholder synsmåden ikke nogen forudsætning om forholdet mellem enhederne i samfundet (jfr. p. 21). Dette ville være tilfældet, hvis vi gik ud fra en deterministisk teori, det vil sige en antagelse om, at baggrundsfaktorerne havde den væsentligste indflydelse på alle andre faktorer i samfundet (1), herunder hvilke beslutningsprocedurer der blev fulgt. Beslutningstægning er altså ikke i sig selv en afhængig faktor, men kan selvfølgelig være det i specifikke situationer, hvor et samfund er passivt.

13.2. Beslutningstyper

Enhver aktør vil, når han skal træffe en beslutning, stå over for at skulle vælge, hvor meget den nye beslutning skal adskille sig fra de hidtidige beslutninger på området, det vil sige rationalisme over for moderation, konfrontation over for samarbejdspolitik, eller fundamentale over for gradvise beslutninger. Som nævnt i afsnit 2.3.1.2. vil en metode, der hverken udelukker den rationalistiske eller den gradualistiske metode, bedst fremme det aktive samfund. I det følgende skal vi stille disse to metoder op mod en tredje, der er en syntese af dem.

13.2.1. Rationalisme

Den første beslutningsmåde, der skal nævnes, er den rationelle eller fundamentale. Den bygger på en forestilling om muligheden for en fuldstændig opstilling og vægtning af værdier, et komplet billede af, hvilke strategier der vil føre til hvilke værdier og med hvilke omkostninger. Dette billede er blevet forladt i store dele af organisationsteorien og vel også med økonomernes opgivelse af "the economic man". Billedet passede ikke til virkelighedens kompleks, moderne samfundssystemer. Vi besidder hverken viden, penge eller tid til at følge denne model (2).

Den rationelle beslutningsmåde er en anvisning på, hvorledes der bør handles, hvis man vil opnå den optimale gevinst. Det vil sige, at man ved at følge denne beslutningsmåde kan nå sine mål fuldstændigt, hvilket igen indebærer en stor styringskapacitet. Hvis man har sat sig som mål radikalt at ændre samkvemmet mellem staterne, kræver det en meget stor styringskapacitet, for eksempel ved hjælp af stærke institutioner, at nå dette mål.

Det er en følge af det foregående, at "rationalismen" er en voluntaristisk synsmåde, altså at "rationalismen" tilhører samme hovedretning som føderalisterne og neofunktionalisterne, og dermed kan angribes som disse.

Der genfindes træk af denne model, når det i folketinget nævnes, at EF er en fundamentalt ny samarbejdsform, hvor ret erstatter magt ved hjælp af det supranationale system. Der tænkes her på den opfattelse af EF-beslutningssystemet, hvor Kommissionen indhenter oplysninger om nationalstaternes regler på et givet område og derpå fremkommer med et forslag til Rådet om vedtagelse af en retsakt, der ikke ensidigt repræsenterer noget medlemslands interesser, men er udtryk for helhedens rationelle interesse, således som den er opfattet af en af nationalstaterne uafhængig (rationel) Kommission. Er der enkelte stater, der ikke vil indse denne rationelle interesser, må de acceptere at blive nedstemt og følge flertallets (rationelle) ønsker. Dette var modstandernes billede af EF.

13.2.2. Gradualisme

I erkendelse af den rationelle models mangelfuldhed har mange forfattere begrænset sig til at beskrive den administrative praksis, som den utvivlsomt foregår i mange organisationer, og formalisere denne i en teori. Teorien kaldes ofte "kunsten at klare sig på bedste beskub", "de successive, begrænsede sammenligningers metode" eller gradualisme. Metoden består i at beslutte ud fra den foreliggende situation, kun træffe beslutninger, der ændrer lidt herved, ikke overveje ret mange alternativer, og stoppe opstillingen af alternativer, når man har nået det, der "går an" (3). Hvis vi opfatter hele beslutningsprocessen som et træ, hvor roden er de mest fundamentale beslutninger, stammen de lidt mindre fundamentale, o.s.v., træffes den rationelle beslutning fra roden hver gang. Den

anden type beslutninger træffes ude fra grenene. Historisk set er denne metode forbundet med systemer, der lægger vægt på koalition, kompromis og tilpasning. Den svarer til det drivende samfund. Rationalismen er forbundet med revolutionær politik, store planer - fem-års planer - og centralisme (4).

Når den "pragmatiske" beslutningsprocedure så ofte fremhæves som et gode i forbindelse med EF-spørgsmålet, kunne det være rimeligt at se lidt nærmere på pragmatismens indhold.

I den politiske videnskab er begrebet ikke teoretiseret; der er ikke opstillet en egentlig pragmatisk politisk teori. Måske ville dette også være en selvmodsigelse. Hvis den skulle opstilles, måtte det være som en beskrivelse af en række beslutninger, som man valgte at kalde pragmatiske, lige som teorien om gradualismen er opstillet.

Inden for filosofien er pragmatismen imidlertid forsøgt teoretiseret af filosoffer som C.A. Pierce, William James og John Dewey. Der er forskellige opfattelser af pragmatismen hos forfatterne (5). Den filosofiske bevægelse, der kaldes pragmatismen, er i det store og hele resultatet af James' (misforståede) opfattelse af Pierce (6). Det pragmatiske princip lyder herefter, at for at opnå klarhed over vore tanker om et fænomen, bør vi iagttage, hvilke virkninger af praktisk art fænomenet har (7). Hvis disse virkninger er "gode", er de sande. Herved tages som udgangspunkt, at der kan opstilles visse mål eller værdier, som man er enig om, er opnåelsesværdige, og videre, at det, der er enighed om, er det sande og gode. At dette ikke umiddelbart er rigtigt, er vist indlysende.

I pragmatismen reduceres ideernes plads. Der er jo enighed om dem. I modsætning til den græske term idea, sættes pragma. Forskellen i tænkemåde kan illustreres ved at tage et eksempel fra naturvidenskaberne. Lithium kan defineres som et grundstof, der har en atomvægt på ca. 7. Dette er lithiums idé. Dets pragma er de praktiske konsekvenser, det kan have for eksempel i syre (8).

Pierce mente ikke, hans analyse var generel nok til at kunne bære et universelt logisk princip om pragmatisme i alle situationer. Hans analyse var en måde til at klargøre begreber, men ikke til at bevise, om noget var sandt eller fornuftigt (9).

James ophævede uden nærmere begrundelse Pierces forbehold og udformede det pragmatiske princip, som filosoffer og politikere af pragmatisk tilsnit bygger på idag. Det bestod for det første i, at

vore tankemæssige opfattelser kun kan retfærdiggøres (gøres sande) ud fra deres sociale, moralske og biologiske nyttevirkning, og for det andet i, at de krav, som vore følelser og vor vilje stillede, burde være afgørende i situationer, hvor tankemæssige betragtninger i virkeligheden ikke gav nogen vejledning for vore opfattelser (10).

William James var af uddannelse psykolog og var som sådan interesseret i tanker som elementer eller faser i det enkelte individs livshistorie. Svagheden heri er en undervurdering af det, der er fælles eller kollektivistisk (11). Lidt tilspidset kan det siges, at James generaliserer ud fra individuelle erfaringer, Pierce ud fra kollektive, for eksempel det fælles sprog. James var i sin anti-intellektualisme et typisk produkt af sin tid og sit land, Amerika. Han var en individualist, interesseret i enkelte individers tilfredsstillelse; alt, der hævdede at være "mere end individet, nærede han mistro til ud fra sin protestantiske og amerikanske sjæls dybde" (12). Heroverfor stod Pierces fremhævelse af ideer, idealer, symboler og kollektive bevægelser, fænomener, som han anså for at være lige så virkelige som de individer, der anvender dem, eller anderledes udtrykt, som de individuelle lejligheder, ved hvilke ideerne m.v. anvendes (13).

Den gradualistiske synsmåde ses også i folketingsdebatten. Det er en synsmåde, der i vid udstrækning er synonym med pragmatismen. Bortset fra, at den danske regering ved flere lejligheder benævner sin EF-politik som pragmatisk, er tilhængernes tilslutning til, at vetoet måtte bevares på vitale områder et konkret udtryk for denne pragmatisme eller gradualisme. Hver retsregel måtte vurderes ud fra det nævnte kriterium. Den kompetence, folketingets markedsudvalg fik i EF-sager, er et yderligere udtryk for gradualismen.

Pragmatismen har ofte haft en stærk tiltrækningskraft på politikere (14). For eksempel konkluderer en undersøgelse i 1960'erne af EF-medlemslandenes eliter, at disse må betegnes som pragmatiske: "De tænker mindre på national ære, ideer forbundet med højre og venstre og moralisering, end på hvorledes de kan få et fælles samarbejde til at fungere, mindre på det ønskelige end på det mulige" (15).

Såvel i denne udformning som i James' tenderer pragmatismen mod at være et surrogat for det, der på et givet tidspunkt betragtes som politisk muligt, og som derfor medfører konkrete virkninger, selv om disse kan være nok så små.

Pragmatismen vanskeliggør en ændring af politik. Hvis man for eksempel vil styre systemet og ikke ønsker, at det skal drive, vil en pragmatisk beslutningsmåde altid være sårbar over for kritik fra rationalister eller idealister, da disse kan hævde, at deres standpunkter af principielle grunde ikke kan ændres, og at det derfor er pragmatikerne, der så at sige per definition bør tilpasse sig. Ikke mindst Frankrig har i EF forstået den principfastes fordel.

I den danske debat udtrykte tilhængerne ofte deres pragmatisme således, at institutionelle ændringer burde vurderes ud fra det praktiske samarbejdes behov. Det vil sige, at nye samarbejdsområder burde komme før nye institutioner.

Hvis vi kalder samarbejdsområder transaktioner og institutioner styringselementer (omend der er andre styringselementer end institutioner, og institutioner ikke nødvendigvis er styringselementer), kan diskussionen føres inden for integrationsteoriens rammer, med Deutsch som en typisk repræsentant for, at processen løber fra transaktioner til institutioner (kollektivism), og Haas og Lindberg som repræsentanter for, at processerne udgår fra institutionerne (voluntarisme). I det følgende vil den "aktive" synsvinkel blive anlagt.

Ser vi først på transaktionerne, forudsatte vi som bekendt, at interdependensen er steget i Europa, det vil sige, at transaktionerne og belastningen af systemet er steget. Udvides den institutionelle kapacitet ikke, vil transaktionerne formindskes igen, eller systemets grænser vil nedbrydes, sandsynligvis på en konfliktfyldt måde. En bivej, hvor byer ved hver ende af vejen vokser op, vil opleve en stigende trafik. Når vejens kapacitet overskrides (for eksempel tunge lastbiler), vil trafikken enten formindskes, og interdependensen mellem de to byer vil (alt andet lige) falde, eller også vil bilerne fortsætte med at køre på den efterhånden mere og mere farlige vej med protester til følge fra bilisterne og beboerne ved vejen. Men man kan også tænke sig, at der bygges en stor motorvej mellem de to byer, langt før de er vokset store - i hvilket tilfælde der er lille trafik og lille rentabilitet for vejen - eller vejen kan være meget dyr at benytte, for eksempel på grund af bompenger, i hvilket tilfælde trafikken og rentabiliteten også vil falde.

Men hvor er det afgørende punkt. Skal transaktionsstrømmen være lig institutionel kapacitet?

Her kan vi måske hente hjælp fra den såkaldte køteori, der stammer fra økonomien. I denne fokuseres på forholdet mellem klienter (transaktioner) og service (institutioner). Hvis serviceringen er væsentlig større end klientraten, vil der ikke opstå kø. Hvis serviceringen er mindre end klientraten, vil der opstå en kø, der vil vokse mod uendelig. Hvis klientraten er lig med serviceringen, vil arten af fluktuationer være afgørende. Hvis klientraten varierer tilfældigt, vil per definition ingen ændring i serviceringen kunne svare til klientraten. Servicingen vil enten være for stor i forhold til klientraten, og så spildes der ressourcer, eller også vil klientraten være for stor i forhold til serviceringen, og en voksende kø vil blive resultatet (16). Køteorien fortæller os således, at når klientraten varierer tilfældigt, må servicingen være større end klientraten.

En tilfældig variation af klientraten vil formentlig være en typisk situation i EF-samarbejdet (som måske i al politik). I hvert fald kender vi ikke transaktionerne godt nok mellem EF-landene til at forudsige, hvorledes de udvikler sig. Som eksempel herpå kan nævnes den vel for alle uventede arbejdsløshed (transaktion), som man dernæst forsøgte at bringe under kontrol i EF med ringe held. Man havde formentlig slet ikke den institutionelle kapacitet (servicing) hertil.

Hvor stor den institutionelle kapacitet skal være i forhold til arbejdsopgaverne, giver køteorien os endnu intet svar på.

Men køteoriens hidtidige indsigt har dog praktiske implikationer for opfattelsen af integration. Vi kan nu se, at det ikke generelt er hensigtsmæssigt at have den politik, at institutioner bør komme efter arbejdsopgaver, altså at det pragmatiske synspunkt her ikke er anvendeligt.

13.2.3. Kombineret afsøgning

Den tredje beslutningsmåde kan, som hos Etzioni, kaldes kombineret afsøgning (17).

Denne metode kombinerer en omfattende men udetaljeret afsøgning med en detaljeret men begrænset afsøgning. Dens metode kan bedst beskrives med en analogi til teknologien. En vejrsatellit besidder to kameraer, det ene tager billeder, der dækker en stor del af himlen i en stor vinkel, men de er som følge heraf

udetaljerede; det andet tager i en lille vinkel detaljerede billeder af mere "mistænksomme" dele af himlen, de dele der kan tænkes at afsløre skyformationer, der kan skabe for eksempel orkaner. Herved undgås det, at meteorologen overbebyrdes med ruller af detaljerede billeder, som han formentlig ikke ville få tid til at analysere, før orkanen havde afsat sine virkninger på landjorden (18). Havde man anvendt en kombineret afsøgning lidt tidligere på Cuba i 1962, var krisen måske ikke blevet så akut. CIA besad faktisk detaljerede billeder af opbygningen af de russiske raketbaser, noget før der var tid til grundigt at analysere, hvad billederne viste. Herved blev kostbare dage "tabt" for de amerikanske beslutningstagere, fordi man kun anvendte den rationelle model i CIA (19).

Metoden går altså ud på at træffe gradvise beslutninger, men inden for en bevidst sammenhæng, der sætter de gradvise opbyggede elementer til beslutningerne ind i en ramme. I systemet er indbygget en mulighed for at ændre rammen (et billede, der ligner en rolig himmel, kan for eksempel få en anden tolkning ved et detaljeret billede, der viser en orkan).

Rent abstrakt er spørgsmålet ikke, hvilken af de givne modeller der er den mest effektive. Spørgsmålet er, under hvilke omstændigheder én model er mere effektiv end en anden. I en omskiftelig (interdependent) og kompliceret sammenhæng synes den kombinerede afsøgning at være den mest effektive. Der er hverken brug for en rigoristisk eller en grænseløs fleksibel beslutningsmåde.

I afsnit 8.2. har vi set, at beslutningsprocessen i EF generelt set hverken har været typisk rationel eller gradualistisk. Endvidere har vi set i afsnit 9.1., at mange af de beslutninger, der er blevet truffet, i hvert fald i første omgang mere har været rammebestemmelser end af direkte foreskrivende art. Selv om en rammebeslutning i mange tilfælde vil være længerevarende og derved formindske hyppigheden af nye energikrævende - og måske endnu vanskeligere - beslutninger, kan de dog også undertiden være utilstrækkelige, når det for eksempel viser sig, at nogle lande mere end andre drager fordel af de undertiden vage rammebestemmelser. I så tilfælde udelukker den kombinerede afsøgning netop ikke, at man fastsætter detaljerede bestemmelser.

Den kombinerede afsøgning fremmer også muligheden for en prioritering af opgaverne og for større overblik. Set ud fra en almindelig hierarkisk synsmåde træffer personerne i bunden specifikke beslutninger, mens toppen i hierarkiet træffer generelle beslutninger. I

den kombinerede afsøgningsmetode er det væsentlige ikke denne forskel i generalitet, men en mere fundamental forskel. Denne vedrører en gradualistisk metode hos de underordnede, hvor ofte kun ét mål er involveret. De overordnede beslutningsmåde involverer en afbalancering af flere mål eller værdier (20) med mulighed for en omprioritering af målene af mere fundamental art. Ofte vil de højere hierarkiske lag have en tendens til at vige tilbage fra at træffe de nødvendige fundamentale beslutninger, og organisationen vil da blive passiv. Forandringen kan da komme fra de lavere hierarkiske lag og vil da ofte medføre et lederskifte. Det er klart, at jo større en organisation eller stat er, det vil sige jo større styringsmekanisme den har, desto større er behovet for den kombinerede afsøgning.

En organisation med lille styringskapacitet har ikke behov for ofte at træffe fundamentale beslutninger. Med andre ord, man behøver ikke at have kapaciteten til at træffe store beslutninger på en lang række områder, hvor man alligevel ingen indflydelse har. Derfor bør EF med sin, i hvert fald i forhold til nationalstaten, ret ringe styringskapacitet ikke være udstyret til at træffe beslutninger, som om det var en nationalstat. EF afsøger og beslutter på et langt større område, end det har magt til. Dette kan føre til fundamentale beslutninger, der ikke kan omsættes i virkeligheden, som det skete i 1965. Det er således vigtigt at finde den rette balance mellem beslutninger, der på den ene side ikke er for fundamentale i forhold til styringskapaciteten iøvrigt, og på den anden side ikke er for gradualistiske, så systemet bliver drivende. Det danske udenrigspolitiske beslutningssystem beskyldes undertiden for at være for drivende. Man interesserer sig nok for en lang række fænomener, men overvejer næppe altid sammenhæng, styringskapacitet og behovet for mere fundamentale ændringer (21). Imidlertid skal det fremhæves, at systemer, der, som det danske, selv potentielt kun har ringe styringskapacitet, vil lide mindre skade ved en gradualistisk metode end ved en fundamental metode, selv om den kombinerede afsøgning burde foretrækkes (22).

13.3. Acceleration, deceleration

Uanset hvilken beslutningstype der anvendes, vil beslutningstagere undertiden komme til at stå i den situation, at de skal vælge mellem at fremskynde (accelerere) eller holde igen på (decelerere) en samfundsproces. Spørgsmålet vil især melde sig for den aktive beslutningstager, der ønsker at styre udviklingen.

Hvad man skal gøre, kan tænkes bedømt ud fra en opfattelse af, i hvilken grad integrationsprocessen er moden, overmoden eller præmatur. I den modne integration er der tale om, at medlemmernes interesser i medlemsenheden, for eksempel staten, er lav, enhedens kontrol (for eksempel staten) er faldende, og identifikationen med den også er faldende og lav. Præmatur integration foregår, når medlemsenhederne har stærke interesser på enhedsniveauet og ønsker kontrol dér og identificerer sig med det. Overmoden integration forekommer, når der er et udbredt ønske og behov for mere kontrol mellem enhederne - såvel økonomisk som politisk - og hvor befolkningernes identifikation med systemet (for eksempel EF) er højere, end der er behov for (styringsbehov for) i forhold til den faktiske økonomiske og politiske integration (23).

Dersom der ønskes en forøget integration, må det forventes, at accelerering vil være mest hensigtsmæssig i den overmodne og den modne situation, decelerering mest hensigtsmæssig i den præmature situation.

Spørgsmålet er nu, i hvilken situation EF - og EF i forhold til Danmark - befinder sig.

Ser vi på system-eliten, kan vi som et udtryk for dennes ønsker tage nogle erklæringer fra EF-topmøderne. Mødet i Haag i 1969 indeholdt tre vigtige beslutninger, udvidelse af EF, ønske om styrkelse af det udenrigspolitiske samarbejde og dannelsen af en økonomisk og monetær union.

De to første mål blev opfyldt, og det sidste delvist ved vedtagelsen af resolutionen om den økonomiske og monetære union i 1971. Det var forudset, at effektueringen af denne resolution skulle finde sted i tre etaper inden udgangen af 1979. Man er imidlertid ikke nået længere end til den første fase, og opfyldelsen af målsætningen inden 1980 er opgivet. Dog må der som et fremskridt peges på vedtagelsen af Det europæiske Monetære system.

I topmødeerklæringen af 21. oktober 1972 bekræftedes igen - nu med deltagelse af de kommende tre nye medlemslande - viljen til at dan-

ne en økonomisk og monetær union inden 1980 og til at overgå til anden etape den 1. januar 1974. Endvidere ønskede mødet oprettet en regional udviklingsfond inden 1974, en styrkelse af institutionerne, blandt andet gennem Rådets beslutningsprocedure, og oprettelse af en Europæisk Union inden 1980.

På topmødet i København i december 1973 nævntes intet om en dato for den økonomisk og monetære union. Man indskrænkede sig til at udtrykke ønske om, at arbejdet med den blev accelereret. En tilsvarende formulering blev anvendt med hensyn til arbejdet omkring den europæiske union. Endvidere bekræftede man ønsket om oprettelsen af en egnsudviklingsfond inden den 1. januar 1973 (det vil sige 2 uger efter mødets afslutning). Endelig kan fra denne topmødeerklæring nævnes den fremtrædende rolle, energiproblemet spillede som følge af energikrisen i efteråret 1973. Det hed blandt andet i erklæringen, at "Kommissionen anmodes om snarest muligt at forelægge Rådet forslag til hurtig vedtagelse med det sigte at løse de problemer, der følger af den igangværende energikrise, på afstemt måde". Selv om dette måske ikke var meningen, kunne det let forstås, som om EF havde kapacitet til at løse energikrisen med alle dens politiske, monetære og planlægningsmæssige aspekter. En egentlig energipolitik har EF imidlertid ikke formået at skabe endnu.

Ved topmødet i Paris den 9.-10. december 1974 blev ambitionsniveauet for den europæiske union sænket. Det hedder blot i erklæringen, at man "er fast besluttet på at gøre nye fremskridt ...". Videre udpegedes Belgiens daværende premierminister Leo Tindemans til inden udgangen af 1975 at fremlægge en rapport om en helhedsopfattelse af Unionen (24).

Endvidere ønskede man bekæmpelse af arbejdsløsheden på EF-plan ved "en kraftig og samordnet aktion" (25). En sådan aktion er udeblevet.

Det må dog nævnes, at der på topmødet blev truffet endelig beslutning om oprettelse af egnsudviklingsfonden, som kom til at virke fra den 1. januar 1975 (26).

Der kunne naturligvis også nævnes eksempler på beslutninger, der har fået en mere planmæssig udførelse. Formålet med den kortfattede gennemgang af nogle topmødeerklæringer har blot været at vise, at på nogle meget centrale punkter har system-eliten opstillet målsætninger, som den ikke har kunnet opfylde, eller i hvert fald ikke inden for de af den selv opstillede

tidsfrister. Dette skaber en troværdighedskløft i forhold til befolkningerne, men formentlig også hos politikerne selv, der vel ønsker, at systemet skal virke, som de siger. Vi kan konkludere, at der hos dem er et udbredt ønske om mere styring af staternes økonomiske og politiske handlinger. Ud fra dette kriterium kan vi derfor kalde integrationsprocessen overmoden.

I fremstillinger af EF fra politisk side i 1970erne hedder det da også, at Fællesskabet "går i opløsning", "er ude af ligevægt" (27), "på de væsentligste områder møder vi kun tilbagegang og resultatløshed" (28). Specielt vedrørende den økonomiske og monetære union hedder det fra ekspertside: "Europa er ikke nærmere til den økonomiske og monetære union end i 1969. Faktisk er det således, at hvis der har været nogen bevægelse, har den været baglæns" (29).

Med hensyn til befolkningernes identifikation med systemet - det andet kriterium for, om systemet var overmodent - må vi her holde os til de foreliggende opinionsundersøgelser. Konklusionen på grundlag af disse er, som vi senere skal redegøre for i afsnit 15.2.1., at der i hvert fald for de gamle EF-landes vedkommende er større identifikation med EF, end der er behov for i forhold til den integrationsgrad, der er opnået. Det vil sige, at integrationen er overmoden. Som en indikator for befolkningens tilslutning til EF-systemet kunne også anføres stemmeprocenten ved de direkte valg til Europa-Parlamentet. Stemmeprocenten var her højere for de gamle end for de nye medlemslande, og i gennemsnit ret lav i forhold til valg til staternes parlamenter. Til trods herfor er det vel alligevel rigtigt at sige, at tilslutningen til EF, herunder til dets parlament, er større, end der er behov for i forhold til den magt, EF rent faktisk besidder.

Hvis man derfor på baggrund af ovenstående er af den opfattelse, at integrationen er overmoden - i hvert fald for de gamle EF-landes vedkommende - må resultatet blive, at integrationen søges accelereret. Men også for de nye medlemslandes vedkommende er resultatet måske, at integrationen kan accelereres. I disse lande er der formentlig tale om moden integration, og som vi så ovenfor, kan der i denne situation også foretages acceleration. På visse områder har den danske regering jo også i 1970erne været villig til en sådan forøget acceleration, som regeringens oplæg til premierminister Tindemans gør rede for. Herudover kan nævnes regeringens konkrete forslag om de multinationale selskaber, en styr-

kelse af den fælles fiskeripolitik, forbrugerpolitik og regeringens udspil for at få aktiveret drøftelserne mellem EF og COMECON-landene. Fra 1980'erne kan nævnes regeringens forslag til løsning af EFs finansielle krise, hvori man foreslog, at EFs aktiviteter udvidedes, at der skabtes nye "politikker" på det højteknologiske område, på industripolitikens område og på energiområdet.

Problemet med, at nogle enheder er mere modne til acceleration end andre, er undertiden blevet foreslået løst ved et såkaldt "two-tier system" eller "l'Europe à deux vitesses". Herved forstås, at nogle lande går hurtigere frem med integrationen end andre. Ud fra et teoretisk synspunkt bliver der da tale om to eller flere integrationssystemer. I praksis rejser dette mange problemer, blandt andet af prestigemæssig politisk art. Dette spørgsmål er senest berørt af præsident Mitterand, dog ud fra en ny synsvinkel, jfr. p. 89.

Det er naturligvis ikke uden betydning, i hvilken tilstand systemet befinder sig, når man skal træffe beslutning om at accelerere eller decelerere. En empirisk undersøgelse af 4 integrationsdannelser i verden har vist, at acceleration i krisesituationer kan virke dysfunktionelt. Man bør snarere accelerere for at undgå kriser (30). Når integrationen er succesrig, vil der så at sige være integrationskapacitet i overskud til at accelerere mere. Det er imidlertid vanskeligt at afgøre, om EF i dag befinder sig i en krise. Men store modstående interesser har ikke skabt en krisestemning i EF i de sidste fem år på samme måde som krisen i tillidsforholdet mellem EF-lederne, der varede i 18 måneder, efter de Gaulles veto i 1963 af britisk medlemskab af EF, krisen i 1965-66, der førte til Luxembourg-forliget, de Gaulles nej til UK igen i 1968 og de britiske genforhandlinger i 1974-75. Selv forhandlingerne om EFs fremtidige fiskeripolitik har vel ikke kunnet karakteriseres som en krise, men forhandlingen fra 1979 om det britiske bidrag til EFs budget og spørgsmålet i 1980'erne om en forøgelse af medlemslandenes bidrag til EF må vel karakteriseres som en krise. Da den nu synes løst, vil det kunne danne grundlag for acceleration.

13.4. Afsmitning

Hvis det konstateres, at integrationen er overmoden eller moden - og man ønsker at fortsætte integrationen - bliver spørgsmålet, hvor man skal sætte accelerationen ind.

Begrebet take-off kan anvendes til at få indsigt i, hvad der sker, når en integrationsproces sætter igang. Begrebet er oprindeligt hentet fra aerodynamikken, hvor det anvendes til at beskrive det tidspunkt, hvor for eksempel en flyvemaskine kan fortsætte ved egen hjælp, det vil sige, hvor den ikke behøver jord og hjul længere. Tilsvarende er begrebet anvendt i den økonomiske teori om det tidspunkt, hvor et udviklingsland har opnået en vis produktionskapacitet, der kan modsvare løbende behov, og der stadigvæk er ressourcer til overs til investering i opbygningen af produktionsmidler. Begrebet er også anvendt i integrationsforskningen (31).

Det interessante og nye ved begrebet er, at det ikke fokuserer på det mest iøjnefaldende og formelle ved begyndelsen af en proces - omend dette selvfølgelig ikke er uden betydning - men interesserer sig for det tidspunkt, hvor en proces fortsætter uden støtte fra ikke-medlemsenheder. Disse to tidspunkter er ofte forskellige. For at få en svæveflyver i luften skal anvendes en motor og et tov. Når flyveren har fået nok fart, kan tovet og motoren undværes. Tidspunktet for en stats uafhængighedsdag er sjældent sammenfaldende med det tidspunkt, hvor den besidder selvstændig produktionskapacitet. Ligeså med EF-integrationsprocessen. Dens take-off tidspunkt kan næppe beskrives som værende EKSF-traktatens ikrafttræden i 1952 eller EØF-traktatens i 1958. Som eksempler på, at processen kan siges at være "lettet" engang i 1960'erne, kan nævnes, at afviklingen af EFs indre todsatser gik hurtigere end forudset i EØF-traktaten. Også landbrugsområdet kan nævnes. Ved EØF-traktatens udarbejdelse var medlemslandene ikke gået i detaljer med hensyn til at udarbejde nøjere regler for det fælles landbrugsmarked, som artikel 39 i EØF-traktaten vidner om. De nærmere retningslinjers udarbejdelse blev i vid udstrækning overladt Kommissionen, der blandt andet fik bemyndigelse til at indkalde en konference herom, jfr. artikel 43 i EØF-traktaten. Denne konference, der blev afholdt i Stresa, førte til landbrugsforliget den 14. januar 1962 om blandt andet en fælles forordning for korn. Under begge disse forhandlinger var supra-en-

heden, ved landbrugskommissær Mansholt, overordentlig virksom. Såvel ved toldeksemplet som ved landbrugseksemplet kan vi se processer, der ikke udelukkende baserer sig på eksterne enheder (for eksempel forholdet USA-Sovjetunionen) eller medlemsenheder (for eksempel de Gaulles politik), men også på supra-enheder (især i disse to eksempler system-eliten, Kommissionen).

Integrationsprocessen fortsatte, kort sagt, ved egen hjælp. Den havde blandt andet fået sine egne kontrolmekanismer, herunder en virksom Kommission.

Det stode, integrationsprocessen befinder sig på nu, er, hvis den foregående analyse er rigtig, et stode, hvor integrationsprocessen ikke befinder sig i begyndelsesstadiet, hvor den har haft en take-off periode, og igen en afmatningsperiode. Hvornår dette sidste skete, er et andet spørgsmål. Men jeg mener, det skete i slutningen af 1960'erne. Hvis man vil udpege et afgørende tidspunkt, må det nok blive Luxembourg-forliget i 1966. Jeg hæfter mig her ikke blot ved den formelle kendsgerning, at princippet om flertalsafgørelser blev undermineret, men også ved at system-eliten tilførtes en væsentlig svækkelse som følge af, at den ikke viste sig i stand til at gennemføre den planlagte acceleration af integrationsprocessen. Haag-mødet i 1969 manifesterede helt klart begyndelsen til en ny fase i samarbejdet.

Det må understreges, at der ikke i det foregående er taget stilling til, hvorvidt integrationsprocessen som helhed er gået frem eller tilbage i en bestemt periode, men kun til at de selvintegrerende mekanismer er ophørt med at fungere.

Hvorledes denne integrationsproces kommer i gang igen, er naturligvis et meget omfattende problem, der ville forudsætte en langt større viden om internationale og nationale forhold, end vi besidder, hvis spørgsmålet skulle besvares mere fuldstændigt.

Etzioni peger dog på to faktorer, der erfaringsmæssigt har vist sig at sætte take-off processen i gang igen. Den ene er skabelsen af fælles aktiviteter, den anden er afsmitning (32). Afsmitning har meget til fælles med spill-over, men bør dog ikke forveksles hermed.

At skabe sådanne fælles aktiviteter sektor for sektor er meget energikrævende, og måske umuligt for visse sektors vedkommende, jfr. diskussionen om funktionalismen. Lettere og sikrere ville det være, om man kunne danne nogle selv-integrerende mekanismer, såsom afsmitning. Den semi-automatiske overgang mellem

fællesskabets etaper og den samtidige nedtrapning af enstemmighedsreglernes anvendelse, der var forudset i Romtraktaten, er eksempler herpå.

Vedrørende den semi-automatiske overgang kan denne læses af EØF-traktatens artikel 8. Fællesmarkedets opbygning var inddelt i 3 faser à 4 år. Mens der skulle kvalificeret flertal til for at gå fra første til anden fase, foregik overgangen mellem anden og tredje etape automatisk, hvis der ikke fremkom enstemmighed i Rådet herimod. Adskillige bestemmelser, der krævede enstemmighed i den eller de første etaper, overgik senere til kvalificerede flertalsafgørelser, således artikel 43 om landbrugspolitikken efter udløbet af den anden etape. Det var blandt andet om denne fremadskridende, semi-automatiske integrationsmetode, at krisen i EF i 1965-66 drejede sig.

Man har forsøgt andre selvintegrerende mekanismer, som opstilling af tidstabeller. Således forudsås den økonomiske og monetære union og den europæiske union dannet inden 1980. Sådanne tidstabeller har næppe nogen selvstændig integrerende effekt.

Vigtigere er det nok at se på, hvilke sektorer der er let modtagelige over for take-off. I denne fremstilling arbejder vi som nævnt ud fra en hypotese om tre samfundssystemer, det politiske, det økonomiske og det kulturelle (33). Det mest generelle kriterium for, om en sektor er eufunktionel (34) som afsmitningsfaktor, er, forekommer det mig, dens grad af specifikhed contra diffused, jfr. p. 92. En specifik sektor defineres som en sektor, der er bundet relativt mindre til andre sektorer end diffuse. Det vil sige, at specifikke sektorer er relativt isolerede fra andre sektorer. Hvis man for eksempel besluttede at gøre postvæsenet i EF-landene til et supranationalt EF-anliggende, ville dette kun have få implikationer for andre samfundssektorer. Supranational integration i specifikke sektorer vil derfor have meget lille afsmitningseffekt.

Empirisk set synes der også at være en del, der taler herfor. En lang række tjenesteydelser er specifikke funktioner. Der tænkes på post og sundhed, der er organiseret på internationalt plan i organisationer og ikke har haft nogen afsmitningseffekt. I EF er EURATOM et eksempel på en specifik sektor, hvis organisering kun har haft ringe afsmitningseffekt. Det er også klart, at jo mere man fragmenterer Rådets arbejde i ministerråd for ressortministre, desto mindre vil afsmitningseffekten være (35).

I det følgende vil vi se på, hvilke analytiske sektorer, der lettest lader sig integrere.

"Nye" økonomiske funktioner som miljø, forbrugerspørgsmål og energi har en tendens til at være specifikke, men kan derefter gå over i en diffus fase og endelig blive specifikke igen. Dette illustrerer imidlertid kun den usikkerhed, vi ved, der er med at forudsige, hvilke problemer der bliver politiske. Man kan således ikke én gang for alle fastslå, at denne eller hin funktion er politisk eller ikke politisk. Miljøpolitikken, som nu er relativ upolitisk i Danmark med hensyn til integration, kan meget vel blive politisk, når den vedrører flere andre samfundsfunktioner (landbrug og transport, for eksempel), og EF samtidig ønsker at gribe mere direkte ind i dansk miljøpolitik, det vil sige fastlægge regler, som vi ikke hidtil har haft, eller ændre ved de bestående. Hidtil har dette ikke været tilfældet i nogen særlig udstrækning, idet Danmark i forvejen på de fleste områder har haft bestemmelser på de behandlede punkter. Men situationen er ved at ændre sig.

Teoretisk er det kulturelle system nok det mest diffuse system. Men i EF er dette system kun i ringe grad mobiliseret, og når man omtaler det, specificerer man det mest muligt. I det eksisterende EF-system ville selv en mobilisering af det kulturelle system vise, at det enten var for diffust eller for specifikt til at afføde spill-over.

Vi må, for at analysen ikke skal blive for kortsigtet, antage, at folks præferencer, holdninger, ideologi, viden, kunnen etc. - alt sammen noget, der tilhører det kulturelle system - ikke skifter fra dag til dag. Vi ved dog på den anden side, at disse ting skifter hurtigere i dag end tidligere (36).

Derfor er det næppe nogen hensigtsmæssig argumentationsform at henvise til, hvad man sagde før 2. oktober 1972. Thi modstanderne kan have en reel interesse i nu at gå imod integrering af funktioner, hvis integrering de ikke advarede imod dengang.

Tilsvarende med tilhængerne. Funktioner, som de nu ønsker integreret, men som de dengang var imod, må de af hensyn til argumenter før 2. oktober, idag modsætte sig integreres.

Man kan derfor sige, at så længe man føler sig bundet af 2. oktober-argumentationen, vil Danmarks EF-politik i det væsentlige forblive passiv, reaktiv og defensiv. Ja, det bliver ligefrem et moralsk imperativ at føre denne politik.

I juraen har man dog opgivet dogmet om, at forudsætningerne skal forblive konstante.

Antager vi, at diffuse sektorer typisk vil være politiske, vil integration bedst kunne sættes i gang ved integrering først af det politiske system. Her må imidlertid sondringen mellem integrationsprocessens begyndelse og dens take-off stadium huskes. Hvad angår begyndelsen, der for EF fandt sted i 1950'erne, kan vi meget vel fastholde, at den bedst igangsættes fra det analytisk (jfr. kapitel 3, note 15) økonomiske system og opefter. Her er alene argumenteret for, at de sektorer, der har mest afsmitningseffekt i take-off stadiet, er de diffuse og dermed de analytisk politiske. Vi ved imidlertid fra tidligere, jfr. p. 92, at de politiske sektorer samtidig er de vanskeligste at opnå enighed om mellem medlemslandene, da integrationstærsklen vel ikke kun i Danmark er højest netop på disse områder. Det vil være vanskeligt at integrere sektorer, der, som suverænitet, indflydelse og institutioner, er såvel analytisk som konkret politiske. Integrationsprocessen vil derimod lettes i take-off stadiet, hvis vi, som vi skal se på de følgende sider, vælger sektorer, der er analytisk politiske men økonomisk konkrete.

Et andet spørgsmål, som skal diskuteres i det følgende, er, hvilke konkrete sektorer der er eufunktionelle for integration og take-off. Med andre ord, på hvilken måde forløber integrationsprocessen, så fællesskabet opnås. Hvilke dele samles først, hvilke senere.

hovedparten af tidligere integrationslitteratur har ikke skelnet mellem, om processen var funktionel eller ej, men har udtalt sig om faktiske hændelser (37), eller om empiriske hyppigheder (38). Den funktionelle analyse siger noget om, hvilke sekvenser der medfører dysfunktion (39), hvilke eufunktion. Den taler ikke om, hvilke trin processen rent faktisk vil følge, men kun om den rette "orden" set ud fra et funktionelt synspunkt. Parsons og efter ham Etzioni foreslår, at akkumulerede enheder - og vigtige elementer af integration er af denne art - samles enten fra økonomi via politik til kultur eller omvendt. Set ud fra et styringssynspunkt har de højere liggende systemer som kultur større kybernetisk kapacitet, da de besidder større information end de lavere liggende. Vi kan sige, at de tre systemer fra oven og nedad består af et hierarki af kontrollerende faktorer, og opefter består af et hierarki af betingede faktorer, der besidder høj energi.

Set ud fra et akkumuleringssynspunkt er det kybernetiske hierarki det mest interessante, idet fornyelse ikke sker fra de betingende lag, men afhænger af de analytisk set højere lags udvikling. Parsons nævner som eksempel, at en stor befolkning er en nødvendig betingelse for en avanceret samfundsmæssig organisation. Men ikke en tilstrækkelig betingelse, da antallet i sig selv ikke kan skabe den. På tilsvarende måde kan det påstås, at integrering inden for de økonomiske konkrete sektorer er en betingelse for integration, men det er ikke tilstrækkeligt. Politisk og kulturel integration må også medinddrages. Denne opfattelse kan også finde støtte i den psykologisk-politisk orienterede litteratur, hvor man har forsøgt at opstille menneskets grundlæggende behov. I en kendt fremstilling skelnes således på den ene side mellem menneskets fysiske behov (hus, føde etc.), det vil sige behov typisk fra det økonomiske system, og på den anden side dets højere værdier (kærlighed, respekt, selvrealisering etc.), det vil sige værdier især fra det kulturelle system. Teorien bygger også på, at jo flere af de fysiske behov der tilfredsstilles i et samfund, desto mere vil de højere værdier komme til udtryk (40).

Denne diskussion om samfunds udvikling og menneskers holdning hertil er naturligvis meget vidtfavnende, men jeg har ikke ment helt at kunne undgå den, da integration netop blandt andet vedrører nye samfundsmønstres opståen.

Ser vi på EF, har en vis fælles kulturel baggrund nok været af betydning ved EFs start. Det er således blevet påpeget i fremstillinger om europæisk integration, at de fleste EF-lande i begyndelsen af 50'erne havde kristelige demokratiske regeringer med ledere, der havde siddet i nazistisk fangenskab (41).

Der er iøvrigt stor enighed blandt integrationsforskere om, at et fælles kulturelt grundlag som for eksempel fælles historie, og derfor et vist fælles grundsyn, kan være af betydning for, at integration overhovedet kan komme i gang (42). Men når integrationen er i gang, eller har været i gang, som tilfældet er i EF, hvorledes virker da det kulturelle system som afsmitningsfaktor? Ser vi på det nordiske samarbejde, synes effekten jo at have været meget ringe. Jeg ville tro, at det kulturelle system må bedømmes ud fra, hvor meget det mobiliseres. Hvis det er rigtigt, at ideologierne i en tid har været "sovende" i de vestlige demokratier, kan en ny vækkelse af disse betyde meget for afsmitningen i integrationsprocessen. Lad os for eksempel antage,

at alle EF-landene fik socialistiske regeringer. Dette ville nok skabe en række ideologiske diskussioner og måske konflikter i EF. Men disse kunne bidrage til, at EF blev mere acceptabelt for de nuværende socialistiske modstandere af EF i Danmark.

Juridisk integration synes i sig selv kun at have minimal afsmitningseffekt. Der har i mange år været et nordisk lovsamarbejde, hvilket imidlertid ikke har ført til integrering på andre områder. I EF har dets Domstol et stigende antal sager, hvilket dog ikke synes at have medført øget integration iøvrigt.

I det politiske system kan vi tage en sektor som den militære. Denne er ikke nødvendigvis en diffus sektor. En integrering af forsvaret behøver ikke at have ret stor effekt på andre sektorer, bortset fra militærindustrien. For eksempel har NATO ikke siden 1951 medført større integration mellem dets medlemslande på andre områder, omend man ved flere lejligheder har forsøgt herpå. En anden ting er naturligvis, at opinionens holdning til dette spørgsmål politisk set er diffust. Et andet område inden for det politiske system er indflydelse. Hvis centret herfor flyttes til supranationen, vil dette have stor afsmitningseffekt. Interessegrupper og partier vil blive supranationale, og befolkningernes loyalitet vil skifte gradvist mod dette nye center.

Mod slutningen af 60'erne var den politiske integrering, der havde fundet sted ved oprettelsen af EFs institutioner i 1953 og i 1958 ved at standse. Derfor foreslog Jean Monnet oprettelsen af Det europæiske Råd som et nyt beslutningscenter, der kunne skabe en ny og højere autoritet i EF (43), en slags ny take-off mekanisme. Men i sig selv er institutioner naturligvis ikke tilstrækkelige til at skabe selvintegrerende mekanismer, da de jo også bør vedrøre goder, som befolkningen ønsker, jfr. indledningen.

En række sektorer inden for det økonomiske system vil imidlertid have en afsmitningseffekt. Skat er en sektor, der berører alle samfundsgrupper og er nært knyttet til andre sektorer, for eksempel de sektorer, der tilgodeses ved statens anvendelse af skatteindtægterne til udgifter.

Uden at der kan konkluderes alt for håndfast, forekommer der dog at være gode teoretiske og empiriske argumenter for, at integration i take-off fasen mest funktionelt opstår i de konkret økonomiske, men (jfr. p. 133) analytisk politiske sektorer og da går opad via de politiske til de kulturelle sektorer.

Imidlertid er der en væsentlig undtagelse fra denne afsmitningshypotese. Som vi skal se i det følgende, foregår afsmitningen ikke uden videre fra såkaldte negative, konkrete økonomiske sektorer til de såkaldt positive konkrete økonomiske sektorer.

I den økonomiske teori er det hævdet, at fordele opnået ved integration ikke kan bevares uden yderligere integration. Det er denne indsigt, der er generaliseret i afsmitningshypotesen. Økonomen John Pinder har ved videreudvikling af en sontring foretaget af Jan Tinbergen, som nævnt (p. 45), foretaget en sontring mellem positiv og negativ integration. Negativ integration er den del af økonomisk integration, der vedrører fjernelse af diskriminatoriske barrierer. Positiv integration er dannelsen af en fælles politik for at opfylde økonomiske mål, bortset fra fjernelse af diskrimination (44). Eksempler på negativ integration er toldunionen og konkurrencereglerne, og på positiv integration landbrugsordningerne. Pinder mener at kunne påvise, at hvis den økonomiske politiks målsætning for eksempel er ligevægt på betalingsbalancen uden nedsættelse af den økonomiske vækst, vil dette ikke kunne opnås alene ved negativ integration, og denne kan endda virke skadelig på betalingsbalancen. Han går dog ikke så langt som en anden økonom, der siger, at jo friere handel, desto alvorligere effekten på betalingsbalancen, med mindre der foretages positiv integration (45).

Den såkaldte Marjolin rapport fra 1975 om den økonomiske og monetære union er inde på samme problemstilling, men går også videre end Pinder. Rapporten giver udtryk for, at hvis der ikke skabes en positiv integration, vil det frie marked i EF blive truet ved, at staterne griber til importrestriktioner og andre protektionistiske foranstaltninger (46). Man kunne også spørge, om den negative integration fremmer karteller og monopoler (47), og centralisering, hvorved der skabes yderligere indkomstmulighed mellem center og periferi. Positiv integration på disse områder vedrører EFs konkurrenceregler samt udvikling af en politik over for multinationale selskaber. Center-periferi problemet vedrører en effektiv regionalpolitik, en slags fordelingspolitik på regionalt niveau.

Endelig kunne man stille spørgsmål vedrørende integrationens indvirkning på arbejdsløshed. Her siger den klassiske økonomiske teori, at frihandel fremmer de effektive erhvervsgrene og produktionsenheders vækst, og at kapital, jord og arbejdskraft vil di-

rigeres til disse enheder, bort fra de mindre produktive, som så vil forsvinde. Hvis imidlertid såvel nye virksomheder opstår, som gamle går ned tilfældigt, ved vi fra køteorien (jfr. p. 122), at der skal dannes flere nye virksomheder, end der forsvinder gamle, hvis man vil undgå køer, det vil sige arbejdsløshed. I en situation med ringe eller ingen økonomisk vækst, vil dette næppe finde sted. Kun en positiv økonomisk integration, eventuelt i form af en økonomisk og monetær union, med andre ord politisk styring, vil kunne afbøde blandt andet den negative integrations virkninger i retning af øget arbejdsløshed (48). Antagelsen bag disse betragtninger er, at negativ integration for eksempel i form af friere kapital- og arbejdsmarked samt en toldunion fører til forøgede "strømme". Om dette kan siges så entydigt er, som vi har set det tidligere, ikke ganske sikkert. Men i praksis kan vi i hvert fald iagttage en korrelation.

I EFs første fire år steg den indre handel mellem de daværende EF-lande 72%, mens den mellem EFTA-landene steg 36%. Samtidig steg BNP i EF-landene i gennemsnit 14% i 1959, 7,9% i 1960, 5,2% i 1961, 4,9% i 1962 og 4% i 1963. Dobbelt så meget som i USA og Storbritannien (49). Denne økonomiske vækst kan selvfølgelig ikke udelukkende forklares ved hjælp af EFs dannelse, men ved den generelle økonomiske vækst, indre stabilitet i EF-landene (de Gaulles magtovertagelse) m.m. Et andet problem er, om de uproduktive virksomheder overhovedet lukker i tilfælde af øget integration, i hvert fald hvis denne er kombineret med generel økonomisk vækst.

Umiddelbart kan dette ikke udelukkes. En sådan tendens kan påpeges ved lukningen af en række kulminer i Tyskland, Belgien og Frankrig. Fra 1959-63 blev arbejdsstyrken her reduceret med 25% (50). Også lukning af en række stålværker i 1970'erne og 1980'erne er eksempler. På den anden side kan urentable virksomheder holdes i live af politisk, snarere end økonomisk betingede ordner inden for visse dele af landbrugssektoren og fiskeriet.

Sondringen mellem positiv og negativ integration er vigtig, idet der er god grund til at mene, at positiv integration er sværere at opnå end negativ integration (51). Romtraktatens enkelte bestemmelser favoriserer den negative integration. Fællesskabets mål, således som de er opregnet i traktatens artikel 3, og de dertil svarende kapitler, er meget detaljerede, når det drejer sig om ophævelse af told og kvantitative restriktioner og indførelse af en

fælles toldtarif, fjernelse af hindringer for den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital. Når det drejer sig om områder inden for den positive integration, er Romtraktatens bestemmelser langt vagere: bestemmelserne om forholdet til tredjelande, herunder den fælles handelspolitik (52), om betalingsbalancespørgsmål og økonomisk politik. I artikel 3 hedder det, at traktaten indebærer "anvendelse af fremgangsmåder, der muliggør en samordning af medlemsstaternes økonomiske politik, og som gør det muligt at modvirke uligevægt på deres betalingsbalancer". I traktaten er der kun én artikel om økonomisk politik og kun seks vedrørende betalingsbalanceproblemer, sammenlignet med 29 artikler vedrørende toldunionen. Der er tre hovedårsager til denne skævhed.

For det første var der efter 2. Verdenskrig fuld forståelse for og bred politisk accept af, at diskriminatoriske regler de vesteuropæiske lande imellem var uacceptable. For det andet var det lettere i traktaten at angive, hvad der skulle fjernes, hvilken politik der ikke skulle føres. Det var langt sværere at angive, hvilken politik der skulle føres. For det tredje var det kun den liberalistiske økonomiske teori, der var toneangivende på det tidspunkt, Romtraktaten blev skrevet, med for eksempel Ludvig Erhard som vesttysk økonomiminister.

Det må af de nævnte grunde være rigtigt at sige, at EF-systemet ikke i sig selv er indrettet til specielt at tage sig af positiv integration. Det kan altså ikke forventes, at integrationsprocessen automatisk skulle fortsætte fra negative konkrete sektorer til positive. Det ville kræve en ændring af systemet, hvis dette skulle ske. Denne ændring kan for eksempel ske ved, at systemets magt forøges.

14. MAGT

14.1. Magtens niveau

14.1.1. Supranationalitet

I afsnit 2.3.3. så vi, at internationale relationer vedrørte forholdet mellem enheder på samme hierarkiske niveau, mens enheder, der stod i et supranationalt forhold, havde forskellige hierarkiske relationer. Set ud fra et styringssynspunkt er såvel inter- som supranationale forbindelser måder at koordinere på. Det internationale samarbejde har, traditionelt set, haft mest tiltrækningskraft såvel for teoretikere som for praktikere. Det passer ind i magtbalanceforestillinger. Vi kender det fra FN, OECD og Europarådet. En anden måde at anskue det internationale system på, er at se på dannelsen af supranationale strukturer. Disse danner ét system af tidligere autonome enheder eller systemer.

Forskellen mellem internationale bånd og supranationale bånd ses i den juridiske litteratur beskrevet som en forskel mellem hvem der modtager den formelle beslutning. "Et væsentligt og karakteristisk træk, til hvilket det derimod vil være rimeligt at knytte betegnelsen supranational, er den særlige retsvirkning, som er tillagt organernes beslutninger. I visse tilfælde retter beslutningerne sig umiddelbart til private retssubjekter i de enkelte stater og stifter således umiddelbart ret og pligt i medlemsstaterne, ikke blot for medlemsstaten" (1).

Ser vi derimod på de faktiske virkninger, der i første række er i det sociale system, dækker den nævnte opfattelse næppe i alle henseender det mest afgørende i det supranationale EF-system. Hvad er for eksempel den reelle forskel for den enkelte fisker på to

beslutninger, begge truffet på internationalt niveau, hvor den ene resulterer i en EF-fiskeriforordning om begrænsning af fangsten i Nordsøen, og den anden, efter overvejelser inden for den nordøstatlantiske fiskeriorganisations rammer, ligeledes i en begrænsning af fangsten i Nordsøen? I begge tilfælde har alle medlemsstaterne givet deres samtykke ved skabelsen af retsreglerne.

Set ud fra en styringsbetragtning og dens magtopfattelse, er det imidlertid mere interessant at hæfte sig ved tidspunktet, efter en retsregel er vedtaget, herunder især spørgsmålet om ændring af reglen. Her gælder, hvad vi kunne kalde en "omvendt vetoregel". Det vil sige, at hvis blot ét land sætter sig imod en regels ændring eller ophævelse, kan dette ikke ske.

Disse problemer eksisterer også, for så vidt angår traktater, men kan lettere løses som følge af den almindelige folkerets mere sindrige regler (2). Det nærmeste, man kommer den omvendte vetoret i folkeretten er sikkerhedsrådets resolutioner for eksempel vedrørende FN-pagtens kapitel VII-foranstaltninger, der er bindende for medlemsstaterne. Er sådanne foranstaltninger vedtaget, vil der i sikkerhedsrådet bestå en mulighed for de lande, der har veto, til at modsætte sig en ændring eller en ophævelse af foranstaltningerne. For de lande, der behøver interne gennemførelsesforanstaltninger, herunder ratifikation, består der imidlertid den mulighed, at de blot internt ophæver foranstaltningerne. Denne udvej eksisterer som bekendt typisk ikke, når talen er om EF.

Dertil kommer, at det formentlig vil være sværere at opnå enighed om at ændre EF-regler, da de ikke helt sjældent er blevet vedtaget samtidig med andre regler i en såkaldt pakkelse.

Konklusionen af ovenstående er, at uanset der i EF ikke er tale om supranationalitet i den forstand, at retsreglerne kan være blevet vedtaget på trods af et medlemslands ønsker, så kan kontrollen dog godt ligge på et hierarkisk højere niveau end staten, det vil sige på det supranationale niveau, jfr. afsnit 2.3.3. I tilfælde af konflikt omkring ændring af en regel besidder supranationen EF en kontrolkapacitet, der rækker videre end medlemsstaternes, det vil sige staternes.

I det følgende skal nævnes nogle grunde til, at supranationale organisationsformer kan være bedre styringsmekanismer end internationale.

Ved øget interdependens vil der komme flere aktører på det internationale niveau. Hvor x tidligere dominerede y, dominerer y nu også x. Det er almindeligt kendt i organisationsteorien, at når antallet af aktører forøges, er der stor sandsynlighed for, at forskelle i opfattelser, holdninger m.v. også øges (omend ikke proportionalt); det vil derved blive sværere at opnå samtykke. Der vil dernæst opstå ét af to fænomener: enten vil enhedens (organisationens) evne til at danne samtykke (en af styringsmekanismerne) bryde sammen, eller også vil der opstå nye samtykkemekanismer, for eksempel ved at der dannes under-enheder, der danner samtykke hver for sig og så sender repræsentanter til en overenhed, der danner samtykke for hele enheden (3).

Der opstår på denne måde nye supranationale "samtykke-centre"; det er denne mekanisme, der hos neofunktionalisterne er blevet beskrevet som loyalitetsskift fra det nationale til det supranationale niveau.

Supranationale enheder vil tendere mod at være bedre kontrolmekanismer end internationale af to grunde. For det første vil internationale organisationer med specifikke kontrolmekanismer, for eksempel OECD, Verdenspostunionen, NATO, ikke være så veludviklede til at klare yderligere belastning, da organisationen ikke har så meget at "handle" med. De besidder et lille udvalg af magtpotentiel. I diffuse internationale organisationer vil kontrolmekanismerne være meget energikrævende, idet koordinationen her er vanskelig (4). Der er jo ikke indbygget et koordinerende element bortset fra staternes samlede virke. Var dette tilfældet, ville der være tale om en supra-enhed. Denne problematik synes vel illustreret i FN-samarbejdet, med dets mange ekstraordinære generalforsamlinger, konferencer, særorganisationer m.v.

For det andet trækker inter-enheds organisationer på inter-enheds kontrol, typisk balancen mellem enhederne. Denne inter-enheds kontrol har ingen kontrolkapacitet udover medlemsenhedernes; udsættes de for større belastning, end de tilsammen kan modstå, vil der opstå konflikt (stress) og eventuelt systemsammenbrud. Derimod ligger de supranationale organisationer så at sige oven på andre organisationer, ligesom samfundet er et supra-kollektiv oven på andre kollektiver i samfundet (5). Supraenheder har større kontrolkapacitet end enhederne tilsammen. Udover disses har de nemlig også supraenhedens.

Historisk set er udviklingen også gået i retning af dannelsen af stadig flere supraenheder, efterhånden som interdependensen er steget. Nationalstaten dannedes fra de tidligere bystater, feudalsamfund og lignende. Dette var en proces, der tog sin begyndelse for rundt regnet 500 år siden, og endnu ikke er slut, men dog synes at være ved at ebbe ud. 1960'erne så dog en voldsom stigning i antallet af nationalstater. Et tilsvarende eksempel kan gives for mindre selskabers udvikling til multinationale selskaber, datterselskaber etc.

Dannelsen af en supra-enhed er måske den eneste vej til dannelsen af et fællesskab, og derfor til et aktivt fællesskab, som det jo var vores hovedformål at angive en vej til at danne. Fællesskaber er præventive kontrolmekanismer, hvorimod magtbalancesynspunkter indebærer post-hoc kontrolmekanismer (6), på samme måde som en garanti på en vogn er en post-hoc ordning, mens kvalitetskontrol er en præventiv ordning. Det kan beregnes, at omkostning i forhold til gevinst ved at bruge præventiv kontrol vil falde, jo større den dysfunktionelle effekt er af en skade. Det vil sige, at skønt det er en omkostningsfuld proces at bygge et fællesskab som EF, så kan det være omkostningerne værd, hvis risikoen ved ikke at bygge et fællesskab bedømmes som større. Disse risici er ikke kun krig, men også virkninger af det post-industrielle samfunds ændrede teknologi og samfundsforhold.

Selv om der således er meget, der kan tale for dannelsen af supranationale kontrolmekanismer og samtykkedannende mekanismer, når man vil opbygge et aktivt fællesskab, så kommer det dog mere specifikt an på, hvilke mål aktørerne ønsker at realisere i forhold til de eksisterende omgivelser (7).

For eksempel er det ikke helt ualmindeligt, at økonomer er uenige om de økonomiske fordele ved supranationalitet (og forøget integrering). Dette gælder både i den offentlige debat og på teoretisk plan (8).

En af de økonomer, der længst og mest indgående har beskæftiget sig med økonomisk integration, hævder, at supranational integration kun er nødvendig for samling af monetær-, finans-, social- og anti-inflationspolitik (9).

Da jeg kun primært beskæftiger mig med politisk integration, skal jeg ikke komme ind på disse argumenter, så meget mere som spørgsmålet om supranationalitet, som en økonom har påpeget, formentlig også essentielt er et politisk problem, også for økonomer. Det vedrører aftalers bindende karakter, autonomi o.s.v. (10).

Det ville føre for vidt at gennemgå problemerne vedrørende supranationalitet funktion for funktion. Her er det tilstrækkeligt generelt at konkludere, at en supra-national organisationsform i hvert fald er én mulighed for at danne et aktivt fællesskab på internationalt niveau.

14.1.2. Suverænitet

Forøget supranationalitet behøver ikke nødvendigvis at medføre formindsket suverænitet. Før dette begrundes, må begrebet suverænitet diskuteres. Vi kan enten vælge at betragte suverænitetsbegrebet som en myte set i historisk-juridisk lys, eller som et bredere, samfundsmæssigt fænomen.

14.1.2.1. Suverænitetsbegrebet som myte

Begrebet suverænitet i sin moderne udformning formuleredes i sin tid af de jurister, der var knyttet til de nationale kongedømmers bestræbelser på at etablere sig dels udadtil over for kejsermagt og pavemagt, dels indadtil over for feudalherrerne. Det er sagt, at "suverænitets-doktrinerne er tankekonstruktioner med det formål logisk at begrunde lydigheden mod magthaverne" (11). Det drejer sig her om spørgsmålet, hvorledes magt kan legitimeres over for dem, den udøves mod. Det er til forskellige tider af forskellige grupper hævdet, at suveræniteten lå enten hos Gud (kongen), folket (for eksempel i form af parlamentet) eller hos begge i samarbejde - som det ses antaget af jurister i Danmark (12). Det er i forlængelse af denne juridiske tradition, at Grundlovens § 20 er udformet. Herom hedder det i Poul Andersens statsret: "I nyere Tid er Udtrykket Indskrænkning af den nationale Suverænitet blevet brugt om Ordninger, hvorved Beføjelser, som normalt tilkommer hvert Lands Myndigheder, overføres til en mellemfolkelig Myndighed. Sådanne mellemfolkelige Myndigheder kaldes undertiden supranationale" (13). Suverænitet og supranationalitet gøres herved til begrebspar. Forøget supranationalitet giver formindsket suverænitet.

Max Sørensen har givet udtryk for den opfattelse, at suverænitet vil sige "dels, at ingen stat skal kunne underkastes nogen forpligtelser, den ikke selv har påtaget sig, dels at visse anliggender er den enkelte stats indre anliggender, som andre stater ikke kan blande sig i" (14).

Begge de nævnte opfattelser ligger nærmere en mytologisk end en politologisk samfundsopfattelse. For det første går begge opfattelser ud fra, at en stat besidder visse fastlagte beføjelser, som kan overdrages, det vil sige en nulsumsopfattelse af forholdet mellem stat og supraenhed.

For det andet indeholder de juridiske opfattelser forståeligt nok ingen antagelser om forholdet mellem samfund, stat og supraenhed. Stater er således ikke frit stillet med hensyn til at "påtage sig" forpligtelser fra det internationale samfund, således som en rent juridisk betragtning nærmest må føre til. Formelt juridisk påtager den sig nok forpligtelsen, men denne kan reelt være et resultat af krav fra samfundet eller supraenheden. Suveræniteten kan derfor ikke ses udelukkende som et voluntaristisk fænomen.

I opfattelsen af samfunds udvikling og nye funktioners opståen kan vi tale om to udviklingsmodeller. Den ene bygger på, at samfundet i dag er opstået så at sige lineært fra de tidligste primitive samfund, og at nye funktioner blot er opstået ved udskillelse, differentiering fra gamle, for eksempel ved hjælp af arbejdsdeling og specialisering. Dette synspunkt er udviklet ovenfor (p. 10).

Forbinder vi en sådan synsmåde med spørgsmålet om, hvorledes integration opstår, må svaret blive, at regional integration opstår ved, at funktioner, der tidligere har ligget i nationalstaten, nu varetages uden for denne. Man kan således tale om overførsel af funktioner ved differentiering. Denne model passer godt til spilteoriens nulsumsopfattelse, det vil sige, hvad nationalstaten taber, vinder det integrerede system uden for staten, og omvendt. Vi kender denne situation fra spil som skak og bridge. Machiavellis bog, Fyrsten, er også bygget på dette princip, når det deri hedder, at en fyrste, der forøger en andens magt, formindsker sin egen (15). En sådan model svarer også til ordlyden af Grundlovens § 20: "Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer Rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder ..." (mine understregninger).

Det kan imidlertid med god ret hævdes, at der er mange sociale enheder, hvis opståen der ikke kan gøres tilstrækkeligt rede for ved anvendelse af en differentieringsmodel. Der findes sociale systemer, som ikke blot "repræsenterer" ældre systemer. Eller

anderledes udtrykt, der findes sociale systemer, der ikke blot består af tidligere systemers elementer. Vi kan kalde disse akkumulerede systemer (16). Jeg vil betragte regional integration som en sådan akkumuleret enhed, der trænger igennem (penetrerer) nationalstaten, og således også uden om dens officielle legale myndigheder, regeringen og den offentlige administration, træder i direkte kontakt med interesseorganisationer, politiske partier, massemedierne, enkeltpersoner o.s.v. Endvidere dannes der nye fænomener som for eksempel spørgsmålet om livskvalitet, miljø m.m. På denne måde dannes der nye sociale lag eller niveauer udover nationalstaten. Disse lag kan ligge i alle mulige positioner i forhold til nationalstaterne: mellem dem, på tværs, ovenover o.s.v. De ytrer sig i ejendommelige former: en udenlandsk statsminister kan opslå sit kontor i et andet lands parlamentsbygning og indkalde partier, interesseorganisationer og andre til møder, hvilket statsminister Tindemans gjorde i Danmark i 1975, da han skulle indhente materiale til sin rapport om den europæiske union.

Et andet eksempel er de multinationale selskabers, herunder bankers, kapitaloverførsler. Også dette er en form for integration. Sådanne fænomener passer ikke til en differentieringsmodel, men må forklares ved en akkumuleringsmodel. I spilteorien svarer denne model til et variabel-sums spil. Dette er et spil, i hvilket de primære spillere ikke blot vinder noget i konkurrence med hinanden: hvor den ene ønsker at vinde noget, den anden besidder, og omvendt. Men kollektivt vinder de også noget fra en yderligere spiller, den sekundære spiller, ved at koordinere deres indsats. Denne sekundære spiller kan være banken (både i spil og i virkeligheden), naturressourcerne etc. (17). Det må tilføjes og understreges, at spillet også kan føre til, at alle spillere taber.

14.1.2.2. Suverænitet og solvens

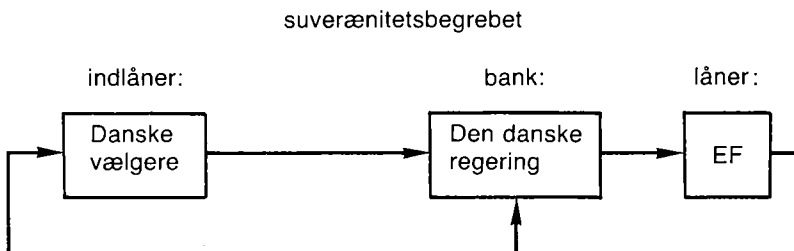
Denne bredere, samfundsmæssige opfattelse af suverænitetsbegrebet bygger på at sætte det i forbindelse med en styringsbetragtning. Et system må holde input og output af sin magt i balance. Output eller brug af magt eksisterer, når systemet ønsker at udvide grænserne for sit område, både funktionelt og geografisk. Får systemet ikke samtidig samtykke, for eksempel i form af skatter, som kan omsættes i ny magt, "bruger" systemet for meget magt og vil langsomt miste kapaciteten til at træffe bindende beslutninger.

I nulsumsopfattelsen bygges der på et lukket, statisk system. I de juridiske citater ovenfor gør dette sig gældende, ligesom i meget af folketingets debat om suverænitet. Vi så ovenfor, at i akkumulerede systemer såsom det supranationale systems forhold til de nationale og subnationale systemer synes en sådan nulsumsantagelse imidlertid ikke dækkende. Lad os parallellisere med en bank (18). Principielt skal udlån balancere med indlån. Men samtidig forventer banken, at alle involverede - indlåner, låner og bank - får udbytte af transaktionerne, og dens kreditpolitik bygger på, at alle indlånerne ikke pludselig ønsker deres indskud realiseret. Suverænitet svarer da til solvens og magt til penge.

På denne måde er enhver enhed suveræn eller autonom - hvilket synes at være et mindre værdiladet ord - hvis den i princippet er selvtilstrækkelig inden for sit system. Således er et firma autonomt over for det politiske system, så længe det ikke på et givet tidspunkt behøver at henvende sig til det politiske system.

Dette kan i visse perioder og til visse tider være en normativ orden, erhvervslivet ønsker opretholdt, jfr. ønsket om "det frie erhvervsliv". Undertiden, hvis erhvervslivet føler, det mister magt og bliver "insolvent", henvender det sig til det politiske system og får i givet fald tilført kollektiv magt - for eksempel i form af en omkostningsdæmpende ydelse eller lovgivning på overenskomstområdet - og fungerer derefter videre "solvent". Ligesom staterne kan erhvervslivet også vælge ikke at søge solvensen genoprettet. Konsekvensen for virksomheden vil da for eksempel blive et fald i dens produktionsevne; for det politiske system, et fald i dets evne til at træffe bindende beslutninger, til at være aktiv.

Grafisk kan forholdet illustreres således:



Holder denne analogi, kan vi sige, at supranationale organisationer ikke nødvendigvis indebærer afgivelse af suverænitet i folketingsdebattens og den juridiske litteraturs forstand. Da der ikke nødvendigvis er tale om et nulsumsspil, opløses nationalstaten ikke nødvendigvis som en i princippet selvtilstrækkelig enhed, selv om der lægges et supranationalt lag oven på den. I det følgende skal vi nævne nogle eksempler på, at EF har fungeret som et variabel-sumspil.

Ser vi på dannelsen af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, synes nulsumsopfattelsen i forholdet mellem nationalstat og det supranationale kontrolelement eksempelvis ikke at være dækkende. Alle seks lande ønskede at styrke sig mod kommunismen i 1950, og for flere landes vedkommende (især Italiens og Frankrigs) at reducere USAs indflydelse. Tyskland så ved EKSFs dannelse en mulighed for at blive en stat på lige linje med de øvrige stater i Europa og dermed komme ud af den andenklasses status, det som bekendt havde efter 2. Verdenskrig. Frankrig på sin side så en mulighed for at kontrollere Tyskland gennem et nært samarbejde, for eksempel om ressourcer til våbenindustri (stål).

Igen ved Romtraktatens tilblivelse kan der påpeges træk, der tog sigte på at styrke erklærede nationalstatsinteresser. Fransk landbrug ønskede at vinde det tyske marked, mens tysk industri ønskede andel i et ekspanderende fransk marked.

I forbindelse med topmødet mellem EF-landenes stats- og regeringschefer i Haag i 1969 havde Frankrig endelig givet sin tilslutning til udvidelse af EF. Dette skete blandt andet på baggrund af, at man her i lighed med Benelux-landene og Italien havde indset, at hvis der ikke kom flere lande med i EF, ville et stadig stærkere Tyskland kunne blive EFs dominerende magt. For de tiltrædende lande var det en fordel at få adgang til et større marked, samt specielt for UKs vedkommende via EF at kunne spille en større rolle ikke blot i omverdenen men også i Europa. Ved udvidelsen med sydeuropæiske lande ville disse opnå økonomiske og politiske fordele i form af anerkendelse af deres styreformer, prestige m.v., mens de 9 (10) EF-lande understøttede det unge demokrati i disse lande.

De indskud eller lån, Danmark har ydet over for EF, består i bidrag til EFs budget og kompetenceoverførsel, for så vidt angår udstedelse af forordninger, direktiver og beslutninger på en lang række områder (19).

Rent faktisk er der udstedt retsakter, der vedrører alle de hovedfunktioner, vi behandler (kultur, politik, økonomi), men kun ganske få, når man tager mulighederne i betragtning, og når man sammenligner med det store antal retsakter, som stater i vore dage udsteder.

Hvad har nu den danske regering, og især den danske vælger, fået til gengæld for sine indskud, der har været størst på de økonomiske områder, mindre på de politiske og mindst på de kulturelle.

Mest kontant kan peges på "renterne" af landbrugsordningerne, nemlig de valutafordele, som er nævnt tidligere. Andre økonomiske fordele kunne nævnes. Økonomisk integration har imidlertid fordelingseffekter, som er meget svære at udrede. For eksempel ser integrationsfordelene forskellige ud fra center og fra periferi. Italiens samling havde således katastrofale følger for Syditalien. Den enkelte landmand har ikke fået indfriet alle de forhåbninger, han stillede til EF (20), og er utilfreds når EF ikke hurtigt tilfredsstiller enkeltlandes krav, og regeringerne ikke omgår de fælles regler, især for så vidt angår forbud mod statsstøtte (21). Et andet eksempel er den frie konkurrences princip (fri etableringsret, frie kapitalbevægelser etc.). Regler i overensstemmelse hermed vil ikke i alle tilfælde være et gode for mindre, selvstændige erhvervs- og næringsdrivende, der fortsat ønsker at eje deres egen virksomhed.

Disse eksempler belyser, at når vi har at gøre med integration, taler vi om meget sammensatte (aggregerede) fænomener, hvor det, der er godt for helheden, ikke nødvendigvis er godt for hver af delene.

Endnu sværere er det at veje fordele mod ulemper ved kulturel integration. Vi ønsker ikke, at andre lande skal påvirke vores politiske ideologier, ligesom vi ønsker at holde fast ved den "nordiske binding", der især er af kulturel art. Selv under fuld beskæftigelse var man meget tilbageholdende over for fremmedarbejdere, skønt dette kunne have betydet forøget produktionskapacitet og dermed større indkomster også for arbejderne. (I Schweiz nåede masseimmigrationen i 1960'erne et sådant omfang, at man tog forholdsregler herimod for at begrænse den, selv om det betød økonomiske omkostninger). Harmonisering af lægeuddannelserne kan være en fordel for den danske arbejdsløse læge, der nu kan få arbejde i et andet EF-land, men er måske ikke til fordel for den patient i Danmark, der skal behandles af en læge

uddannet i et land, hvis formelle regler nok er de samme som i Danmark, men hvis tradition for lægeuddannelse og socialvæsen er langt fra den danske.

Sværest er det politiske område, når vi skal afgøre, om en stat er blevet mere eller mindre "solvent" ved integration. Tilhængerne mente, at vi ville få større indflydelse i internationale spørgsmål, hvis vi blev medlem af EF. Hvis vi ønsker at øve indflydelse på de øvrige EF-lande, må vi imidlertid være forberedt på, at de også vil øve indflydelse på os. Der udvikles således et ret intenst kommunikationsnetværk mellem "banken" (Danmark) og "låner".

I den komplicerede proces kan det være svært at føre en effektiv demokratisk kontrol. Dels vil underhåndsaftaler med andre lande sjældent kunne meddeles parlamentariske udvalg af hensyn til forholdet til andre stater, dels vil der også være praktiske (tidsmæssige) problemer forbundet hermed. Endvidere har det undertiden været svært, selv for dem der udøver indflydelsen, at vide, hvad resultatet heraf er blevet. Et eksempel var usikkerheden efter Rom-topmødet i december 1975 om, hvorvidt man havde vedtaget en mindstepris på olie.

For fuldstændighedens skyld skal det endelig nævnes, at ikke kun de direkte involverede parter kan tabe eller vinde ved politisk integration. Også tredjelandes interesser kan naturligvis influeres.

Ovenstående skulle tjene til at belyse, at dikotomien mellem nationalstaten og supraenheden ikke er så generelt gyldig som ofte påstået.

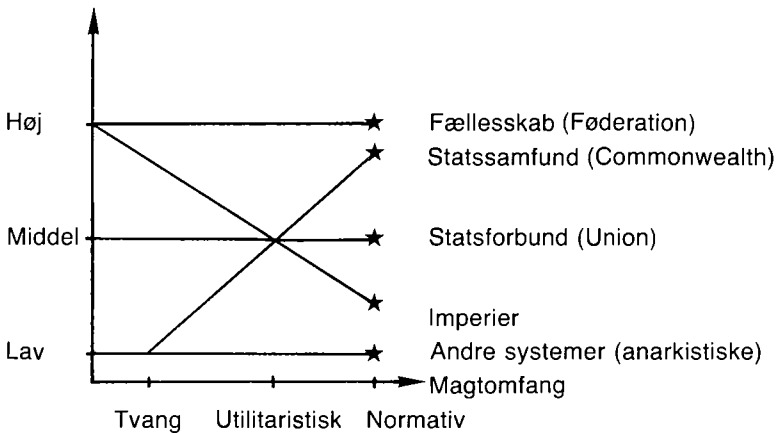
14.2. Magtens omfang

Igennem hele denne fremstilling har vi ikke kun set integration som et endimensionalt begreb, hvor der alene var tale om integrationens højde eller niveau; vi har også set på integrationens bredde eller omfang. Et fuldt integreret samfund vil være et samfund, der har en høj grad af integration i alle de tre systemer, vi har analyseret ud fra, nemlig det kulturelle, økonomiske og politiske. Det er derfor muligt for staten at trække på alle tre former for magt, der svarer til disse tre systemer, det vil sige normativ magtkapacitet, utilitaristisk magtkapacitet og tvang. Sådanne systemer kan karakteriseres som et politisk fællesskab. Unioner er mindre integrerende,

men deres medlemmer er dog i stand til at handle harmonisk på en lang række områder. Når enhederne blot er medlemmer af et system, er integrationen relativ lav. Sådanne systemer er anarkistiske eller turbulente (22).

Systemer, hvis normative magtkapacitet er mere integreret end deres tvangskapacitet, kan karakteriseres som statssamfund, mens systemer, hvis magtfordeling er omvendt, kan beskrives som imperier. Grafisk kan det fremstilles således (23) :

Magtniveau



Afgørende for fuld integration er, som nævnt tidligere, at enhederne, i de tilfælde de kommer i konflikt med samfundet, sætter hensynet til fællesskabet som det dominerende (24). For eksempel identificerede Baader-Meinhof gruppen sig mindre med Forbundsrepublikken end med internationale terroristbevægelser. Ligeså med de Sorte Pantere i forhold til USA. Derimod er hele borgerrettighedsbevægelsen, som den er forbundet med negrenes politiske krav, netop et forsøg på at blive mere integreret i det amerikanske samfund.

Historisk set kan vi påpege forskellige integrationssystemer, der har været ude af blance.

Ser vi på Romerrigets fald, er det påvist, at det netop ikke havde magt og samtykkedannende mekanismer i tilstrækkelige mængder til at holde et stort og voksende system integreret (25). Det romerske imperium havde på sit højdepunkt ca. 50-60 mill. indbyggere. At imperier som det romerske overhovedet kunne opstå, beroede

meget på, at det eksisterede i tiden før større elitors og massers inddragelse i politik. Det romerske imperium havde kun den tvangsmæssige politiske magt at trække på; de kontrol- og samtykkedannende mekanismer, som havde været tilstrækkelig store til at integrere de lokale små eliter i provinserne, var ikke tilstrækkelige over for de voksende eliter og masser over hele Europa.

Det er vel også nogenlunde klart, at den sovjetiske dominans over Østeuropa bygger langt mere på tvangsmæssig magt end på andre styringsmekanismer. Systemet er derfor et imperium eller kvasi-imperium, og er ude af balance. Ser vi på USA, har det en verdensomspændende tvangsmæssig magt, endog med udbredte elementer af kybernetisk kapacitet som for eksempel de direkte kommunikationslinjer via satellitter til alle baser, u-både etc. over hele jorden (26). Imidlertid har den kulturelle magt og de samtykkedannende mekanismer svigtet. United States Information Service, Voice of America samt Fredskorpset, som blev dannet i 1960'erne med henblik på at skabe forståelse for Amerika i u-landene og hjælpe disse, fik ikke større betydning (27). Sovjetunionens måske største økonomiske enkeltprojekt i u-landene, nemlig bygning af Aswan-dæmningen i Egypten, synes på længere sigt snarere at have virket disintegrerende end integrerende på forholdet mellem USSR og Egypten. Med Commonwealth synes det at forholde sig modsat imperier. Commonwealth er karakteriseret ved en høj grad af kulturel magt, hvorimod den politiske er lav, mens den økonomiske er middel.

Generelt kan man sige, at med forøget modernisering og massernes inddragelse i politik, vil det i stigende grad være vanskeligt for imperier at eksistere, hvis ikke alle styringsmekanismerne udbygges.

Hvorledes skal nu EF klassificeres i dette system. Både en læsning af de grundlæggende traktater og et generelt indtryk af den faktiske integration kan indicere, at der er tale om et system, hvor der fra supraenhedens side er mere utilitaristisk end normativ magt at trække på.

EF besidder i sig selv praktisk taget ingen tvangsmæssig magt (28). Et integrationssystem, der således er ude af balance, som EF-systemet synes at være, har kun relativt begrænsede styringsmuligheder i forhold til en mere balanceret integration. Kontrolcentrene har ikke så mange former for magt at råde over og "slider" derfor meget på en enkelt form. Hvis stabilitet skal opnås,

kan det ske ved at øge integrationen i de to andre analytiske systemer, det vil sige i det normative og tvangsmæssige system, idet vi tidligere så, at EF må karakteriseres som et overmodent system. Vi antog endvidere, at denne integration mest energibesparende kan ske ved hjælp af afsmitning, og at denne igen – i hvert fald på EFs nuværende stade – mest funktionelt lader sig realisere i diffuse sektorer, der analytisk set er politiske, men konkret set er økonomiske.

15. SAMTYKKE

15.1. Mobilisering

15.1.1. Universalisme – partikularisme

Hvis man vil mobilisere befolkningerne med hensyn til integration, må man vise dem, at der er gevinster forbundet med integrationen. Et af de valg, man som beslutningstager står overfor i forbindelse hermed, er, om man skal udføre få tjenester for mange mennesker (universalisme) eller mange tjenester for få mennesker (partikularisme).

Det er ofte i taler fremhævet som en gevinst for den europæiske integrationsproces, at EF blev udvidet. Tilsvarende som et tab, når sådanne forsøg mislykkedes i 1963 og 1967 (1). Også i den teoretiske litteratur antages dette undertiden (2).

Hvis man er overbevist om, at supranationale integrationsdannelser er ønskelige, kan det måske forekomme omsvøbsagtigt at begynde med at mobilisere befolkningerne på regionalt plan. Hvorfor ikke straks give sig til at bygge et universelt fællesskab? I det følgende skal jeg argumentere for, at dannelsen af et sådant universelt fællesskab synes utopisk, og i hvert fald ikke eufunktionelt, hvis der ikke først dannes mindre fællesskaber som byggeklodser til det større fællesskab. Vi så tidligere, at afsmitning var en vigtig faktor i integrationsprocessen. Desuden blev det hævdet, at denne næppe kunne foregå uden diffus integration. Vi husker, at hvis en enhed havde et diffust ansvar, betød det, at den havde ansvar for flere funktioner eller klasser af funktioner, som regel af politisk art. Hvis man beslutter at holde FN ansvarlig for en række funktioner, kræver dette, at det

kan trække på en lang række ressourcer. Dette har hidtil ikke fundet sted, og det ville være en åbenlys voluntaristisk tænkemåde at tro, at dette kunne besluttes i nær fremtid. Derfor bemærkningen om utopi ovenfor. Vil man integrere, kan man derfor enten gøre FN mere specifik, hvilket næppe danner et egentligt fællesskab, eller reducere integrationens geografiske område, således at der er kapacitet nok til, at en supraenhed kan påtage sig et diffust ansvar, hvilket danner fællesskab. Under den realistiske forudsætning, at vi har begrænsede ressourcer til rådighed, må der i politik vælges mellem enten at udføre få tjenester for mange, universalisme, eller mange tjenester for få, partikularisme (3). I sidstnævnte tilfælde dannes afsmitning, samtykke og fællesskab. Historien viser, at de samtykkedannende mekanismer ikke tillader en for hastig udvikling.

De lande, vi i dag kalder Holland og Belgien, har tidligere hørt sammen; først under hertugen af Burgund, senere under kongerne af Spanien. Disse nederlande forsøgte at danne en selvstændig republik i 1795-1814, og senere et forenet kongedømme fra 1814-1830. Begge forsøg mislykkedes. I 1830 gjorde de sydlige provinser oprør og dannede Belgien, og krig opstod mellem denne del og den nordlige provins, Holland. Dette hindrede dog ikke den senere union, Benelux, mellem disse to lande og Luxembourg. Disse lande er igen indgået i et videre samarbejde i EØF-traktaten, jfr. dennes artikel 233. Således er samarbejdet dannet gradvist. De første integrationsdannelser var præmature. Senere hen kunne der dannes et stadig mere vidtgående supranationalt samarbejde med bibeholdelse af regionernes eller landenes autonomi.

En lignende proces kan ses ved dannelsen af USA. Først et fællesskab vokset op under en fælles hersker. Derefter løsrivelse fra denne hersker og dannelse af en formaliseret supraenhed i form af den amerikanske forfatning i 1789. Men senere igen opstod der for denne enhed problemer med at danne samtykke, og borgerkrigen fulgte. Selv om vi i dag nok ud fra mange indikatorer må kalde USA et integreret samfund, betyder dette ikke, at der ikke eksisterer samtykkedannende mekanismer mange andre steder end i Washington. Det har stadig mening i mange sammenhænge at tale om sydstaterne, Østkysten, Midtvesten og Vestkysten og om forskellige etniske minoriteter. Samfundet er altså ikke homogent, men som vi så før, var dette ikke uforeneligt med integration.

Den samme analyse kan overføres på schweiziske forhold.

Vi ser således, at integration ikke funktionelt kan finde sted, ved at der inkluderes nye stater, uden de fornødne samtykkedannende mekanismer samtidig er til stede eller dannes. Samtykkedannende mekanismer skabes bedst inden for mindre enheder. Når disse er udbygget, kan flere enheder samles i en ny enhed, dog med bevaring af de gamle enheders samtykkedannende mekanismer. Man kan således ikke generelt sige, at integrationsdannelser opstår ved, at flere og flere lande tilslutter sig en eksisterende integrationsenhed. Snarere foregår regional integration således, at flere eksisterende integrationsdannelser slutter sig sammen i en ny integrationsdannelse. Hvis man således ønsker et al-europæisk fællesskab, går vejen hertil formentlig bedst via et EF, der ikke domineres af USA, og et COMECON, der ikke domineres af USSR (4).

Det kan siges, at selve det at integrere eller binde enheder sammen også fører med sig at sætte grænser.

15.1.2. Geografisk udvidelse

Lad os i det følgende se på, hvorledes disse betragtninger tager sig ud i forhold til EFs udvidelse med Storbritannien. Samtidig med at EF, som vi antog ovenfor, synes at have mistet sin kontrol, herunder magt, til at integrere yderligere, er det blevet belastet med 55 millioner nye britiske medlemmer - samt 8 millioner fra de to andre nye medlemslande. Disse nye medlemmer synes at involvere en række problemer, EF ikke har mulighed for at styre, hvis der ikke enten accelereres, for så vidt angår niveau, eller området for integrationen indsnævres, det vil sige partikularisme.

Her skal kort nævnes nogle af de problemer, Storbritanniens medlemskab rejser, som eksempel på, at udvidelse af en regional integrationsdannelses geografiske område ikke uden videre betyder øget integration.

Ser vi på medlems-eliterne, synes det vanskeligere for dem at blive enige om en fælles strategi. I EF har der indtil dets udvidelse været en to-elite-struktur, bestående af Frankrig på den ene side og Forbundsrepublikken på den anden. "Bargains" eller "pakkedøsninger" mellem disse to lande var, som vi tidligere har set, fundamentet i EKSFs opbygning (for eksempel det tyske kul og det franske malm) og i EØFs (for eksempel det franske landbrug og

den tyske industri). Uenighed mellem disse to lande kunne i høj grad blokere videre integration (i 1965). Tilsvarende kunne de i enighed fremme integrationen. Dette mønster er blevet mere kompliceret ved Englands medlemskab. Derved er medlems-eliten blevet en tre-elitestruktur. En sådan tre-elitestruktur kan accelerere en kamp for lederskab i systemet. I 1950erne og i begyndelsen af 1960erne, typisk i de Gaulle-Adenauer æraen, accepterede Tyskland et de facto fransk lederskab i EF. Men i takt med Tysklands voksende industrielle og finansielle potentiel, tidsmæssige fjernelse fra det nazistiske traume, normalisering af forholdet til Øst etc., måtte dette lederskab forekomme Tyskland uacceptabelt i stadig stigende grad. Hvis denne analyse er rigtig, ser vi, at på samme tid, hvor Tysklands magt, og måske ambitioner med hensyn til lederskab, stiger, tilføjes EF en ny medlems-elite. Det er i dette komplicerede spil, at nogle af EFs nuværende problemer må ses. Hertil kommer, at Storbritannien med sig til en vis grad tager en ekstern elite, USA. Hvor Tysklands afhængighed af USA især beroede på en del af det politiske system, nemlig militær beskyttelse, eksisterer engelske bånd til USA såvel på det kulturelle, det politiske som på det økonomiske område. Ved Wilsons tiltræden som premierminister efter Edward Heath ses en stærkere bekendelse til "the special relationship", end det var sket i årene forud. Wilsons og Callaghans politik må ses i lyset af Englands interne problemer. Det kan måske siges, at i den udstrækning Storbritannien oplever stigende interne problemer, og USAs relative styrke vokser, vil briterne i stigende grad vende sig til USA, dersom landet føler, at det bidrager for meget til EF i forhold til de fordele, det får fra EF. Regeringen Thatcher gav ved sin tiltrædelse primo maj 1979 udtryk for, at den havde fuld tiltro til, at den kunne overvinde de interne britiske problemer med EF. Samtidig er det formentlig rigtigt, at Thatcher-regeringens holdning til Carter-administrationen var knap så "varm" som Callaghan-regeringens (5). Dette er ændret ved Reagans overtagelse af præsidentembedet.

En forstærket britisk orientering mod Atlanterhavet og en formindsket orientering mod EF vil igen svække EFs kapacitet, hvorefter England yderligere vil vende sig fra dette system. På denne måde kan en selvforstærkende decelerationsproces for EF tænkes sat i gang. Denne proces ses blandt andet ved spørgsmålet om Storbritanniens bidrag til EF.

En sådan proces kunne standses blandt andet ved afkobling af Storbritannien fra visse dele af samarbejdet - som det undertiden foreslås for eksempel i Tindemans-rapporten, og fra fransk side under præsident Mitterands møde med premierminister Thatcher i Paris den 4. maj 1984 - eller ved en styrkelse af EFs institutionelle kapacitet, for eksempel ved et intensivt samarbejde mellem de tre eliter med henblik på at nå til fælles holdninger. Denne sidste mulighed fremmes ved afslutningen af en aftale om regelmæssige bilaterale topmøder i juni 1976 mellem Frankrig og Storbritannien, samt en forøgelse fra 1976 af hyppigheden af de fransk-tyske topmøder til ét i kvartalet i stedet for ét per halvår. Der eksisterer nu også halvårlige topmøder mellem UK og Forbundsrepublikken.

Til slut skal nævnes, at ovennævnte diskussion selvfølgelig har relevans for spørgsmålet om Middelhavslandenes medlemskab af EF. Omend ingen af disse lande vel selvstændigt kan udgøre en trussel mod det eksisterende lederskab, kan for eksempel et spansk (latinsk lands) medlemskab betyde en forøgelse af fransk lederskab.

Mange af de nævnte problemer hænger naturligvis sammen med de konkrete økonomiske og strukturelle forskelle, der er mellem nye og gamle EF-lande. I realiteten vil en udvidelse af EF nok fremme universalisme. Det er vel blandt andet denne tendens til "udtynding" af EF-samarbejdet, Kommissionen havde i tankerne, da den i sin tid udtrykte skepsis over for et snarligt græsk medlemskab af EF (6). EF-lande, der nok hælder mere mod universalismen end mod partikularismen, for eksempel Danmark og Storbritannien, har omvendt støttet græsk medlemskab af EF.

Det synes i hvert fald klart, at EF med uændret styringskapacitet vil opleve en formindskelse af integrationen efter udvidelse. Ønsker man ikke, at dette skal ske, må styringskapaciteten styrkes, eller det funktionelle område for integrationen formindskes.

Men hvilke opgaver skal EF da koncentrere sig om at udføre for borgerne i EF-landene, således at samtykket til EF forøges. Her kan vi måske hente hjælp i omtalen ovenfor i kapitel 13 af take-off og afsmitningsproblemet. Her ser vi, at afsmitning i take-off stadiet bedst foregik i de analytisk politiske aspekter af samfundet. I begyndelsesstadiet var de analytisk økonomiske aspekter mere integrationsfremmende. Da EF i sit nuværende stade er karakteriseret hverken ved take-off eller begyndelsesstadiet, vil såvel de politiske som de økonomiske strukturer i samfundet kunne benyttes.

Funktionalisterne ville mene, at specifikke økonomiske funktioner ville være bedst til at fremme befolkningernes følelse af, at EF udførte noget nyttigt og derved forøge samtykket. Denne konklusion ville imidlertid ikke passe med den konklusion, vi nåede til ovenfor, at det ud fra et kontrolsynspunkt var bedst at integrere diffuse sektorer. Funktionalisternes konklusion synes dog heller ikke at have empirisk gyldighed, når man tænker på de specifikke foranstaltninger, EF har vedtaget i de senere år under megen fanfare, såsom et ensartet pasomslag, en europæisk fond o.s.v. Derimod ville en fælles energipolitik være et udtryk for EFs handlekraft, der ville indbringe konkrete økonomiske fordele for de enkelte borgere, samtidig med at energisektoren nu er analytisk politisk, hvorfor integrationen måtte forventes at stige, jfr. p. 135. Generelt er det dog umuligt at pege på sektorer, der konkret er integrationsfremmende, da det ikke generelt kan siges, hvilke sektorer der er politiske. Dette kan gøres i en vis, ret kort, tidsperiode. Vi har peget på energiproblemet. Andre, såsom monetær stabilitet, kunne også nævnes som eksempler på sektorer, der i den konkrete situation er politisk betydningsfulde og derfor besidder mulighed for at forøge samtykket til EF.

Også på det institutionelle område kan identifikationen og samtykket med EF øges, som det var tanken med dannelsen af Det europæiske Råd (7). Her kunne imidlertid nok gøres mere for at fremstille dette råd som et beslutningscenter, EF-landenes borgere kan identificere sig med. Det samme gælder Europa-Parlamentet.

Et samfund, der bygger på denne "rene" pragmatisme, vil savne, hvad jeg ovenfor har kaldt diffus tilslutning.

Jeg må derfor konkludere: jo mere man i forbindelse med EF understreger de umiddelbare, konkrete EF-gevinster (de specifikke og konkrete) uden samtidig at understrege de mere langsigtede idemæssige eller principielle fordele ved EF (de diffuse og analytisk politiske), desto mere vil tilslutningen til hele EF-systemet falde.

15.2. Ideale og faktiske strukturer. Fremmedgørelse

Det er imidlertid en balancegang at bevæge sig mellem langsigtede og kortsigtede mål. Dette svarer til balancen mellem pragmatismen og idealismen, jfr. ovenfor. EF bør nok i det hele taget koncentrere sig mere om at identificere sig med projekter, der har en rimelig chance for at blive vedtaget. En national regering ville jo for eksempel ikke drømme om at fremlægge et lovkompleks, som det ikke havde en rimelig forhåndsviden om ville blive vedtaget. Heroverfor står især Kommissionen, men også Ministerrådenes tendens til at behandle et væld af forslag på alle mulige områder, hvoraf kun ganske få bliver vedtaget. Dette tjener mere til forvirring og skuffelse end til samtykke i EF, og dets nationale instanser har herved bidraget til at gøre integrationsprocessen mere fremmedgjort, det vil sige fjerne de ideale og de faktiske strukturer mere fra hinanden. Ideale strukturer er kort defineret de ønskede eller forestillede strukturer, mens de faktiske er de handlinger, vi kan observere finder sted (8). Det må derfor være en opgave at nærme de ideale og de faktiske strukturer så meget til hinanden som muligt (9).

Det er i det foregående blevet nævnt, at vigtige træk ved integrationsfænomener består af akkumulerede enheder. Sådanne enheder er opstående enheder og altså ikke fuldt strukturerede enheder. Deres vækst er det overordentlig kompliceret, hvis ikke teoretisk umuligt, at forudsige konkret. Sådanne processer kendes også inden for genetikken. Her kaldes de epigenetiske. Man vil ikke tage et pasbillede af et lille barn i den tro, at det også lignede, når barnet kom i den alder, hvor det skulle have et pas. Tilsvarende ville det også være forkert at forsøge at beskrive et endestadium for EF i dag, hvor det er på barnestadiet, og endog på et stadium, hvor det ikke synes at vokse. Det eneste, man kan sige, er, hvorledes EF konkret er på beskrivelsestidspunktet, og hvorledes det eufunktionelt bør udvikle sig.

Empirisk set er der også dårlige erfaringer med at forsøge en konkret forudsigelse af EF-systemet på længere sigt, eller endog på ret kort sigt.

Vi så tidligere, for det første at danske politikeres forudsigelser om EFs udvikling og indvirkning på det danske samfund i en del tilfælde var forkerte. Vi så for det andet, at de målsætninger, der i 70'erne er kommet til udtryk i en del vigtige udtalel-

ser og dokumenter fra EF-møder, på afgørende områder ikke er opfyldt eller ikke kan forventes opfyldt. For det tredje vidner EFs historiske udvikling om den samme tendens: store langsigtede planer, som eksempelvis det europæiske politiske fællesskab og forsvarsfællesskabet i 1950'erne og den økonomiske og monetære union i 1970'erne, blev ikke ført ud i livet.

Jeg vil gå et skridt videre og generalisere disse erfaringer ved at sige, at der synes at være en negativ korrelation mellem offentligt erklæret ambitionsniveau og integrationssucces (10). Jo højere man stiler, des lavere bliver integrationsniveauet. Jo højere man sigter, des lavere rammer man.

Når politikerne opstiller høje mål, og disse kommunikeres til befolkningerne, opstår der visse forventninger hos dem. På samme tid fjernes de ideale strukturer tilsvarende fra de faktiske. Hvis politikernes målsætninger ikke opfyldes relativt hurtigt, opstår der fremmedgørelse. Herved vil støtten til politikerne falde, og det vil være svært at få opfyldt målsætningerne. Der er stor sandsynlighed for, at det hyppigt vil gå således, når høje mål opstilles. Hvis de skal opfyldes, før befolkningerne bliver utålmodige og "opdager" en længerevarig kløft mellem de ideale og de faktiske strukturer, kræver dette en høj grad af styring, herunder forudsigelighed, som EF i hvert fald ikke besidder i dag.

Generelt kan vi sige, at der består en omvendt korrelation mellem fremmedgørelse og samtykke (11).

Som nævnt i det foregående afsnit bør denne opfattelse imidlertid ikke føre til, at politikerne kun skal beskæftige sig med dag-til-dag problemer. Bag såvel EKSFs dannelse, som EØFs, lå klare langsigtede tanker eller konceptioner fra visse af politikerne. Monnets tanke bag EKSF var, at det skulle lette Tysklands reintegration i Europa og genvindelse af dets politiske rettigheder. Denne tanke måtte, stadig ifølge Monnet, komme til udtryk i en faktisk solidaritet eller en gerningens solidaritet: "solidarité de fait". Der måtte konkret og beslutsom handling til på et begrænset, men vigtigt område. Monnet valgte sammenlægning af tysk og fransk produktion af kul og stål under en fælles myndighed. Denne Monnet'ske tankegang (12) kommer naturligt nok også til udtryk i den franske udenrigsminister Schumans erklæring ved fremlæggelsen af planen for EKSF: "Verdensfreden kan ikke sikres, med mindre der skabes foranstaltninger til at imødegå de farer, der truer den". Men straks efter hedder det: "Europa lader sig ikke skabe med et slag

eller med en samlet opbygning: det dannes ved konkret realisering, som først skal skabe faktisk solidaritet". Herefter udvikles tanken om EKSF (13). Også fra tysk side var man klar over, og mest interesseret i, konceptionen bag den konkrete handling. Således udtalte Adenauer, da Monnet præsenterede planen for ham: "Vi går ikke ind i et forehavende (EKSF) udelukkende for materielle formåls skyld; vi går ind i et forehavende for menneskeheden og for freden, som et vigtigt skridt for civilisationen" (14). Monnets tankegang var således klart aktiv: han lod offentliggøre en plan, som han på forhånd havde sikret sig var realiserbar; planen indeholdt dels visse økonomisk set konkrete foranstaltninger af diffus politisk karakter, som straks kunne føres ud i livet, dels mere langsigtede mål.

15.3. Opinionsundersøgelser

En diskussion af samtykke til EF må naturligvis også omtale nogle af de opinionsundersøgelser, der har været foretaget af borgernes holdning til EF.

Jeg vil ikke komme ind på hele den omfattende forskning herom, der for tiden foretages såvel her i landet (især på Institut for Statskundskab i Århus) som i udlandet (især Kommissionens Informationsservice i samarbejde med professor Inglehart). Her skal blot nævnes en undersøgelse (15), hvor man har målt befolkningernes følelse af supranational identitet med Europa eller med Verden som helhed. Ca. 41% af de adspurgte i de gamle EF-lande fremhævede en sådan følelse, dog Italien 51% og Tyskland 47% - mens tallene for England var 34, Irland 20 og Danmark 16. Målingen er foretaget i 1975. Til spørgsmålet om man er for eller imod, at EF udvikler sig til en europæisk politisk union er tallet for de gamle EF-lande - stadig i 1975 - svingende fra 51% i Belgien til ca. 70% i Tyskland, Luxembourg og Italien. Det var ca. 36% i England og Irland og 21% i Danmark, endda et fald fra 1973, hvor tallet var 28%, men en stigning for Englands vedkommende fra 24% i 1973. Også hvis man spørger om, hvilke funktioner EF bedre kan varetage end den nationale regering, fås igen en bred tilslutning til EF fra de gamle EF-lande, med Belgien som det mindst integrationsivrige. De adspurgte fra de nye medlemslande mener kun, at videnskabeligt samarbejde, u-landshjælp og forhandlinger

mellem USA og USSR, samt for Danmarks vedkommende også forureningsbekæmpelse, bedst kan varetages af EF. De andre EF-lande er stort set også villige til, at EF varetager de øvrige funktioner, der er spurgt om: forsvar, økonomisk vækst, inflation, arbejdsløshed og udenlandsk investering. Konklusionen skulle være, at vi for de gamle EF-landes vedkommende ser en langt større identifikation med EF, end der er behov for i forhold til den integrationsgrad, der faktisk er opnået. Det vil sige, at integrationen er overmoden.

Imidlertid må der advares mod at drage alt for entydige konklusioner af disse opinionsundersøgelser. Jeg skal især fremhæve ét synspunkt i denne forbindelse. Det kunne meget vel tænkes, at et svar i Italien ikke kan sammenlignes med et svar i Danmark. I Italien og måske generelt i de gamle EF-lande, har man måske et noget andet billede af EF end i de lande, hvor befolkningernes billede er dannet fornylig, og i en periode hvor EF ikke gjorde særlig iøjnefaldende fremskridt. Det er interessant at se, at det især er blandt de yngre (15-34 år) i de gamle EF-lande, der er størst tilslutning til EF, mens der blandt de ældre er en markant lavere tilslutning. De yngre i EF-landene har dannet sig deres måske væsentligste indtryk i 50'erne og 60'ernes begyndelse, der var præget af den opfattelse, at EF var en effektiv styringsmekanisme. I Danmark var der næsten ingen forskel i aldersgruppernes lave tilslutning til EF.

i Danmark har man måske et mere realistisk og nutidigt billede af EF. Det er derfor vanskeligere at sige, hvad der sker, hvis billedet af EF ændres. Hvis enten de gamle EF-landes borgere opdager, at deres billede af EF er forkert, eller hvis integrationen går fremad igen og pludselig griber ind i for eksempel de italienske industrilederes autonomi på en måde, som de ikke havde tænkt sig. Begge dele kan bidrage til et fald i tilslutningen i de gamle EF-lande, hvorimod en mere effektiv EF-styringsmekanisme kan bidrage til en større tilslutning i Danmark. Kort sagt, fremmedgørelsen er formentlig større i de gamle EF-landes strukturer end i de nye, omend den også findes her. Man må derfor forvente et fald i de gamle EF-landes tilslutning til EF, hvis integrationen ikke forøges igen. Det er sådanne betragtninger, de opinionsundersøgelser, der er refereret her, ikke tager i betragtning, og som derfor gør dem vanskeligt brugbare som forudsigelsesinstrumenter.

Hvis man ser på udviklingen i befolkningernes holdning til europæisk integration, synes det at kunne støtte de netop nævnte betragtninger. Det ses nemlig, at når befolkningerne har opdaget, at integrationen stod stille eller faldt, er deres tilslutning til EF faldet. Dette sker markant i 1954, hvor det europæiske forsvarsfællesskab blev nedstemt i den franske nationalforsamling og ved de Gaulles veto i 1963 mod Englands optagelse i EF. Tilslutningen faldt videre gennem 1965-66 krisen for derefter igen at stige fra Luxembourg-forligets indgåelse, men faldt så igen under ansøgerlandenes tiltrædelsesforhandlinger, for derpå igen at stige fra de tre nye landes tiltrædelse den 1. januar 1973. Dødvandet i EF-arbejdet i midten af 70'erne har igen ført til fald i EF-borgernes tilslutning til EF. Således et 10% fald fra efteråret 1975 til sommeren 1976 (16).

15.4. Afsondrede modsat indbyggede samtykkemekanismer

Vi har tidligere set, at funktionalisterne var repræsentanter for dem, der mener, at de samtykkedannende mekanismer bedst varetages i afsondrede og til formålet specialiserede organer, jfr. afsnit 3.3. Mitrany peger ikke på bestemte mekanismer til samtykkedannelse, men mener, at befolkningerne direkte vil udvikle samtykke til beslutningscentrene. Denne opfattelse svarer ganske godt til tilhængernes, der lægger vægt på Ministerrådet som repræsenterende befolkningerne og på Det økonomiske og sociale Udvalg.

modstanderne mente også, at Ministerrådet var det væsentlige beslutningscenter, men de mente, at det ikke tog hensyn til befolkningernes ønsker, men tog befolkningernes holdning for givet. Som vi også har set, svarer denne opfattelse til neofunktionalisternes, der mente, at der var såvel teoretiske som empiriske grunde til, at man kunne tillade sig at tage befolkningernes ønske om forøget integration for givet.

I kapitel 10 kunne vi konkludere, at EFs samtykkedannende mekanismer har bevæget sig fra relativ afsondrethed til mindre adskilte mekanismer. Vi skal nu give nogle grunde til, at dette er en udvikling, der fremmer det aktive fællesskab. Helt afsondrede samtykkemekanismer ville - hvis vi tænkte os, at de kunne eksistere - ikke have kontrolmekanismer som for eksempel egen informationsindtagning, eller mulighed for at sætte magt, som for

eksempel strejker, bag deres tilkendegivelser. Denne form for samtykkedannende mekanisme ville være ineffektiv. Den ville nemlig ikke kunne give lederne de nødvendige oplysninger om befolkningernes holdning til styret. Uvægerligt ville dette føre til fremmedgørelse og formindsket integration.

Lige så ineffektiv kan en samtykkedannende mekanisme, der er indbygget i kontrolmekanismerne, være. Dette vil indebære en struktur, hvor samtykket skal dannes "højt oppe" i samfundslagene. Formålet med samtykkedannende mekanismer er, at de kan frembringe samtykke eller konsensus om det, der sker i kontrollagene. Det vil sige, at befolkningerne, eventuelt gennem flere processer, bør filtrere en lang række enkeltholdninger ned til få. På grundlag heraf kan de kontrollerende lag træffe deres beslutninger og eventuelt korrigere deres kurs. Men hvis samtykkedannelse skal ske på samme niveau som for eksempel beslutningstagning, vil det blive en højst uoverskuelig, langsommelig og i mange tilfælde resultatløs proces, der også kan føre til fremmedgørelse.

Den førstnævnte samtykkestruktur, den helt afsondrede, er for "tung" i bunden, mens den sidstnævnte er for tung i toppen ("top-heavy").

Forøgede man på nuværende tidspunkt i EFs udvikling Europa-Parlamentets beføjelser for eksempel med hensyn til initiativret, vetoret samt på det budgetmæssige område, ville dette formentlig forøge Parlamentets relative afsondrethed og dermed virke mod hensigten. Derimod vil en balance mellem en for tung eller en for "top-heavy" samtykkedannende mekanisme skabe bedre forudsætninger for et aktivt samfund (17).

Denne nævnte tendens til at gøre EF-institutionernes samtykkedannende mekanismer mere balancerede, så de hverken er for afsondrede eller indbyggede i forhold til kontrolmekanismerne, bør nok forstærkes. Samtykkedannelsen i EF er stadig for "top-heavy", idet det stadigvæk er således, at såvel den primære kontrol som samtykkefunktionen ligger på samme plan, nemlig ministerplan. Blandt andet derfor er beslutningsprocessen meget langsom i EF.

Et egentligt primært samtykkedannende organ vil EF komme til at mangle i mange år endnu. Europa-Parlamentet kan næppe foreløbig komme til at fungere som et sådant. Det er, selv efter de direkte valg, for afsondret fra informations-, beslutnings- og

magtprocesserne. Det er derfor vigtigt, at det nye Europa-Parlament virker for at blive mere knyttet til - men ikke indbygget i - de nævnte tre typer kontrolprocesser. Det kunne for eksempel foreslås, at dets informationskanaler udvidedes ved en form for tilknytning til de nationale partier, parlamenter, regeringer, interesseorganisationer og nyhedsmedier. Det er, i hvert fald fra EFs nuværende ret lave integrationsniveau, ikke tilstrækkeligt, at Europa-Parlamentet langt overvejende kun har kontakt med de tilsvarende organer på fællesskabsniveau: de europæiske partier, Ministerrådet, Kommissionen, Det økonomiske og sociale Udvalg og de europæiske interesseorganisationer.

Europa-Parlamentet vil mest effektivt kunne bidrage med input til EFs beslutningsproces, hvis det i højere grad anvendte en beslutningsprocedure, der hverken var rationel eller pragmatisk. Europa-Parlamentet har nok ligget den rationelle model nærmest, idet man hidtil kritiskløst har anvendt omtrent samme energi på at fremkomme med udtalelser om ret ligegyldige direktivforslag som på vigtige EF-forslag. Der er utvivlsomt samlet en erfaring og en viden på de forskellige sagsområder, og man bør ikke sprede denne viden, men koncentrere den om vigtigere forslag, uanset om de formelt set er kommet til høring eller ej. For eksempel spillede Europa-Parlamentet ikke nogen særlig rolle i forbindelse med forhandlingerne om EMS, mens det har indtaget en lidt mere aktiv rolle i spørgsmålet om EFs fiskeri- og landbrugspolitik. Generelt set vil det direkte valgte Parlament kunne opbygge sin indflydelse på beslutningstagningen på samme måde som det britiske Overhus på grund af sin saglighed. Men mens Overhuset så at sige er en luksus, da det giver det britiske parlament to samtykkedannende lag, så har EF ikke et primært samtykkedannende lag, hvorfor der er brug for et sådant i form af Europa-Parlamentet.

Den offentlige debat omkring Europa-Parlamentet har næsten udelukkende vedrørt dets beføjelser, der imidlertid kun er en del af Parlamentets kontrolmekanismer. Hvis Parlamentet gennem længere tid til stadighed bliver tilsidesat, har det forskellige magtmidler, som det kan bakke sine budskaber op med. Dette gælder, som tidligere nævnt, først og fremmest på budgetområdet og i forholdet til Kommissionen. Det er undertiden blevet fremført, at det direkte valgte Parlament burde arbejde tæt sammen med Kommissionen og derigennem forøge sin magt. Denne tankegang støttes af føderalisterne (18). Imidlertid er det tvivlsomt, hvad der kan vindes herved.

Dels vil det sikkert af Ministerrådet blive opfattet som en slags sammensværgelse (på samme måde, som hvis nationale parlamenter arbejdede direkte sammen med embedsmændene), og dels har Kommissionen jo i mange år ikke selv haft megen magt. Kun lidt vil derfor blive vundet, hvis Europa-Parlamentet "pooler" sin magt med Kommissionen. Derimod bør det i den kommende tid lægge vægt på at forøge sin normative magt. Som vi har set tidligere, er det vigtigt for integrationssystemer at besidde en vis balance i magtpotentialet. Jeg mener ikke dette er tilfældet for Europa-Parlamentet, der har nogen politisk (afskedigelse af Kommissionen) og nogen økonomisk magt (på budgetområdet), men kun en relativ ringe kulturel eller normativ magt. Der er ikke mange enheder i EF-systemet, der på afgørende måde identificerer sig med Europa-Parlamentet. Det blev tilstrækkeligt klart i forbindelse med de direkte valg til Parlamentet i 1979. Stemmeprocenten var i alle lande langt under vælgerfremmødet ved nationale parlamentsvalg, og i nogle lande, for eksempel Storbritannien, under lokalvalgsstemmeprocenten og svarende til interessen for menighedsrådsvalg. Det var også karakteristisk, at der kun opstillede få til Europa-Parlamentet, som havde valget mellem en fremtrædende post i national politik og medlemskab af Europa-Parlamentet (19). For at ændre dette, må Europa-Parlamentet forøge sin normative magt, der som nævnt i afsnit 2.2.1.3. hviler på symboler, såsom værdier og fælles følelser. For eksempel var det ikke uden betydning, at der ved EFs oprettelse var kristelige demokratiske regeringer i næsten alle de daværende EF-lande, og at den katolske kirke anbefalede EF.

Europa-parlamentarikerne bør være langt mere aktive for at præsentere sig for offentligheden på lignende måde som nationale politikere er det. Det vil sige, de direkte valgte parlamentsmedlemmer bør holde EF-møder i deres valgkredse, arrangere studiekredse, optræde på TV, i radio og i aviserne etc. De europæiske partier som sådan bør også forøge deres image i offentligheden. Ligeledes bør der i radio og TV sendes uddrag af udvalgte, vigtige debatter i Parlamentet, efter at det har foretaget den prioritering af arbejdet, som er nævnt ovenfor. Generelt set ville det formentlig være en mere hensigtsmæssig anvendelse af EFs ressourcer, om Europa-Parlamentet blev det ledende organ i EFs informationsvirksomhed og ikke Kommissionen, som hidtil. Dennes embedsmænd er ikke særligt udrustede til at skabe samtykke, som politi-

kere formodes at være. Heller ikke Kommissionsmedlemmerne, selv om de måtte være politikere, er i en særlig velegnet position hertil, da de forskertser deres formidlende og mæglende rolle, hvis de udtaler sig alt for skarpt og klart, hvilket er nødvendigt for at informere og mobilisere befolkningerne.

Formentlig vil den kendsgerning, at de nuværende Europa-Parlamentsmedlemmer er direkte valgt af befolkningerne, kunne betyde en forøgelse af deres normative magt. De enkelte medlemmer vil ikke som hidtil blive set primært som medlemmer af deres nationale parlamenter, men vil nu alene blive identificeret med EF. Hertil kommer det meget væsentlige, at de nu kan anvende langt større tid og energi på at opbygge EFs normative magt.

Indtil Europa-Parlamentet har fået opbygget sine samtykkedannende mekanismer, så de er relativt indbyggede i de kontrollerende mekanismer i EF-systemet, er det nødvendigt at trække på og eventuelt forberede de eksisterende primære samtykkedannende organer, navnlig Ministerrådene. I afsnit 15.1.2. så vi, at et samarbejde mellem to eliter, Vesttyskland og Frankrig, i væsentlig grad havde fremmet EF-samarbejdet. Man kan ikke forvente, at ni eller tolv lande skal kunne danne samtykke (konsensus) uden underhåndsforhandlinger.

Den teoretiske baggrund for en konsensusmetode er følgende. Hvis vi har en række enheder, der skal nå til en fælles holdning, viser erfaringen, at de vil danne grupperinger, koalitioner, som vil udpege repræsentanter. Disse repræsentanter vil da træde sammen. Variationen i deres holdninger vil være mindre end blandt alle enhederne, fordi repræsentanterne vil tendere mod at udtrykke et gennemsnits- eller fællesnævnersynspunkt for dem, de repræsenterer, og ikke et ekstremt synspunkt. Disse repræsentanter kan da udarbejde et konsensus synspunkt for alle. Kan de ikke det, kan de eventuelt inddele sig endnu en gang, så der nu bliver endnu færre repræsentanter. Dette kan eventuelt tage form af nedsættelse af arbejdsgrupper (20).

Dannelsen af EMS er et eksempel på, at denne konsensusmetode kan føre til resultater. EMS blev udarbejdet af Vesttyskland og Frankrig i forening, men med nær konsultation af Storbritannien. Planen blev da i fortrolighed præsenteret ved Det europæiske Råds møde i København i maj 1978. Derefter nedsattes en gruppe af topembedsmænd fra de nævnte tre store EF-lande. Efter endnu et bilateralt møde mellem Frankrig og Forbundsrepublikken præsenterede

teredes planen mere detaljeret, og i noget ændret form på Det europæiske Råds møde i Stuttgart i efteråret 1978. Efter visse problemer kunne planen sættes i værk i foråret 1979 i otte EF-lande. UK tog ikke afstand fra EMS, men foretrak ikke at tilslutte sig hele systemet, men lod vide, at man måske på et senere tidspunkt ville gøre dette. Italien og Irland tilsluttede sig efter at have fået garantier om forøget regionalhjælp.

I spørgsmål, der er så vitale som EMS, fungerer det traditionelle fællesskabssystem næppe, når man tager de nuværende styringsmekanismer i EF i betragtning. Udfaldet ville formentlig have været usikkert, hvis Kommissionen havde fremlagt et forslag til fri debat. Fiskerispørgsmålet og spørgsmålet om Storbritanniens bidrag til EFs budget ville måske have været lettere at løse, hvis EMS-metoden havde været anvendt. Denne konsensusmetode indebærer foruden dannelse af grupperinger, der gør det lettere at finde en fællesnævner - der ikke behøver at være den laveste - også inddragelse af sidegevinster eller pakked løsninger. Men man kan kun udarbejde pakker sammen, hvis elementerne har en vis lighed med hovedgevinsten. Ellers vil pakken være politisk uacceptabel for giveren. Dette er en kunst i EF-samarbejdet, som UK ikke hidtil har mestret. Dette kan synes ejendommeligt, da samme metode benyttes i enhver regering, og ikke mindst i den britiske, der ofte på grund af de store partier, er en koalition af interesser (21). Måske har UK dog efter 7 års medlemskab fået øjnene op for metoden, når det gælder den af Storbritannien foretagne sammenkædning mellem et acceptabelt budgetbidrag og forhøjelse af landbrugspriserne i 1980.

Det hævdes undertiden, at regeringerne i EF-landene godt er klar over, hvad der bør gøres, men at de er så svage, at de, hvis de træffer de rigtige foranstaltninger, vil miste deres majoritet (22). Generelt set er dette imidlertid ikke den eneste side af problemet. Vedtagelsen af EMS er igen et godt eksempel. De samtykkedannende mekanismer var sat i gang og forstærket ved blandt andet bilaterale kontakter, ikke kun mellem medlemslandene, men også i medlemslandene med centralbankdirektører, fagforeningsledere, oppositionsledere m.v. Selv ikke i Storbritannien var anstødsstenen parlamentet, hvor der formentlig ville have været et flertal for EMS bestående af de konservative, de liberale og flertallet af labour. Men spørgsmålet kom aldrig til afstemning, da labour på grund af uenighed i kabinettet ønskede spørgsmå-

let udskudt. I øvrigt er det vel ikke uden videre rigtigt, at EF-landenes regeringer hviler på en svag majoritet, når det gælder EF-spørgsmål. Forbundsrepublikken, Frankrig, Irland og Storbritannien efter valget i 1979 har alle ret sikre regeringsflertal. I Benelux-landene og Italien er der ganske vist ofte regeringsskift, men dette har kun marginal indflydelse på EF-politikken, da der i disse lande traditionelt er bred enighed herom.

Hovedproblemet med regeringernes EF-politik er, at de ofte, og især på vitale områder, ikke ved, hvordan den skal føres ud i livet. De har viljen, men ikke evnen. Den styringsvinkel, der er redegjort for i denne fremstilling, angiver realisable veje til at komme videre med integrationsproblemerne. Der er ikke afgørende sociale, økonomiske, politiske eller kulturelle forhold, der forhindrer en realisering af aktiv integration.

AFSLUTNING

16. SAMMENFATNING

Vi satte os som opgave at foretage en bredere, men samtidig mere realistisk analyse af integrationsfænomenerne i teori og praksis.

16.1. Integrationsteorien

Ved hjælp af fire styringsbegreber, viden, beslutningstagning, magt og samtykke foretog vi en kategorisering af fire vigtige integrationsteorier. Vi så, at de alle tenderede i retning af at fremme enkelte styringselementer på andres bekostning. Funktionalisterne lagde kun vægt på magtens område, nemlig de økonomiske, velfærdsmæssige sektorer, medens neofunktionalisterne negligerede samtykkeaspektet og hovedsagelig interesserede sig for magtens niveau. Føderalisterne interesserede sig for meget for beslutningstagningen, medens transaktionsteoretikerne tværtimod overså dette styringselement.

Generelt måtte vi således karakterisere teorierne som ubalancerede, idet de enten lagde for meget vægt på kollektive styringselementer (funktionalisterne og transaktionsteoretikerne) eller på voluntaristiske (neofunktionalisterne og føderalisterne).

Integrationsteorierne har imidlertid trods deres mangler bidraget til at fremme vor viden om aspekter af integration. Funktionalisterne har således en interessant analyse af beslutningstagning på specifikke områder, medens neofunktionalisterne taler om beslutningstagning via spill-over. Føderalisterne og transaktionsteoretikerne har fremmet forståelsen af magt

og integration ved en nærmere analyse af magtdeling og magtens niveau.

16.2. Forventninger og faktisk udvikling

Da vi analyserede folketingsdebatten i 1971-72 om Danmarks tiltrædelse af EF, opdagede vi, at denne debats to hovedgrupperinger, tilhængere og modstandere af Danmarks medlemskab af EF, også hver især led af en ubalanceret opfattelse af samfundsfænomener, og derfor lige som teoretikerne kunne kategoriseres i henholdsvis kollektivist og voluntarist.

I spørgsmålet om viden beskyldte modstanderne regeringen for at manipulere med informationsprocessen og hæftede sig derfor især ved det behandlende element. Tilhængerne af EF indvendte herimod, at de kun fremlagde kendsgerningerne objektivt og lagde således vægt på det indsamlede element. Regeringens dokumentationsmateriale indeholdt rent faktisk ingen vildledende oplysninger, bortset fra få enkeltstående tilfælde, der hurtigt blev korrigeret.

Modstanderne lagde som transaktionsteoretikerne vægt på baggrundsfaktorerne og på en radikal, rationalistisk beslutningsmåde med næsten automatisk spill-over på samme måde som neofunktionalisterne i deres første fase. Tilhængerne lagde også vægt på baggrundsfaktorer, men mente EF ville udvikle sig på en pragmatisk, gradualistisk måde, ligesom funktionalisterne troede det. Mens tilhængerne i virkeligheden mente, at vi ikke havde andet valg end at gå ind i EF, var modstanderne af den opfattelse, at når vi først var gået ind, var en uundgåelig skæbnesvanger proces sat i gang.

Vi så, at virkeligheden siden 1972 har vist, at baggrundsfaktorerne ikke havde en så kraftig virkning som forudset. Valget og udviklingen var ikke så givet, som forventet. Beslutningstagningen har indeholdt såvel radikale som pragmatiske elementer, men sidstnævnte har været de fremtrædende. Beslutningstagningen er således ikke foregået efter en spill-over model, men snarere på en mere tilfældig spill-around måde.

Modstandernes magtopfattelse lægger som hos neofunktionalisterne vægten på legale og supranationale aspekter og giver udtryk for, at integrationen før eller senere vil komme til at

omfatte alle samfundslivets områder. De mener med andre, at EFs magt ville stige såvel med hensyn til niveau som omfang. Tilhængerne tager derimod udtrykkeligt forbehold for nogle områder, og deres opfattelse ligger således både her og i spørgsmålet om magtens niveau nærmere funktionalisterne. Udviklingen siden 1972 har medført en blanding af supranationalt og interguvernementalt samarbejde. Hertil kommer, at medens niveauet for dette samarbejde ikke er steget, er området for det udvidet. Imidlertid er udvidelsen ikke sket på de områder, som modstanderne havde i tankerne og især var imod.

Hvad endelig angår spørgsmålet om samtykkedannelse, forudså modstanderne en klar adskillelse mellem de kontrollerende lag, især Kommissionen, og de kontrollerede, befolkningerne, med det resultat, at samtykkedannelsen ville blive ringe. Tilhængerne forestillede sig samtykkedannelsen indbygget i Ministerrådet. Den virkelige samtykkedannelse ligger nok nærmest sidstnævnte opfattelse, men tendensen går i retning af lidt mere adskilte mekanismer, for eksempel ved hjælp af Europa-Parlamentet.

16.3. Styringsmekanismer

Vor opgave var ikke konkret at forudsige, hvorledes EF vil eller bør udvikle sig. Det ville heller ikke være forsvarligt inden for den brede samfundsmæssige analyseramme, som er anvendt her, og på grundlag af de forskningsresultater og erfaringer vi har. Det vi kan, er, jfr. p. 102, at angive nogle koncepter, der kan føre til et aktivt, integreret fællesskab. Disse koncepter eller egenskaber kan som nævnt kategoriseres inden for fire forskellige typer styringsmekanismer. Om politikerne vælger denne vej, der er realiserbar, ved vi ikke. Men det er utvivlsomt, at der er behov herfor, blandt andet på grund af den stigende interdependens.

Såvel det danske som EFs beslutningssystem kræver, for at gøre det aktivt, relativt mere indbyggede informationsprocesser med et større behandlende element som for eksempel bredspektrede arbejdsgrupper. En for omfattende indsamling og neutral fremlæggelse af data fremmer ikke mulighederne for styring af integrationsprocessen. Men omvendt vil dette heller ikke være tilfældet, hvis informationsprocessen er for uempirisk, det vil sige højtflyvende planer, løsrevet fra kendsgerninger.

Den aktive synsmåde har som nævnt ingen forudsætninger om forholdet mellem enhederne, for eksempel mellem baggrundsfaktorer og de primære enheder. Den aktive beslutningsmåde er derfor i sig selv hverken rationalistisk eller pragmatisk. Man bør derfor indrette beslutningssystemerne således, at de kan indeholde mulighed for begge de nævnte beslutningsmåder. Dette er tilfældet, for så vidt angår den kombinerede afsøgning. Som vi så, var ikke mindst det danske beslutningssystem nærmest pragmatisk, hvilket imidlertid i en hurtigt omskiftelig verden, som den nuværende, trods alt er mere hensigtsmæssigt end et stift, rationalistisk system. Vi så tilsvarende, at det var muligt, til opnåelse af et aktivt system, at accelerere EFs beslutningsproces, da systemet var modent hertil. Accelereringen burde i EFs nuværende stade mest eufunktionelt foregå via afsmitning i analytisk politiske sektorer (de diffuse) og i de konkret økonomiske sektorer (de specifikke). Imidlertid kunne det, især for så vidt angår muligheden for at gå fra negativ til positiv integration, være nødvendigt at bakke afsmitningsprocessen op med magt.

Vi så, at mange grunde talte for, at supranationale systemer er bedre styringsmekanismer end internationale med hensyn til at opnå et aktivt fællesskab og integration. Vi så endvidere, at eftersom et karakteristisk træk ved EF var, at det bestod af akkumulerede enheder, var der ingen grund til at antage, at EF fratog nationalstaterne suveræniteten. I den udstrækning, EF derimod nærmede sig et almindeligt magtbalancesystem med post hoc kontrolmekanismer, var der tale om en suverænitetsindskrænkning som i et nulsumsspil. I så tilfælde ville EF ikke være solvent. Vi så også, at en udvidelse af den normative og tvangsmæssige magt var af betydning for at få den økonomiske magt udvidet, således at der blev balance i EF-systemet. Denne udvidelse af magten bør ske ved afsmitning fra visse typer (nemlig diffuse) økonomiske sektorer.

En yderligere forudsætning for at accelerere integrationsprocessen og skabe et aktivt fællesskab er en forøgelse af samtykket til EF. Tilslutningen øges bedst ved partikularisme, det vil sige ved forøgelse af omfanget af tjenester, EF kan yde uden samtidig at svække integrationsdybden. Såvel en tre-elitestruktur (Frankrig, Tyskland og Storbritannien) som en udvidelse af EFs medlemskreds vanskeliggør imidlertid dette. Så meget desto vigtigere er det derfor, at integrationen rent faktisk finder sted på de områder, hvor den stilles i udsigt. Sker dette ikke, opstår

der en diskrepans mellem de ideale og faktiske strukturer, der fører til fremmedgørelse over for EF-systemet. Da integrationsfænomenet er epigenetisk, er dets udvikling i princippet umuligt at forudsige, hvilket yderligere må mane til forsigtighed med hensyn til at opstille attråværdige langtidsmål. Af alle disse grunde vil det derfor ofte være således, at jo højere man sigter, desto lavere rammer man. Der vil desuden være en negativ korrelation mellem samtykke og fremmedgørelse. Vi så endvidere, at fremmedgørelsen potentielt nok var større i de gamle EF-lande, hvor samtykket kan tænkes at falde.

For at forøge samtykket burde samtykkemekanismerne være mindre afsondrede, end det er tilfældet nu. Europa-Parlamentets og Kommissionens normative magt bør styrkes. Endvidere bør muligheden for koalitioner, men som nævnt ikke tre-elitestrukturen, styrkes.

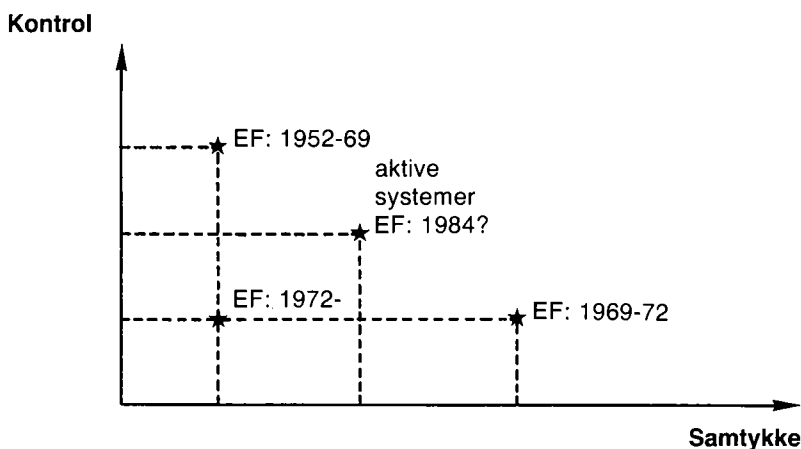
16.4. Kontrol og samtykke. EFs udvikling

Som nævnt er det vigtigste ved mekanismerne til fremme af integration deres indbyrdes forhold. Blandingen mellem kontrol og samtykke må være balanceret.

Er systemet for aktivt, det vil sige indeholdende for meget kontrol, tager det ikke hensyn til befolkningens ønsker og krav, hvilket i en tid med masseuddannelse og dermed massebevidsthedsgørelse kan skabe fremmedgørelse og systemsammenbrud. Men i en tid, hvor samfundsprocesserne tager til i omfang og hurtighed, vil et passivt system også føre til ødelæggelse af eksisterende strukturer. Vi må finde et system, der bygger på en relativ høj grad af samtykke og kontrol, og det er netop tilfældet med det aktive. Ingen af de systemer, vi kender i dag, kan karakteriseres som aktive. De eksisterende systemer kan groft sagt kategoriseres, som det fremgår af figuren p. 175.

Det danske system er kollektivistisk. Derfor opfattede regeringen EF på samme måde. Oppositionen så derimod EF som noget radikalt forskelligt, det vil sige overstyret. Da modstanderne især var "venstreorienterede", var EF på en vis måde også en refleks af deres måde at tænke på med hensyn til samfundssystemer.

Tilhængerne har efter vor indmeldelse i EF hævdet, at de tog fejl i den forstand, at samarbejdet udviklede sig langsommere, end de

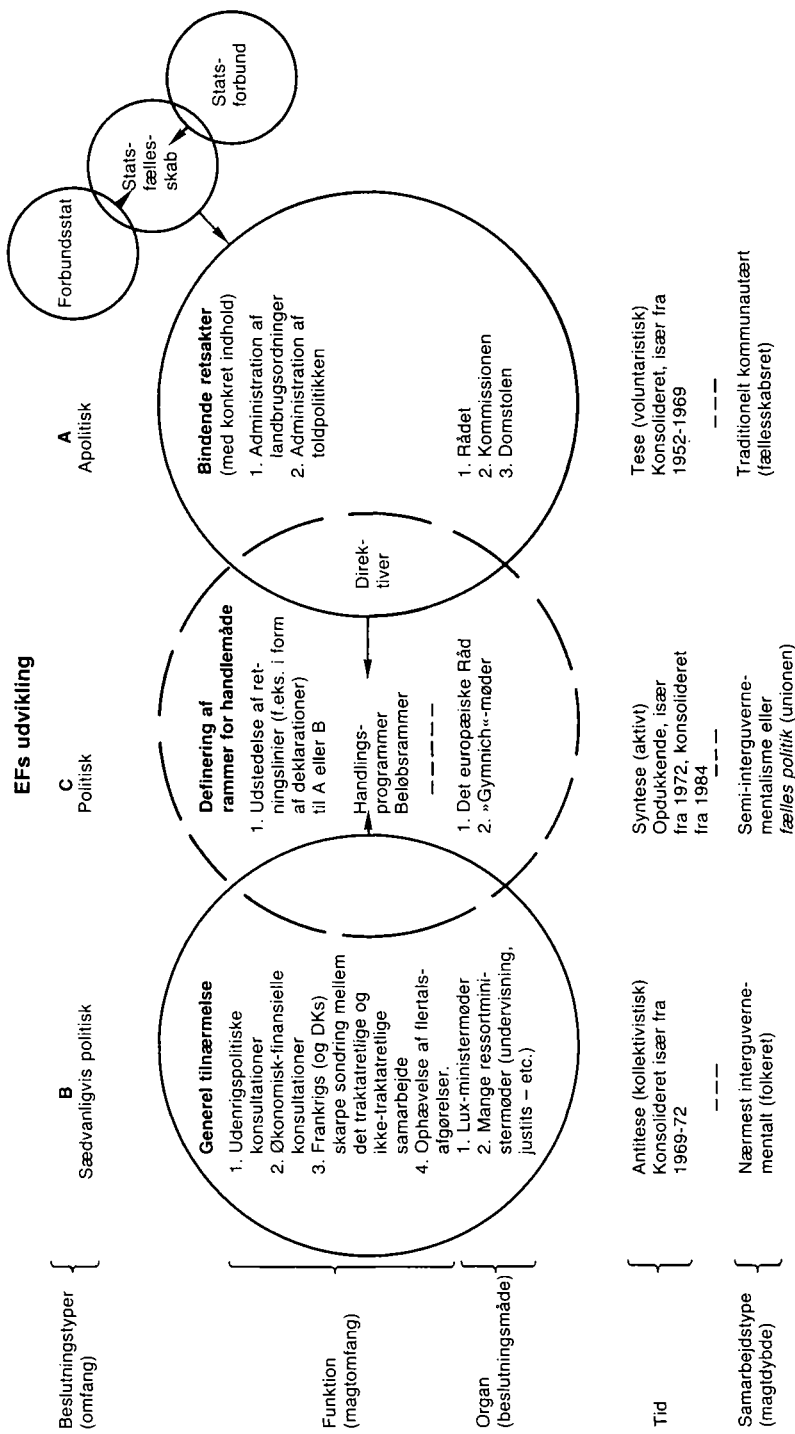


havde forudset. I denne fremstilling har vi hævdet, at samarbejdet generelt set faktisk udviklede sig hurtigere end forudset i tilhængerens indlæg i folketinget. Tilhængerne har muligvis ment noget andet personligt, end de gav udtryk for offentligt, men dette er for så vidt uden betydning. Det, der handles efter, og det, eftertiden bedømmer politikere på, er deres ord og handlinger, ikke hvad de i deres inderste troede og tænkte. På enkelte områder er udviklingen dog gået langsommere, end politikerne offentligt gav udtryk for. Dette gælder ikke mindst på de områder, hvor modstanderne mente, at udviklingen ville gå hurtigt. De områder, hvor udviklingen er gået hurtigere end forudset af tilhængerne, vedrører især emner, der ikke var kontroversielle i forhold til modstanderne.

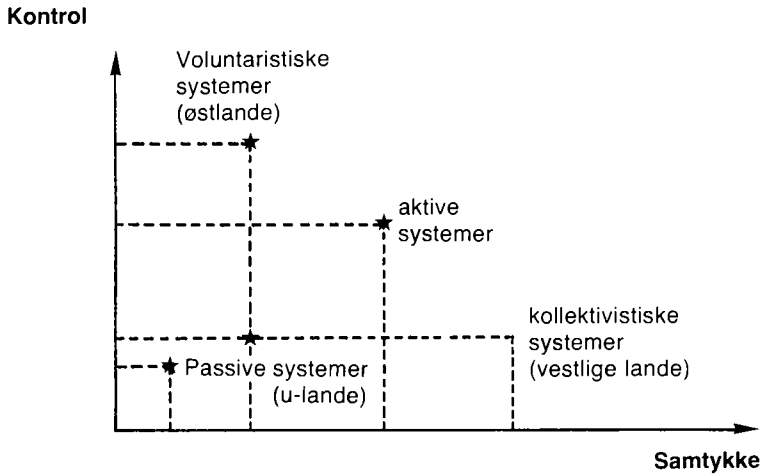
Ser vi på EFs udvikling, er det mere forståeligt, at såvel tilhængere som modstandere har haft vanskeligt ved at forudsige udviklingen. EF-debatten fandt nemlig sted i en brydningstid, hvor det oprindelige system, som modstanderne hæftede sig ved (se A i figuren p. 176), var ved at gå til, medens et nyt dukkede op (B).

Således havde såvel modstandere som tilhængere for så vidt ret. De talte imidlertid om to forskellige, delvist overlappende systemer. Virkeligheden var imidlertid mere original end politikernes forestillinger med hensyn til EFs udvikling. Et helt nyt system er opdukket, det vi lever med i dag (C).

EFs udvikling kan måske skematisk gengives således:



EF-systemets udvikling kan også i forenklet form beskrives således:



Skal vi udvikle EF mere i retning af et aktivt samfund, kan vi drage lære af del III. Om EF vil udvikle sig i denne retning, kan vi ikke med sikkerhed udtale os om. Det afhænger af politikernes evne til at styre processerne. Dette afhænger igen af deres evne til at forstå, beslutte og gennemføre samt til at danne konsensus omkring sig.

Internationalt samarbejde er nødvendigt, hvis vi vil overleve ikke kun kernevåbnene, men også på en værdig og tilfredsstillende måde. Internationalt samarbejde kan foregå på mange måder, og måske kan et varieret udvalg af værdier for enhver borger ("equal opportunities") og sikring af de svageste individer nås på andre måder end ved opbygningen af et aktivt og integreret regionalt system. Men et sådant system synes i hvert fald at kunne give os mulighed for at opnå et system, der i højere grad kan tilfredsstille vore ønsker. I international politik kan for stor iver og utålmodighed virke mod hensigten. Derimod kan vedvarende, konsekvens og fremsynethed føre til gavnlige resultater. Hverken et drivende og kollektivistisk system eller et system, der så at sige går for hurtigt frem ved at være voluntaristisk, vil være så velstyret som et aktivt system.

Som det er nævnt i mottoet, var det sådanne ideer, EFs fader, Jean Monnet, havde i tankerne, og deres bæredygtighed er ikke blevet modbevist. EF er stadig det centrum, hvorom europæisk

politik drejer sig, når bortses fra militærpolitik. I avisernes professionelle understregning af kriser i samarbejdet glemmes ofte de resultater, der trods alt opnås, ofte som følge af kriser. Det gælder EMS og den kendsgerning, at adskillige EF-lande var villige til at betale et ikke helt ringe beløb for at sikre sig UKs fortsatte medlemskab og for at befæste demokratierne i de sydeuropæiske lande. Hertil kommer bibeholdelse af det frie marked trods økonomisk krise og krav fra visse sider om indførelse af handelsrestriktioner.

Dette betyder ikke, at EF er noget ideelt system, eller at det ikke trænger til ændringer. Tværtimod vil ændringer i EFs opbygning som nævnt være nødvendige, hvis systemet skal overleve. Opnås dette ikke, svigter vi systemet, og det vil forfalde. Men de internationale problemer består.

Bruger vi billedet med banken i del III, ser vi, at en udvidelse af de fælles politikker, partikularisme og den såkaldte positive integration, kan føre til gevinster for alle lande, eller måske for de lande, der på andre områder mener, de bidrager uforholdsmæssigt meget. Endvidere kan det eksempelvis nævnes, at en politik, der måske af ideologiske (liberalistiske) grunde er uacceptabel på nationalt niveau, for eksempel gennemsnitspriser for stål, er mere acceptabel på EF-niveau, idet indgrebet i den frie markedsmekanisme - som for eksempel multifiberarrangementet og stålaftalerne - i virkeligheden betyder større frihed indadtil.

Man bør tage et langsigtet perspektiv i anvendelse. Over 30 år er gået. Meget er nået. Om det er nået for langsomt, er et spørgsmål om tidshorisont. Monnet var tålmodig. Måske har EF været for tilbøjelig til spredning af samarbejdet uden samtidig at have styrket arbejdet i dybden, eller interesseret sig for, hvilke områder man ønskede inddraget, hvorved den nævnte spill-around effekt har været ret markant, og partikularismen er blevet svækket. Efter forliget i 1984 om EFs fremtidige finansiering, og efter at udvidelsesspørgsmålet er afgjort, er der løst op for en mere målbevidst indsats.

Med vedtagelserne på Det europæiske Råds møder i marts og i juni af en forhøjelse af momsloftet er de fornødne midler bragt til veje til en udvidelse af EF-samarbejde på nye områder, det vil sige en udvidelse såvel i bredden som i dybden. EF-landene har i deres kommende arbejde prioriteret blandt andet følgende mål højt: Konvergens i den økonomiske politik; udvikling af Europas videnskabelige og

økonomiske potentiel, herunder udvikling af telekommunikation og bioteknologi; styrkelse af det interne marked.

I sin tale til Europa-Parlamentet den 25. juni 1984 tilføjede formanden for Det europæiske Råd nogle emner, som han mente, den særlige gruppe vedrørende institutionelle spørgsmål (jfr. p. 89) også burde beskæftige sig med udover institutionelle spørgsmål, nemlig uddannelse, sundhed, retsvæsen, bekæmpelse af terrorisme og generelt fremskridt mod den europæiske union. Med disse vedtagelser og med det arbejde, der nu er sat i gang, er den udvikling, som har været undervejs længe, konsolideret. Et nyt integrationssystem, som jeg i figuren ovenfor (p.176) har kaldt det politiske (cirkel C), har for alvor bidt sig fast som det mest aktive og dominerende system, uden at det derved har kvalt de to andre systemer. Det nye system svarer som nævnt hverken præcist til tilhængernes eller modstandernes opfattelse af EF, således som den blev udtrykt i 1971-72.

Denne fremstillings teoretiske og empiriske resultater gør det sandsynligt, at EF nu bevæger sig i en mere aktiv retning. I hvert fald er forudsætningerne herfor til stede med den tendens, man har kunnet spore i samarbejdets udvikling de senere år, og som er konsolideret ved topmødebeslutningerne i 1984. Disse lægger op til et samarbejde, netop på de områder, der skulle fremme integrationen bedst på dens nuværende stadi, det vil sige de analytisk politiske (diffuse) sektorer og de konkret økonomiske (jfr. blandt andet p. 131 ff. og p. 172 f.). I vore dage er funktioner som for eksempel telekommunikation og bioteknologi netop diffuse, økonomiske sektorer, der rækker ind over en række af samfundslivets områder. Der er endvidere tale om den type integration, vi i det foregående har kaldt positiv integration, og som yderligere fremmer integrationen.

Der er også ved topmødebeslutningen i juni 1984 gjort et forsøg på at styrke den normative magt, som vi har set, der var behov for (jfr. blandt andet p. 173). Det er sket ved vedtagelsen af en erklæring om "Borgernes Europa", en erklæring der indeholder en række forslag til, hvorledes EFs image forbedres. Forslagene tager sigte på foranstaltninger, som borgerne direkte skulle kunne føle ville være til deres fordel. Der tales om et ensartet pas, fjernelse af alle politi- og toldformaliteter for persontrafikken ved grænserne mellem EF-landene, gensidig anerkendelse af eksamensbeviser fra universiteterne, oprettelse af ven-

skabsforbindelser mellem skoleklasser, fælles flag, hymne og mønt, fælles sportshold o.s.v. Forslagene fik i pressen ikke en særlig positiv modtagelse, men det kan ikke udelukkes, at enkelte af dem, hvis de gennemføres, kan fremme EFs normative magt. Alene den kendsgerning, at der er nedsat en arbejdsgruppe om disse spørgsmål, er vel et udtryk herfor.

Der er også tegn på, at Kommissionens normative magt måske forøges, som Mitterand ønsker det. De navne, der foreløbig er på tale til den nye Kommission, der skal begynde i 1985, vil øge dens prestige. Der er tale om politikere, der som Jacques Delors og Henning Christophersen og Willy de Clercq ikke er ved slutningen af deres karriere, som det ikke så sjældent har været tilfældet med Kommissionsmedlemmer tidligere.

Det er mere tvivlsomt, om sammensætningen af det nyvalgte Europa-Parlament vil øge dets prestige.

Vi har set, at integration også fremmes ved partikularisme (jfr. blandt andet p. 173). Det, der lægges op til ved topmødeerklæringerne fra 1984, er flere samarbejdsområder, og hermed er den ene forudsætning for partikularisme opfyldt. Om den anden - ikke svækkelse af integrationshøjden - er opfyldt, er imidlertid et åbent spørgsmål, indtil resultatet fra de arbejdsgrupper, der nu er sat i gang, forligger. Men det er i denne fremstilling hævdet, at der nok ikke bliver tale om det "klassiske" supranationale samarbejde, som jeg har kaldt type A ovenfor (p. 176), og som dækkes af Romtraktaten, men snarere om type C - blandingen af supranationalt og interguvernementalt samarbejde, som svarer til den beslutningsmetode, vi tidligere har kaldt den kombinerede afsøgning - der ikke har vist sig at svække integrationen.

Konklusionen er, at forudsætningerne for, at der på ny kan komme fremdrift i integrationen, synes at være til stede. Betingelserne for en bedre balance mellem kontrol og samtykke er tilvejebragt. Mens det dominerende integrationssystem i 1960'erne var voluntaristisk, var systemet i 1970'erne overvejende kollektivistisk, men også med spirer til det aktive. I 1980'erne har det aktive system som nævnt konsolideret sig, men således at der stadig er stærke elementer af de to andre systemer, jfr. de overlappende cirkler i figuren ovenfor (p. 176).

Det er dette system, Danmark må forholde sig til, hvis vi ønsker at forritsætte som medlem af EF.

Hvis analysen her er rigtig, er integrationsprocessen så at sige sat på skinner igen, og forudsætningerne tilvejebragt for, at toget kan køre. "Take-off" stadiet er nået.

Det står ikke i Danmarks magt at ændre herved, og dansk EF-politik står derfor over for sit måske vanskeligste valg siden beslutningen om medlemskab.

De valgmuligheder, vi står overfor, er i virkeligheden enkle: ønsker vi at melde os ud, ønsker vi at indtage en plads på tredje klasse i toget, eller ønsker vi at være med i lokomotivet og bestemme.

Derimod er den tid forbi, hvor vi med jævne mellemrum og i den senere tid med stadig større hyppighed, kan hive i nødbremsen.

Der består dog ét stort usikkerhedsmoment med hensyn til EFs fremtidige udvikling. Det er nemlig ikke lige meget, hvad de ekstra økonomiske ressourcer, EF får til rådighed ved den forhøjelse af momsloftet, der blev vedtaget ved topmødet i juni, bruges til. I denne fremstilling er det forudsat, at de bruges til en udvidelse af EFs aktiviteter. Hvis pengene derimod strækkes over en længere periode, kan de også bruges til at udskyde det tidspunkt, hvor problemet med EFs finansiering på ny melder sig, idet det forlig, der blev indgået i 1984, formentlig kun vil kunne holde i 3-5 år. Det bliver ikke mindst vanskeligt for fremtidige statsledere uændret at leve med den gældende særordning for Storbritannien suppleret med den finansieringslettelse for Forbundsrepublikken Tyskland, der samtidig fandt sted.

Benyttes de ekstra finansielle ressourcer på denne måde - klattes pengene så at sige væk - vil Danmark ikke blive stillet over for det skelsættende valg, der er nævnt ovenfor.

På den anden side vil Fællesskabet da heller ikke udvikle sig, men gå i retning af et passivt fællesskab. Bruger vi det tidligere omtalte billede om banken, kan vi sige, at i det passive fællesskab tømmes banken, så den bliver insolvent. I så tilfælde medfører det, at vi bevæger os fra et variabel-sumsspil til et nulsumsspil, hvor modsætningerne mellem staterne vil øges og føre til EFs svækkelse og mulige opløsning.

Den kommende tids udvikling er således helt afgørende ikke blot for Danmarks EF-politik og internationale tilhørsforhold, men også for EFs og Europas fremtid.

16.5. Behovet for et paradigme

Den vekselvirkning, der i 50'erne og 60'erne fandt sted mellem politikere, embedsmænd og teoretikere på integrationsområdet, eksisterer ikke længere. Der er dog nogle videnskabsmænd, der på ny har taget fat på problemet. Enkelte af disse har dog atter resigneret og opgivet integrationsteorien (1). Andre har lagt sig tæt op ad den beskrivende, og forladt den teoridannende forskning (2). Atter andre har gravet sig ned i og endevendt den eksisterende teori, der som tidligere nævnt appellerede mest til beslutningstagerne, nemlig funktionalismen (3). Imidlertid er én af integrationsteoriens fædre, Ernst B. Haas, imod slutningen af 1970'erne kommet til følgende resultat: "Det at udarbejde teorier om regional, politisk integration er som sådan ikke længere udbytterigt som en selvstændig og selvbevidst intellektuel arbejdsopgave. På denne måde, men også kun på denne måde, har den politiske integrationsteori overlevet sig selv" (4). En anden integrationsteoretiker skriver i 1981: "... det er bydende nødvendigt, at vi nu finder en intellektuelt overbevisende ramme, inden for hvilken vi kan forstå det sammenvævede net af europæiske interaktioner, der stadig udvikler sig mere intenst og dog for nærværende også vokser på en mere usammenhængende måde" (5). Flere integrationsforskere synes med andre ord at være kommet til samme resultat som nærværende forfatter, nemlig at integrationsteorien må udvides og sættes ind i en større samfundsmæssig teoriopfattelse. Mens Ernst Haas ikke udvikler en sådan, er dette sket her ved anvendelse især af Amitai Etzionis samfundsopfattelse.

I 1950'erne var beslutningstagerne igangsætterne af integrationen såvel i praksis som i teori. I 1980'erne er det tydeligt, at beslutningstagerne er rådvilde og løbet tør for energi og gode ideer. Flere forsøg på at sætte gang i integrationsprocessen i 70'erne (Tindemans-rapporten, Vismandsrapporten og drøftelser om en effektivisering af det udenrigspolitiske samarbejde) løb ud i sandet.

Denne rådvildhed eksisterer som nævnt også hos forskerne. Hvis nærværende fremstilling, som det var hensigten, har bidraget til at åbne lidt op for debatten om, og fremme forståelsen af integrationsfænomenerne, såvel hos teoretikerne som hos praktikerne, kan fremstillingen måske også bidrage til et nærmere samarbejde mellem disse to miljøer til gavn for begge.

Under alle omstændigheder er det mit håb, at det i denne fremstilling tilstrækkelig klart er blevet demonstreret, at de eksisterende integrationsteorier (del I) kunne benyttes til at analysere og beskrive nogle praktikeres udsagn om integrationsdannelsen, ligesom det tilsvarende skulle være klart, at praktikerne tænkte inden for samme paradigmer som teoretikerne. Begge var imidlertid paralyseret i disse paradigmatiske baner, mens den faktiske udvikling af integrationen gik en anden vej (del II). Derfor var der behov for et nyt paradigme - eller mindre ambitiøst udtrykt - for en udvidelse af det gamle. Et forsøg herpå er indeholdt i denne fremstillings del III.

16.6. Efterskrift

Dette paradigme er som nævnt inspireret ikke blot af teoretikeren Amitai Etzioni, men svarer også godt til praktikeren Jean Monnets grundlæggende tanker. I virkeligheden er der dog tale om, at integrationsdannelse og -teori, sådan som den er fremstillet her, rører ved gamle statsfilosofiske og menneskelige problemer. Også på denne måde er integrationsteorien blevet sat ind i en større sammenhæng og har fået et teoretisk hjemsted. Hegel understregede i sin statsfilosofi betydningen af nationalisme eller regionalisme og fællesskab, mens Kant lagde vægt på, at individets rettigheder burde sikres. Jean Jacques Rousseau forsøgte at løse dette problem om individ (frihed) contra fællesskab (lighed) ved at tale om en "volonté générale", fælles for den enkelte og herskeren. Senest genfindes debatten om disse spørgsmål hos to professorer ved Harvard Universitetet, John Rawls og Robert Nozich. John Rawls gør sig i sin allerede klassiske og verdenskendte bog (6), A theory of Justice, fra 1972 til talsmand for det såkaldte distributive retfærdighedsbegreb, der blandt andet indeholder et princip om, at sociale og økonomiske uligheder skal ordnes således, at de er til størst mulig gavn for dem, der har de færreste fordele (7). Nozich bygger i sin bog, Anarchy, State and Utopia fra 1974 en teori op omkring et retfærdighedsbegreb, han kalder berettigelse. For Nozich er det centrale, at der kun tages så meget fra nogle, at man ikke forværrer situationen for andre. Mens Rawls' værk, således som dets titel angiver det, i første række omhandler begrebet retfærdighed (og lighed), er det afgørende spørgsmål for Nozich at op-

bygge en stat, der sikrer, og ikke forsynder sig imod, individets menneskerettigheder (og frihed). Det er denne type stat, han kalder minimalstaten, og som han i øvrigt mener er utopisk (8).

Det individuelle contra det almene, og hvorledes man forklarer og forbinder tilsyneladende modstående og modsigende udsagn og finder det sande, er centralt i Hegels, Phänomenologie des Geistes. Som nævnt understregede han i sin statsfilosofi det almene. For Hegel er intet delsystem sandt. Hvert system forudsætter et forudgående og er selv en forudsætning for det følgende, på samme måde som knoppen står i modsætning til blomsten, og knop og blomst opløses i en frugt (9). De tre dannelser kan ikke isoleres fra hinanden, de udgør et hele og er den absolutte sandhed. Hvert led er nødvendigt for helheden. Denne dialektiske tankegang, der senere er betegnet tese, antitese og syntese, findes også hos Søren Kierkegaard - skønt han i øvrigt foragtede Hegel. Kierkegaard taler i Sygdommen til Døden om en indre kamp hos det enkelte individ. For ham er Selvet eller Mennesket "en Synthese af Uendelighed og Endelighed, af det Timelige og det Evige, af Frihed og Nødvendighed" (10). Selvet bliver således i Kierkegaards terminologi "Fortvivlet", hvilket han betragter både som en fordel og en mangel, men frem for alt som noget, der er karakteristisk for det enkelte menneske i forhold til dyrene (11). Kierkegaard nævner blandt andet eksemplet, at når døden er den største fare, håber man på livet; men når man står i en endnu værre og farligere situation, håber man på døden. "Når så Faren er så stor, at Døden er blevet Haabet, så er Fortvivlelse den Haabløshed end ikke at kunne dø" (12).

Disse filosofiske og idéhistoriske synspunkter er ikke forsøgt presset ned over de eksisterende integrationsteorier og -dannelser og politikernes udtalelser om EF. Derimod er stoffet, som jeg har analyseret, naturligt faldet på plads inden for to hovedkategorier, henholdsvis den kollektivistiske og den voluntaristiske samfundsopfattelse. Mens den første især lægger vægt på elementer som nødvendigheden, ligheden, fællesskabet og samtykket, lægger voluntarismen hovedvægten på mulighederne, friheden og individets kontrol. Syntesen af disse synspunkter er søgt indeholdt i det aktive fællesskab, hvor en "blanding" af samtykke og kontrol skulle kunne sikre retfærdighed. Ved hjælp af styringsmekanismernes kon-

trol og samtykke skulle en aktiv regionaldannelse også kunne skabes ud af individets og nationalstatens dialektik. Den regionale integrationsdannelse er med andre ord dialektisk forbundet med det enkelte menneske og nationalstaten. Dette medfører, for at følge Kierkegaards tankegang, nok Fortvivlelse, men indebærer som nævnt også fordele.

Hermed skulle svaret også være givet på, hvilken af de tre nævnte valgmuligheder Danmark bør gribe.

NOTER

Indledning - kapitel 1

- 1) Edwin O. Reischauer, Toward the 21st Century: Education for a Changing World, New York, 1973.
- 2) E.B. Haas "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing" i Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, ed., Regional Integration, Mass., 1971, p. 3-42.
- 3) Nemlig hos Amitai Etzioni og Joseph Nye, men mærkeligt nok, som det senere vil ses, ikke hos Karl Deutsch. Senest også hos E.B. Haas, The Obsolescence of Regional Integration Theory, Research Series, no. 25, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1975.
- 4) Ved begyndelsen af enhver forskningsproces står man over for valget, at gå i dybden eller i bredden. Nærværende fremstilling er i forhold til gængse fremstillinger gået i bredden, idet det forekom mig, at behovet her var størst. Skal man endelig opstille en arbejdsdeling for policy science studier, må det være, at statsapparatet er bedst egnet til at gå i dybden, for eksempel afdække de faktuelle forhold, mens universitetsverdenen er bedre egnet til at gå i bredden.
- 5) Se f.eks. Bruce M. Russett, International Regions and the International System, Chicago, 1967, p. 232.
- 6) Se f.eks. Richard L. Merritt, Foreign Policy Analyses, Mass., 1975, p. 153.
- 7) Interview i Politiken den 11. juli 1977.
- 8) Denne erkendelse skyldes først og fremmest Thomas Kuhns banebrydende lille bog, The Structure of Scientific Revolutions, 2. ed., Enlarged, Chicago, 1970, p. VIII.
- 9) Ibid.

- 10) Om dette spørgsmål se Erik Rasmussen: "Statskundskab og historie", Jyske Samlinger. Ny række VII, 3, 1967, pp. 450-451.
- 11) U. Federspiel, Venstres og Konservatives markedspolitik, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1969, ikke publiceret.
- 12) Jfr. Abraham Lincolns velkendte udtalelse.
- 13) Jeg er klar over, at det kan anføres, at det næppe kunne forventes, at politikernes forudsigelser holder stik, idet der er kommet så mange fejlkilder til, herunder ikke mindst det økonomiske tilbageslag. Dette kan have virket ind på EF-systemet i en grad, så det er fænskeligt at skelne, hvilke virkninger der skyldes EF, og hvilke udenforstående faktorer, som for eksempel oliekrisen og den recession, der begyndte i 1971. EF-systemets grænser er blandt andet hermed blevet gennembrudt og er derfor i flere tilfælde vanskelige at drage. Valutaslangens medlemskreds, der omfattede nogle EF-medlemmer og nogle ikke-EF-medlemmer, er et eksempel herpå. For det andet kan det nævnes, at et forsøg på at bedømme Danmarks og EFs udvikling blot 7-8 år efter vort medlemskab af EF, kan synes at være for tidligt. Endelig vil det kunne indvendes, at inddelingen tilhængere-modstandere er for grov. Dette er for så vidt rigtigt, som der såvel inden for tilhængere som inden for modstandere var forskellige afskygninger af opfattelser om EFs udvikling. Her igen er det alene klynger af argumenter, vi er interesseret i, og der er en ret høj grad af overensstemmelse mellem udtalelserne fra på den ene side ordførerne for tilhængerpartierne og på den anden side de forskellige modstandere, ligesom tilhængerne og modstanderne hver skrev en betænkning til lovforslaget.
- 14) I for eksempel Sovjetunionen er dette ikke accepteret. Kun efter særlig (marxistisk) uddannelse og med særlige kvalifikationer (partimedlemskab) kan man retteligen ytre sig om politik.
- 15) Marion J. Levy, Jr., Modernization and the Structure of Societies: A Setting for International Affairs, Princeton, 1966, p. 6.
- 16) Det må understreges, at der menes politologiens og ikke politikernes jargon. Politikernes jargon er et slags kodesprog, et "privat sprog". Eksempler er Kennedys og Nixons offentliggjorte samtaler med deres nærmeste rådgivere.
- 17) Etzioni, op.cit., 1968, pp. VII, VIII og 10, understreger selv begge funktioner for sin teori.

Kapitel 2

- 1) Denne definition og det følgende bygger på A. Etzioni, The Active Society, New York, 1968, og A. Etzioni, "Towards a Macrosociology", J.C. McKinney and E.A. Tiryakian, ed. Theoretical Sociology, New York, 1970, pp. 70-97.
- 2) Se foruden Etzioni op.cit., 1968, også A. Etzioni, "The Epigenesis of Political Communities at the International Level" i J. Rosenau, International Politics and Foreign Policy, 2. ed., New York, 1969, p. 347.
- 3) Etzioni vil mene, at nogle af disse ikke opererer på makroniveauet og derfor strengt taget ikke kan kaldes kollektiver. Se Etzioni op.cit., 1968, pp. 63-64.
- 4) H.A. Kissinger, A World Restored, Glouster, Mass., 1973, p. 319 og p. 326. Se også Etzioni, op.cit., 1968, pp. 63-64.
- 5) Kissinger op.cit., p. 5, p. 325, p. 329.
- 6) H.J. Morgenthau, Politics among Nations, New York, 4th Printing, 1968, pp. 3-4.
- 7) N. Amstrup, Dansk Udenrigspolitik, København 1975, p. 13. Se også P. Hansen, "Adaptive Behavior of Small States" i P.J. McGowan (ed.), Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies, vol. 2, 1974, pp. 143-174.
- 8) R.L. Rothstein, Planning, Prediction and Policymaking in Foreign Affairs, Boston, 1972, p. 72.
- 9) Min understregning. Erik Scavenius, Forhandlingspolitikken under Besættelsen, København, 1948, p. 9.
- 10) N. Amstrup, op.cit., p. 13.
- 11) Platons ideer er fremstillet med udgangspunkt i Hartnack, Filosofiens Historie, København, 1969, pp. 22-30.
- 12) Karl W. Deutsch, Nerves of Government, 1966 (1963), p. 76.
- 13) Webster's New Twentieth Century Dictionary. Unabridged, New York, 1968, p. 452.
- 14) Se Deutsch, op.cit., 1966 (1963), forord til 2. udgave om forskning vedrørende kybernetik i politologien.
- 15) Deutsch, op.cit., 1966 (1963), forord til 2. udgave, pp. XV-XVI, især punkt 1 og 2, og delvist punkt 3.
- 16) Denne følelse kan erkendes videnskabeligt. Eksempel herpå er den funktionelle differentiering i samfundet, se p. 11 ovenfor.
- 17) F.eks. Deutsch, Parsons, Etzioni, Norbert Wiener og Marxistisk Kriseteori, omend denne i modsætning til de nævnte forskere er deterministisk.

- 18) Teilhard de Chardin, Pave Johannes d. XXIII, A.J. Toynbee, Bertrand de Jouvenel, Karl Jaspers, Hans Morgenthau, Deutsch, op.cit., 1966 (1963), p. XVI.
- 19) F.eks. Giscard d'Estaing i en tale i fransk TV i 1974, og Henry Kissinger i sin "Europa-årstale" den 22. april 1973.
- 20) Ib Nørlund, Kybernetik, København 1964.
- 21) Oplyst af K.W. Deutsch til forfatteren i Genève, sommeren 1975.
- 22) Deutsch, op.cit., 1966 (1963), p. 146.
- 23) Deutsch, op.cit., 1966 (1963), p. XVII.
- 24) Deutsch, op.cit., 1966 (1963), p. 146.
- 25) Ibid., p. 61 ff.
- 26) Ibid., p. 62.
- 27) Etzioni, op.cit., 1970, p. 90.
- 28) Etzioni, op.cit., 1970, p. 77. En tydelig reference i ovennævnte citat til Deutsch, op.cit., 1966 (1963).
- 29) Morgenthau, op.cit., p. 3.
- 30) Ibid., p. 22, se også f.eks. p. 82, p. 484, p. 36.
- 31) Ibid., p. 511-14.
- 32) Ibid., p. 519 og p. 548.
- 33) Ibid., p. 549. Intet under at "realisterne" vandt stor tilslutning blandt diplomater! Se Rothstein, op.cit., p. 72.
- 34) Følgende kritik, der er rettet mod den britiske filosof Thomas Hobbes statsteorier, synes derfor anvendelig på Morgenthau: "If men were as savage and anti-social as they are as first represented, they would never be able to set up a government. If they were reasonable enough to set up a government, they would never have been without it". G.H. Sabine. A History of Political Theory, 3rd. ed., London 1963, p. 467. Kritikken for så vidt angår Hobbes er iøvrigt uberettiget, se J. Hartnack, op.cit., p. 75.
- 35) Morgenthau, op.cit., p. 512.
- 36) Ibid., p. 323.
- 37) A. Etzioni, op.cit., 1970, p. 76.
- 38) Etzioni, op.cit., 1968, p. 13.
- 39) Etzioni, op.cit., 1968, p. 71.

- 40) Fremmedgørelse er et samlebegreb for den modstand, der frembringes af magtanvendelse. Fremmedgørelse behøver ikke føre til åben modstand mod magtudøveren, men kan for eksempel give sig udtryk i, at man går hjem og slår konen, drikker, får neuroser etc. Se f.eks. Etzioni, op.cit., 1968, p. 352.
- 41) Etzioni, op.cit., 1968, p. 361.
- 42) Etzioni, op.cit., 1968, pp. 45-47.
- 43) Etzioni, op.cit., 1968, p. 66.
- 44) Termen system vil i det følgende blive brugt som angivende et feedback-forhold, hvad enten det skyldes interenheds- eller hierarkiske relationer. Se f.eks. Etzioni, op.cit., 1968, p. 66, og strukturfunktionsanalysen. Simpelt udtrykt kan vi sige, at systemanalysen vedrører hele systemets tilstand som følge af dets relationer til sine omgivelser.
- 45) Haas, op.cit., 1975, p. 89.
- 46) Etzioni, op.cit., 1968, pp. VIII og 9.
- 47) Etzioni, op.cit., 1968, p. 550.
- 48) Haas, op.cit., 1975, p. 35.

I DEL - Kapitel 3

- 1) David Mitrany, A Working Peace System, Chicago, 1966.
- 2) A.J.R. Groom og Paul Taylor (ed.), Functionalism, Theory and Practice in International Relations, London, 1975.
- 3) Mitrany, op.cit., pp. 193-213.
- 4) Mitrany, op.cit., p. 201 ff.
- 5) Mitrany, op.cit., p. 209.
- 6) Mitrany, op.cit., p. 204.
- 7) Se f.eks. Charles Pentland, International Theory and European Integration, London, 1973, p. 70.
- 8) Ibid. og Mitrany, op.cit., p. 83 og p. 32.
- 9) Martin Sæter, Det politiske Europa, Oslo, 1971, p. 52.
- 10) Mitrany, op.cit., p. 212.
- 11) Mitrany, op.cit., pp. 205-206.
- 12) Mitrany, op.cit., pp. 195-98.
- 13) Mitrany, op.cit., p. 207.
- 14) Mitrany, op.cit., p. 206.
- 15) Det er vigtigt at skelne mellem konkrete og analytiske strukturer. Konkrete strukturer kan defineres som "strukturer, der definerer enheder, der i hvert fald i princippet kan skilles fysisk (i tid eller rum, eller begge) fra andre enheder af samme art". Marion Levy, Jr., Encyclopedia of the Social Sciences, p. 26.
I samfundsvidenskaberne drejer det sig især om sådanne enheder, der involverer medlemskab af et socialt handlingssystem, det vil sige, hvor vi kan tale om, at et individ er inkluderet eller ej. Således er et socialt system, et samfund, et firma og en familie konkrete strukturer. Analytiske strukturer er "strukturer, der definerer aspekter af enheder, der selv i princippet er uadskillelige fra andre strukturelle aspekter". Levy, op.cit.. Det politiske system betragtes som en analytisk struktur.
De fejltagelser, man kan begå ved at overse denne sondring, kan føre til reificering, til konkretisering af fænomener, der ikke kan konkretiseres. I fysikken har man denne sondring, for eksempel mellem masse, form, rumfang og hastighed, der er analytiske strukturer, og atomer og elementarpartikler, der er konkrete strukturer. Fejltagelsen involverer, at man tager fejl mel-

lem dele af et fænomen og aspekter af det. Analytiske strukturer går i almindelighed på tværs af konkrete strukturer (som masse i forhold til molekyler og det politiske system i forhold til samfundet), og tilsvarende indeholder konkrete strukturer altid aspekter af flere analytiske strukturer (molekyler - masse og form, og samfundets økonomiske og politiske aspekter). Når man derfor har et fænomen, kan man "opløse" det på to måder, dels nedbrydes det i konkrete strukturer på lavere og lavere generalisationsniveau (EF, det danske samfund, den danske stat, partierne i staten, interesseorganisationerne o.s.v., ned til ét konkret individ, eller hvor langt man nu mener at ville gå i analysen), eller man kan nedbryde den oprindelige konkrete struktur i dens analytiske strukturer. (Marion Levy, *The Structure of Society*, Princeton, 1952, p. 91). De analytiske strukturer kan kun (bedst) analyseres i forhold til de konkrete strukturer, i hvilke de indgår. Man spørger for eksempel, i hvilke konkrete strukturer foregår politik, og får måske svaret: overvejende gennem regering og folketing. Vi kan altså tale om, at disse er overvejende politisk orienterede institutioner.

Et andet træk ved forskellen mellem konkrete og analytiske strukturer er, at konkrete strukturer kan påvirke hinanden i et simpelt kausalforhold (A implicerer B), men dette er ikke tilfældet med analytiske strukturer. Et atom påvirker et andet, en regering påvirker en anden, men vi kan ikke sige, at masse påvirker form, eller at de økonomiske aspekter påvirker de politiske. Derimod kan vi sige, at organisationer med overvejende økonomisk orienterede aspekter, påvirker organisationer med overvejende politisk orienterede aspekter. Et eksempel på, at man, når det gælder fysiske forhold, ikke tager fejl, er det indlysende absurde i følgende udsagn: "Æblets masse faldt ned fra træet og slog min hats farve af mig". Dette betyder dog ikke, at det er absurd at tale om masse i forbindelse med æbler. Tværtimod har en anvendelse eller opdagelse af analytiske strukturer i en konkret struktur jo netop vist sig særdeles nyttig til udvikling af empiriske teorier. Newtons iagttagelser af et æbles fald er et eksempel herpå.

Kapitel 4

- 1) Se f.eks. Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, Europe's Would-Be Policy, Englewood Cliffs, N.J., 1970, p. 15.
- 2) Jfr. også J.S. Nye, Peace in Parts, Boston, 1971, p. 24, R.J. Harrison, Europe in Question, London, 1974, p. 94.
- 3) J.S. Nye, op.cit., p. 14.
- 4) C. Pentland, International Theory and European Integration, London, 1973, p. 38.
- 5) Ernest B. Haas, The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957, Stanford, 1958, p. XII.
- 6) Ernest B. Haas, op.cit., 1958, p. 283.
- 7) Ernest B. Haas, op.cit., 1958, p. 297.
- 8) Ernest B. Haas, Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization, Stanford, 1964, p. 77.
- 9) Ibid., p. 79 og p. 81.
- 10) Ibid., p. 126.
- 11) Ibid., pp. 84-85.
- 12) Ibid., p. 111.
- 13) Se også Lindberg og Scheingold, op.cit., p. 117. De medtager også det eksempel, hvor aktøren i udgangssituationen erkender, at han ikke kan nå sit "oprindelige" mål uden at efterstræbe et "yderligere" formål. Dette er dog logisk set ikke afsmitning, da han jo i udgangssituationen har frit valg til at søge mod begge mål eller lade hele projektet hvile. Pointen i afsmitning er, som vi skal se, netop denne begrænsning af valg. Ellers taber afsmitning sin specifikke betydning, hvilket Lindberg og Scheingold iøvrigt ikke er interesseret i, jfr. op.cit., p. 156.
- 14) J. Lambert, "The Constitutional crisis 1965-66", Journal of Common Market Studies, Oxford no. 4, Maj 1966, pp. 196-228.
- 15) Danmark i EF nr. 1, Udenrigsministeriet, 1975, p. 5, og udenrigsministerens besvarelse i 1984 af spørgsmål fra folketingets markedsudvalg. Storbritannien blev nedstemt mod sin vilje i landbrugsspørgsmålet i 1980.
- 16) International Organization, 20-2, 1966, pp. 344-387.
- 17) L.N. Lindberg og S.A. Scheingold, op.cit., p. 166 ff.

- 18) Philippe C. Schmitter, "A Revised Theory of Regional Integration", Regional Integration: Theory and Research, L.N. Lindberg og S.A. Scheingold (eds.), Mass., 1971, 241.
- 19) J.S. Nye, op.cit., p. 65. Nyes paradigme er neofunktionalistisk logisk set, jfr. Hayward R. Alker, "Integration Logics: A Review, Extension and Critique", L.N. Lindberg og S.A. Scheingold, op.cit., 1971, p. 265, note 1.
- 20) R.O. Keohane og J.S. Nye "International Interdependence and Integration", Handbook of Political Science, 1975, p. 371. E.B. Haas, op.cit., 1975.
- 21) E.B. Haas, op.cit., 1958, p. 16. Lignende definitioner findes også i E.B. Haas, "Integration i Integration: The European and Universal Process". International Organization, vol. 5, no. 3, Summer 1961, pp. 366-392, og i E.B. Haas og Philippe C. Schmitter, "Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America", International Organization, vol. 18, no. 4, Autumn 1964, pp. 705-737, samt i E.B. Haas, op.cit., 1964.
- 22) M. Hodges (ed.), European Integration, (Penguin), Harmondsworth, 1972, p. 92.
- 23) L.N. Lindberg og S.A. Scheingold, op.cit., p. 305.
- 24) C. Pentland, op.cit., pp. 102-103, der citerer E.B. Haas.
- 25) J.S. Nye, op.cit., pp. 52-53, og Haas, op.cit., 1961, p. 457.
- 26) Se f.eks. Kirzner, op.cit., 1963, p. 192 ff.
- 27) Bela Belassa, The Theory of Economic Integration, London, 1961, pp. 1-2.
- 28) John Pinder, "Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC", M. Hodges (ed), European Integration, Penquin, 1972, p. 124 ff.
- 29) Ibid., p. 135.
- 30) Ibid., p. 125 og p. 148.
- 31) A. Landqvist og N. Lundgren, Integration i Västereuropa, Stockholm, 1974.

Kapitel 5

- 1) C.J. Friedrich og R.R. Bowie, eds., Studies in Federalism, Boston, 1954. Friedrich påtog sig denne opgave, efter at han havde været med til udformningen af Grundgesetz for Forbundsrepublikken Tyskland.
- 2) Det følgende er i høj grad baseret på R.J. Harrison, Europe in Question, London, 1974, kap. 3, samt M. Sæter, Det politiske Europa, Oslo, 1971, p. 90 ff.
- 3) Harrison, op.cit., p. 59.
- 4) K.C. Wheare, Federal Government, 4. udg., London, 1963, p. 10.
- 5) Pentland, op.cit., p. 150.
- 6) W.F. Riker, Federalism: Origin, Operation, Significance, Boston, 1964, p. 5, og C.J. Friedrich "Federalism and Nationalism", Orbis (Philadelphia), vol. 10, no. 4, 1967, p. 1009 ff.
- 7) Friedrich, op.cit., 1967, p. 1010. Se også Roger D. Hansen, "Regional Integration: Reflection on a Decade of Theoretical Effects", World Politics, Jan. 1969, vol. 21, no. 2, pp. 242-271. Hansen taler om gradualistisk føderalisme.
- 8) Friedrich, op.cit., 1967, p. 1021.
- 9) Harrison, op.cit., p. 50 ff. Mitrany, op.cit., p. 193 og pp. 159-98. Pentland, op.cit., p. 147, p. 165 og pp. 183-85. Rasmussen, op.cit., p. 307.
- 10) Pentland, op.cit., p. 38.
- 11) Pentland, op.cit., p. 38, og Harrison, op.cit., p. 48.
- 12) Pentland, op.cit., p. 38. Oplyst af K.W. Deutsch under et seminar i Genève, sommeren 1975.
- 13) Pentland, op.cit., p. 38.
- 14) Personlig oplysning fra professor Ronald Inglehart, der har været Kommissionens rådgiver ved de såkaldte Eurobarometer-meningsmålinger.

Kapitel 6

- 1) H. Teune, "The Learning of Integrative Habits", Philip E. Jacob og James V. Toscano (ed.), The Integration of Political Communities, Philadelphia, 1964, pp. 247-282.
- 2) K.W. Deutsch, Nationalism and Social Communication, New York, 1953, p. 91, cit. efter Pentland, op.cit., p. 49.
- 3) Hayward R. Alker, K.W. Deutsch, A. Stoezel, Mathematical Approaches to Politics, Amsterdam, 1973, p. 89. Se også K.W. Deutsch "The Impact of Communications Upon International Relations Theory", A.A. Said (ed.), Theory of International Relations, Englewood Cliffs, N.J., 1968, pp. 74-92.
- 4) Donald Puchala, "International Transactions and Regional Integration", L.N. Lindberg og S.A. Scheingold, op.cit., 1971, p. 129.
- 5) Said, op.cit., p. 76.
- 6) Se definition heraf ovenfor p. 24.
- 7) Deutsch, op.cit., 1964, pp. 53-56 og op.cit., 1969, pp. 6-16.
- 8) Se f.eks. Deutsch, op.cit., 1964, p. 56.
- 9) Deutsch, op.cit., 1966 (1963), p. XLV, og K.W. Deutsch "Between Sovereignty and Integration", Ghita Ionescu (ed), Between Sovereignty and Integration, London, 1974, p. 187, og ovenfor p. 1.
- 10) Deutsch, op.cit., 1957, p. 5.
- 11) Ibid.
- 12) Deutsch, op.cit., 1957, p. 6.
- 13) Som afbildet på pp. 60-61 hos Deutsch, op.cit., 1964.
- 14) Deutsch, op.cit., 1957, p. 6.
- 15) Deutsch, op.cit., 1957, p. 7.
- 16) Deutsch, op.cit., 1957.
- 17) Oplyst af Deutsch ved forelæsning på Genève Universitet, sommeren 1975.
- 18) Deutsch, op.cit., 1957, p. 201 og p. 968, og K.W. Deutsch, The Analysis of International Relations, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1968, pp. 201-202.
- 19) K.W. Deutsch, op.cit., 1968, pp. 201-202
- 20) Tönnies' term. Se f.eks. Charles Portland, International Theory and European Integration, London, 1973, p. 72.

- 21) Peter Hansen, "Integrationsteori og Integrationsforskning: Nogle mulige opgaver for en dansk integrationsforskning", Forskning i Danmark af Europæisk Integration, Dansk Udenrigspolitisk Institut, Forskningsrapport nr. 1, Samfundsvidenskabeligt Forlag, København, 1974, p. 18, og Nye, op.cit., 1971, p. 33, og William E. Fisher, "An Analysis of the Deutsch Sociocausal Paradigm of Political Integration", International Organization, 1969, pp. 254-90.
- 22) Donald J. Puchala, "International Transactions and Regional Integration", i L.N. Lindberg og S.A. Scheingold (ed.) Regional Integration, op.cit., p. 159.
- 23) K.W. Deutsch, op.cit., 1968, p. 199.
- 24) Ibid.
- 25) K.W. Deutsch, "Communication Theory and Political Integration", i Philip E. Jacob and James V. Toscano (eds.) The Integration of Political Communities, Philadelphia, 1964, pp. 72-74.
- 26) Alker, Deutsch, Stoezel, op.cit., p. 73, hvor en af Deutsch' elever netop implicit indrømmer, at det er en svaghed ved transaktionsteorien, at den ikke beskæftiger sig med, hvad folk lærer.

Kapitel 7

(Ft.sp. henviser til Folketingstidende 1971-72, spalte)

- 1) Ft.sp. 7270, Skovmand.
- 2) Ft.sp. 2821, Mindretallets betænkning, 7341 Gert Petersen, 7238 Øman, 7576 Lange.
- 3) Ft.sp. 7589 Auken, 7343 Gert Petersen.
- 4) Ft.sp. 7270 Skovmand.
- 5) Ft.sp. 1795, 1807 Aksel Larsen, 1809, 1919 Lange, 7278 Skovmand, 696-97 Overgaard, 2832 Mindretallets betænkning.
- 6) Ft.sp. 7570 Lange.
- 7) Ft.sp. 1700 Frode Jakobsen.
- 8) Ft.sp. 1706 Overgaard.
- 9) Ft.sp. 5299 Nyboe, 7511 K. Helveg Petersen.
- 10) Ft.sp. 7281 Nørgaard.
- 11) Ft.sp. 7281-86 Nørgaard.
- 12) Ft.sp. 1744 Krag.
- 13) Ft.sp. 1757 Nørgaard.

Kapitel 8

- 1) Ft.sp. 1703 Overgaard.
- 2) Ft.sp. 5396 Stinus, 5501 Lange.
- 3) Ft.sp. 2819 Mindretallets betænkning.
- 4) U. Federspiel, op.cit..
- 5) Ft.sp. 2829 Mindretallets betænkning.
- 6) Ft.sp. 7131-32 Johan Philipsen, 7155 Gorrsen.
- 7) Ft.sp. 3647 Nørgaard.
- 8) Ft.sp. 3649 Nørgaard, 7068 Nyboe.
- 9) Ft.sp. 1749, 1813, 5497, 7698 Krav, 1787 Baunsgaard, 7068 Nyboe.
- 10) Ft.sp. 1636, 1648, 5448 Nyboe, 1663 Baunsgaard.
- 11) Ft.sp. 1489, 3634, 3648 Nørgaard, 1639 Stetter, 7043 Dalsager, 7116 Krag, 2799-2800 Betænkning.
- 12) Ft.sp. 7532 Nørgaard.
- 13) Ft.sp. 2797 Betænkning.
- 14) Ft.sp. 4945 K.B. Andersen, 7598 P. Federspiel.
- 15) Ft.sp. 5319-20 Hjortnæs, 7091-92 Lange, 7220 Auken, 7233 Ømann, 2824 Mindretallets betænkning.
- 16) Ft.sp. 7218 Auken.
- 17) N. Amstrup, C.L. Sørensen "Denmark - Bridge Between The Nordic Countries and the European Communities", Cooperation and Conflict, X, 1975, pp. 21-32.
- 18) Statistisk Ti-års Oversigt 1975, pp. 46-47.
- 19) H. Wendt Jensen, Landbruget - Udvikling eller afvikling, København, 1975, p. 58 ff.
- 20) Ft.sp. 1702 Overgaard, 2820 Betænkning.
- 21) Ft.sp. 7221-22 Auken, 2830-31 Betænkning.
- 22) Ft.sp. 1653 Nyboe, 3646-47, 5434 Nørgaard, 5305 N. Helveg Petersen, 2811 Betænkning.
- 23) Ft.sp. 3232 Bilag 33 til Betænkningen, Udenrigsøkonomiminister Ivar Nørgaards tale på 10-lande-ministtermødet den 26. maj 1972 i Luxembourg.

- 24) Ft.sp. 3647 Nørgaard.
- 25) Ft.sp. 1488, 3642, 5430 Nørgaard, 5461 Krag, 1651 Nyboe.
- 26) Ft.sp. 5461 Krag.
- 27) Ft.sp. 7326 Nørgaard, 2799 Betænkning.
- 28) Ft.sp. 5311 Lange, 2835 Betænkning, 5504, 5483 Gert Petersen.
- 29) Ft.sp. 1665-66 Aksel Larsen.
- 30) Ft.sp. 3214 Betænkning, Bilag 28, Udenrigsøkonomiministerens kommentarer til udenrigsminister Moros bemærkninger om den generelle danske erklæring på ministermødet mellem Danmark og EF den 9. november 1971.
- 31) Ft.sp. 7177 Nørgaard.
- 32) Ft.sp. 7308 Ruth Olsen, 1689 Auken.
- 33) Ft.sp. 2828 Betænkning.
- 34) Ft.sp. 7298, 7609, 7621 Hjortnæs.
- 35) Ft.sp. 7617 Anker Jørgensen, 7528, 7632 Nørgaard.
- 36) Ft.sp. 7649 Nørgaard.
- 37) Ft.sp. 1688 Auken, 1709 Skovmand, 7095 Lange, 7330 Arne Larsen.
- 38) Ft.sp. 2820 Betænkning, 7300 Hjortnæs, 7300 Arne Larsen.
- 39) Ft.sp. 3635, 1493 Nørgaard.
- 40) Ft.sp. 1630 Dalsager.
- 41) Ft.sp. 7334 Dinesen, 7332 Arne Larsen.
- 42) Ft.sp. 3082 Betænkning, Bilag 5, "Abent brev til Sundhedsstyrelsen fra 235 læger", 699, 1743 Brauer, 7277 Skovmand.
- 43) Ft.sp. 7277 Skovmand.
- 44) Ft.sp. 700, 1816 Egon Jensen.
- 45) Ft.sp. 7370-71 Maigaard.
- 46) Ft.sp. 7375-76 Maigaard, 2829 Betænkning.
- 47) Ft.sp. 7527 Nørgaard, 7381 Haugaard.
- 48) Ft.sp. 7266 Haugaard.
- 49) Ft.sp. 7282 Juul Madsen.

- 50) Danmark i EF nr. 15-16, p. 5, Udenrigsministeriet u.å.
- 51) Ft.sp. 1716 Dich.
- 52) Ft.sp. 1688 Auken, 2826 Betænkning.
- 53) Ft.sp. 1491, 1767, 7634 Nørgaard, 3008, 1781 Nyboe.
- 54) Ft.sp. 1677, 1800, 7352 Gert Petersen, 7193 Degn, 7692 Frode Jacobsen, 2812, 2834 Betænkning.
- 55) Ft.sp. 5365 Frode Jacobsen.
- 56) Ft.sp. 2812 Betænkning.
- 57) Ft.sp. 1770 K.B. Andersen.
- 58) Ft.sp. 4947 K.B. Andersen.
- 59) Ft.sp. 3207 Betænkning, Bilag 26, "Udenrigsøkonomiministerens erklæring på Ministermødet i Bruxelles den 9. november 1971".
- 60) Ft.sp. 1748 Krag.
- 61) Ft.sp. 2806 Betænkning.
- 62) Ft.sp. 7585 Krag, 7620 Anker Jørgensen.
- 63) Ft.sp. 1684 Auken, 5087 Gert Petersen, 7409 Stinus.
- 64) Ft.sp. 5594-95 Stinus.
- 65) Ft.sp. 7186-87 Degn, 7337-41 Frandsen, 2833 Betænkning.
- 66) Ft.sp. 1632 Dalsager, 1642, 7058, 7679 Stetter, 1653 Nyboe, 1656-57 H. Baunsgaard, 1748 Krag, 4947-48 K.B. Andersen, 3207 Betænkning, Bilag 26, "Udenrigsøkonomiministerens erklæring på ministermødet i Bruxelles den 9. november 1971".
- 67) Ft.sp. 5285, 7540 Dalsager, 5075, 5383 Knud Damgaard, 7250-51 Overgaard.
- 68) Ft.sp. 5090-91 Auken, 7192 Maigaard, 7193 Degn, 7203 Frode Jacobsen, 7577-78 Lange.
- 69) Udenrigsøkonomiministeren under den markedspolitiske debat den 6. februar 1976.
- 70) Statistisk Årbog og Årlig Beretning for Kommission for De Europæiske Fællesskaber. Denne metode er anvendt i Joseph Nye, "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement", International Organization, Autumn, 1968, vol. 22, no. 4, pp. 855-880.

- 71) Ft.sp. 7107 Nørgaard. Se iøvrigt Lindberg og Scheingold, op.cit., p. 79, der mener, EF fundamentalt set er bureaukratisk. Dette er måske nok rigtigt, for så vidt angår 1960'erne, som Lindberg og Scheingold bygger på, men næppe hvad angår 1970'erne, som nærværende analyse bekræfter sig med.
- 72) Sv. Auken, J. Buksti, C. Lehmann Sørensen, "Danmark i EF: Tilpasningsmønstre i danske politiske og administrative processer som følge af EF-medlemskabet", Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1975, p. 284.
- 73) Jørgen Grønnegaard Christensen, "Da centraladministrationen blev international", Niels Amstrup og Ib Faurby (red.), Studier i dansk udenrigspolitik, Århus 1978, p. 88.
- 74) Beretning vedrørende udviklingen i De europæiske Fællesskaber i 1979, Udenrigsministeriet, Departementet for Udenrigsøkonomi, 1980, p. 2.
- 75) Beretning vedrørende udviklingen i De europæiske Fællesskaber i 1982, Udenrigsministeriet, 1983, p. 8.
- 76) Budget 76, Finansministeriet, 1976, p. 3.
- 77) Se f.eks. G. Riberholdt, "Opgaver for dansk forskning af europæisk integration set ud fra et administrativt synspunkt". Forskning i Danmark af europæisk integration, DUIs forskningsrapport, nr. 1, Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1974, p. 61.
- 78) Ibid.
- 79) Ibid.
- 80) Ugeskrift for læger nr. 43 af 20. oktober 1975, p. 25 og pp. 36-41.
- 81) Aksel Harrestrup Andersen, "EF-regler om lægemidler" og Per Buch Andreasen, "Ny Lægemedellov", Ugeskrift for læger, nr. 43 af 20. oktober 1975, p. 2539 og pp. 2540-41.
- 82) Der har dog i aviserne været påstande fremme om, at udlændinge har omgået bestemmelserne i Sønderjylland og udlejet deres huse. Imidlertid har politiet endnu ikke, trods undersøgelser, fundet anledning til at rejse tiltale.
- 83) Se også sp. 2834 Betænkning.
- 84) Den såkaldte "Tabor-sag" vedrørende afstemning om en FN-generalforsamlingsresolution om palæstinenserne rettigheder.
- 85) Ft.sp. 2821 Betænkning.
- 86) Ft.sp. 5349 Koch, 5397 Stinus, 5455 Lange, 7326 Ømann, 2821-22 Betænkning.

- 87) Ft.sp. 2821 Betænkning, 7222 Auken.
- 88) Ft.sp. 7089 Lange.
- 89) Ft.sp. 2821 Betænkning, 7223 Auken.
- 90) Ft.sp. 5348 Koch.
- 91) Ft.sp. 2833 Betænkning, 5317 Hjortnæs, 5372 Auken, 7124 Frode Jacobsen, 5348, 5352 Koch.
- 92) Ft.sp. 2821 Betænkning, jfr. 5349 Koch, 7098-99 Lange.
- 93) Ft.sp. 5303, 7084, 5450 N. Helveg Petersen, 5462 Krag.
- 94) Ft.sp. 7112 Nørgaard.
- 95) Ft.sp. 1501 Nørgaard, 5282, 7043, 7048 Dalsager.
- 96) Ft.sp. 6346 Nørgaard, 2797-98 Betænkning, 5301-02 N. Helveg Petersen, 5380 P. Steen Nielsen, 5446, 7061 Nyboe.

Kapitel 9

- 1) Ft.sp. 5470 Lange, 5467-71 Gert Petersen.
- 2) Ft.sp. 696-97 Overgaard, 7141 Dam, 2831 Betænkning.
- 3) Ft.sp. 7250 Overgaard, 7268, 7278 Skovmand, 2831 Betænkning.
- 4) Ft.sp. 4636-40, 6995 Maigaard.
- 5) Ft.sp. 7214 Auken, 2831 Betænkning.
- 6) Ft.sp. 1669 Aksel Larsen.
- 7) Ft.sp. 1684 Auken.
- 8) Ft.sp. 5446 Nyboe.
- 9) Ft.sp. 7586 Krag. Man nævnte dog også, at EF var en supranational organisation. Ft.sp. 2815 Betænkning og 3630-31 Nørgaard.
- 10) Ft.sp. 2802 Betænkning, 3018 Nørgaard.
- 11) Ft.sp. 2802 Betænkning.
- 12) Ft.sp. 3019-20 Nørgaard.
- 13) Ft.sp. 697 Krag.
- 14) Ft.sp. 2801 Betænkning, 3016-17 Nørgaard.
- 15) Ft.sp. 1786 H. Baunsgaard, 3632 Nørgaard, 2812 Betænkning.
- 16) Ft.sp. 3633 Nørgaard.
- 17) Ft.sp. 6996 Nørgaard.
- 18) Ft.sp. 7015-16 Nørgaard.
- 19) Ft.sp. 3645 Nørgaard, 2797 Betænkning, 1748 Krag, 7081 N. Helveg Petersen.
- 20) Jfr. fodnote 9 og Ft.sp. 2815 Betænkning.
- 21) Se en liste herover udarbejdet af Kommissionen, jfr. svar til Jens Maigaard i Europa-Parlamentet fra Kommissionen i 1975. Se også Kommissionens 9. almindelige beretning om De europæiske Fællesskabers Virksomhed, Bruxelles-Luxembourg, 1976, p. 294.
- 22) Spørgsmål nr. 728 af 9. august 1976 til skriftlig besvarelse i folketinget af Jens Maigaard til justitsministeren, og spørgsmål nr. 692 af 27. juli til skriftlig besvarelse i folketinget af Jens Maigaard til ministeren for udenrigsøkonomi.

- 23) Se også Jens Christensen, "Denmark and the European Communities", Consular Conference in Denmark June 1976, Danish Ministry of Foreign Affairs, 1976, pp. 19-26.
- 24) Se også regeringens kommentarer til Tindemans-rapporten i notat om den europæiske union, 22. oktober 1975, Europa, nr. 10, december 1975.
- 25) Oplysning i The Times den 7. august 1978.
- 26) Ft.sp. 3203-07, Bilag 6, Udenrigsøkonomiministerens erklæring på ministermødet i Bruxelles den 9. november 1971.
- 27) Ft.sp. 2797-98 Betænkning, 3630 Nørgaard.
- 28) Ft.sp. 3633-34 Nørgaard.
- 29) Ft.sp. 1748 Krag, 3645 Nørgaard, 5302, 7081 N. Helveg Petersen, 2797 Betænkning.
- 30) Jfr. p. 32.
- 31) P. Hansen, M. Small, K. Siune, "The structure of the Debate in the Danish EEC Campaign, April to October 1972: A Study of the Opinion-Policy Relationship". The Danish EEC Referendum, Institute of Political Science, Aarhus University, March 1974, p. 71.
- 32) Se f.eks. Jens Christensen, op.cit.

Kapitel 10

- 1) Staten defineres her som samfundets organisatoriske overbygning eller redskab. Det er via staten, samtykke lettest formuleres, eftersom samtykkedannende mekanismer oftest og mest eksplicit er organiseret omkring staten.
- 2) Ft.sp. 7127 Frode Jakobsen, 7301 Hjortnæs, 1692 Ritt Bjerregaard, 6351-52 Koch, 7324 B. Weiss, 2819-20 Betænkning.
- 3) Ft.sp. 7216 Auken, 2820 Betænkning, se også 3038, 3271-72, Bilag 2, og supplement til Betænkning, besvarelse fra ministeren for udenrigsøkonomi.
- 4) Ft.sp. 2834 Betænkning.
- 5) Ft.sp. 7215 Auken, 2820 Betænkning.
- 6) Ft.sp. 2817 Betænkning.
- 7) Ft.sp. 7393 Gert Petersen.
- 8) Ft.sp. 1698 Frode Jakobsen, 5351 Koch.
- 9) Ft.sp. 2820 Betænkning.
- 10) Ft.sp. 2820 Betænkning.
- 11) Ft.sp. 2804 Betænkning.
- 12) Ft.sp. 2804-05 Betænkning.
- 13) Ft.sp. 2805 Betænkning, 3369 Tillægsbetænkning.
- 14) Ft.sp. 5452, 7082 N. Helveg Petersen, 7225 Knud Bro, 7223 Toft, ønskede klarere formuleringer i Betænkningen vedr. en udvidelse af EFs beføjelser.
- 15) Ft.sp. 2813 Betænkning.
- 16) Ft.sp. 2804 Betænkning.
- 17) Ft.sp. 3232 Betænkning, Bilag 33. Udenrigsminister Ivar Nørgaards tale på 10-lande-ministermødet den 26. maj 1972 i Luxembourg vedr. en styrkelse af institutionerne og politisk fremskridt.
- 18) Ft.sp. 1784 Nyboe, 7600 P. Federspiel, 7589 Krag.
- 19) Ft.sp. 1333, 7045 Dalsager, 1782 Nyboe.
- 20) For en indgående skildring af Europa-Parlamentet, se Peter L. Vesterdorf, Europa-Parlamentet og europæisk integration, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1984.

III DEL - Kapitel 11

- 1) En anden ting er, at vi naturligvis gerne ville være i stand til at forudsige sådanne hændelser.
- 2) M. Kaplan, System and Process in International Politics, New York, 1957, second printing, 1967, Preface, p. 7.
- 3) Se herom straks nedenfor.
- 4) Se således Taylor, op.cit., der går ud herfra p. 358, Levy, op.cit., 1966, p. 8, og referencer i Nye og Keohane, op.cit., p. 11.
- 5) Se Nye og Keohane, op.cit., p. 111, og Deutsch i Said, op.cit., pp. 84-86.
- 6) Statistisk Ti-Ars Oversigt 1975. Statistisk Årbog 1975.
- 7) Dette kan vel ses af, at i 1963 udgjorde importen ca. 29% af de varer og tjenesteydelser, der anvendte herhjemme (når bortses fra gratisydelser). I 1973 var tallet ca. 30%. Ca. 29% af produktionen eksporteredes i 1963, og i 1973 29%.
- 8) Se Etzioni, op.cit., 1968, p. 557.
- 9) Deutsch, op.cit., 1967.

Kapitel 12

- 1) "Benyttelse" vil ikke blive gjort til genstand for selvstændig behandling her. Vi forudsætter, at informationerne skal benyttes til styring.
- 2) Nye, op.cit., 1975, p. 385.
- 3) Se Etzioni, op.cit., 1970, pp. 81-82.
- 4) Se Etzioni, op.cit., 1970, p. 82.
- 5) Torben Rønne, "Udenrigstjenesten og den udenrigspolitiske beslutningsproces", Fremtiden, vol. 126, nr. 7, 1971, pp. 12-15. Ninka, Nye Ninka Interviews, p. 50. Se også Eigil Jørgensen, "Den internationale situation i Danmarks udenrigspolitik 1982, Chr. Thune og Nikolaj Petersen (red.) Dansk Udenrigspolitisk Arbog, København 1983, p. 13.
- 6) Andre tiders politiske systemer i verden har ofte lidt af eksperternes overstyring, for eksempel via kirken. Vor tids vestlige samfund lider nok af for ringe styring. For eksempel har en ledende dansk embedsmand givet udtryk herfor, jfr. Erik Ib Schmidt, Offentlig Administration og Planlægning, København, p. 105.
- 7) George Kennan og Stanley Hoffmann har været inde på samme tankegang, se Rothstein, op.cit., p. 58.
- 8) Ft.sp. 2591-92, 2699-2601, 2607. I Betænkning afgivet af Kommissionen af 25. oktober 1957 om udenrigstjenesten, København 1960, hedder det: "Ministeriet ville anse det for ønskeligt, at der til udarbejdelse af politiske og økonomiske analyser og oversigter til orientering for de politiske instanser, derunder det udenrigspolitiske nævn, kunne skabes en lille arbejdsgruppe på 2-3 mand".
- 9) Betænkning afgivet af udenrigsministeriets strukturudvalg af 1966, Udenrigsministeriet 1968, pp. 44-45.
- 10) Ibid., samt egne erfaringer som studentermedhjælp i sekretariatet.
- 11) Ibid.
- 12) Se P. Meyer, Revue Internationale des Sciences Administratives, no. 21, 1955, p. 17.
- 13) George Allen Morgan, cit. fra Rothstein, op.cit., p. 64. Henry Kissinger, Years of upheaval, London 1982, p. 437 ff.
- 14) Se herom Rothstein, op.cit., p. 156, især note 74.
- 15) Et eksempel er en Kommissionsrapport på lidt over 100 sider om den klassiske grammofonpladeindustri i Irland. Rapporten konkluderer, at der ikke findes en sådan industri i Irland (sic), Financial Times, 4. august 1979.

- 16) Det må her huskes, at sontringerne er analytiske. Den samme person kan godt være både informationsindtager - behandler og beslutningstager - samt politiker og vælger.
- 17) Interview med daværende kabinetschef N. Høvel Petersen i AC-bladet, 1976. Et ekstremt tilfælde er direktivet vedr. fri etableringsret m.v. for læger, hvis vedtagelse har været i over 14 år.
- 18) Som nævnt tidligere burde vurderingerne i indberetningsvirksomheden foretages af dem, der indberetter, og helst i kort og klar form. Sker dette ikke, må denne behandling ske i ministeriet.
- 19) Sontringen her svarer omtrent til sontringen mellem rammestyring og direkte styring.
- 20) Med mindre man siger, at der ved for meget indtagning i forhold til behandling ligger en systematisk fordrejning. Dette kan nok hævdes, men det var ikke det, modstanderne mente. De sigtede til en bevidst fordrejning.

Kapitel 13

- 1) Om determinisme, se iøvrigt U. Federspiel, op.cit., indledningen, og Etzionis artikel, op.cit., pp. 85-86.
- 2) Se f.eks. Lindblom, The Science of "Muddling Through", PS 169, The Bobbs Merrill reprint series in the Social Sciences, reprinted from Public administration Review, vol. XLX, Spring 1959, pp. 79-80.
- 3) Lindblom, op.cit., p. 80 og Etzioni, op.cit., 1968, p. 268.
- 4) Se Etzioni, op.cit., 1968, p. 271.
- 5) Se f.eks. H. Wennerberg, Pragmatismen, Stockholm, 1966, pp. 9-16.
- 6) Se W.B. Gattie, Pierce and Pragmatism, Penguin Books, 1952, pp. 29-30.
- 7) Se også Bertrand Russel, Vestens Filosofi, bd. II, København, 1962, p. 682.
- 8) Gattie, op.cit., pp. 16-17.
- 9) Gattie, op.cit., p. 19 og p. 26.
- 10) Gattie, op.cit., p. 21.
- 11) Gattie, op.cit., p. 28.
- 12) Gattie, op.cit., p. 29.
- 13) Ibid.
- 14) Se f.eks. Rothstein, op.cit., p. 156, fodnote 74.
- 15) D. Lerner and Morton Gorden, Euratlantica, MIT Press, 1969, pp. 241-261.
- 16) Se Deutsch, op.cit., 1975, p. 35 ff. Jeg har her ikke taget hensyn til sondringen mellem faktisk og potentiel betjeningsrate.
- 17) Etzioni, op.cit., 1968, p. 282 ff.
- 18) Etzioni, op.cit., 1968, p. 284. Det kan også nævnes, at metoden vinder indpas i den medicinske videnskab. Man opererer her mere og mere med ultralyds-scanning, der er en billigere, hurtigere og mere overskuelig form for røntgen-billede, men til gengæld normalt ikke er helt så nøjagtig.
- 19) Se Allison, op.cit., p. 28.
- 20) Etzioni, op.cit., 1968, p. 292.

- 21) Se f.eks. Jørgen Grønnegaard Christensen "Da centraladministrationen blev international", Studier i Dansk Udenrigspolitik, Niels Amstrup og Ib Faurby (red.), Aarhus, 1978, pp. 117-118.
- 22) Etzioni, op.cit., 1968, p. 305.
- 23) Etzioni, op.cit., 1965, p. 81.
- 24) Paris-topmødeerklæringens punkt 13.
- 25) Ibid., punkt 25, jfr. også punkt 17.
- 26) Ibid., punkt 22-24.
- 27) Tindemans-rapporten.
- 28) Ottende almindelige beretning om De europæiske Fællesskabers Virksomhed, 1974, Bruxelles, 1975, p. XII (tale den 18. februar 1975 i Europa-Parlamentet af formanden for Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Francois Xavier Ortoli).
- 29) Report of the study group, Economic and Monetary Union 1980, European Communities Commission, Bruxelles, March 1975, p. 11.
- 30) Etzioni, op.cit., 1965, p. 324.
- 31) Etzioni, op.cit., 1965, p. 51 ff.
- 32) Etzioni bruger dog betegnelsen secondary priming. Om forskellen i terminologi, se Etzioni, op.cit., 1965, p. 54 note 75.
- 33) For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at de 3 systemer jo kan "samles" på 18 forskellige måder.
- 34) Det vil sige det empiriske forhold, at en funktion bidrager til en given enheds tilpasning til sine omgivelser, M. Levy Jr. i Encyclopedia of the Social Sciences, p. 24.
- 35) EF synes også at være blevet klar herover. Rådet af udenrigsministre har således udbedt sig halvårslige oversigter over ressortministrenes arbejde, de såkaldte Marlia-rapporter.
- 36) Et problem, der viser sig i, at man nu må uddanne børn og unge til en ukendt fremtid alene af den grund, at fremtiden, det vil sige levealderen, er blevet længere i takt med moderniseringsprocessen. I Danmark er middellevetiden f.eks. i 1970 71,3 år for mænd, i Indien 41,9 år. Men i Danmark på ti år fra 1962-1972 er den steget svagt - fra 70,3 år til 70,7 år for mænd, og 74,4 år til 76,1 år for kvinder. Statistisk Ti-års oversigt, 1975.
- 37) Haas om integrationsrækkefølgen i EKSF. E.B. Haas, op.cit., 1958.
- 38) Deutsch, op.cit., 1957 og 1966.

- 39) En dysfunktion er en funktion, der formindsker en enheds tilpasning til dens omgivelser. Marion Levy Jr. Encyclopedia of The Social Sciences, op.cit., p. 24.
- 40) A. Etzioni, "Growth" Annals, Philadelphia, 1975. bygger på Abraham H. Maslow, Toward a Psychology of Being, Princeton, 1962, især pp. 168-205.
- 41) Lindberg og Scheingold, op.cit., kap. 1.
- 42) Nye, op.cit., 1975, p. 379.
- 43) Jean Monnet, Memoires, Paris, 1978 (Livre de Poche), kap. 21.
- 44) Pinder, op.cit., p. 124 ff.
- 45) Pinder, op.cit., p. 148.
- 46) Report of the study group, Economic and Monetary Union 1980, European Communities Commission, Brussels, March, 1975, p. 3.
- 47) Se f.eks. Belassa, op.cit., p. 163 ff.
- 48) Deutsch, op.cit., 1975, pp. 37-39.
- 49) Se f.eks. Etzioni, op.cit., 1965, p. 250.
- 50) Etzioni, op.cit., 1965, p. 251.
- 51) Se også Pinder, op.cit., pp. 135-36.
- 52) Se f.eks. Per Lachmann, EFs forhold til tredjelande, i EF-Karnov, 1973-76, Supplement, Ole Due, Ole Lando, W.E. von Eyben (red.), København, 1976, p. 1504 ff.

Kapitel 14

- 1) Max Sørensen, Internationale Organisationer i Vesteuropa, Århus Universitet, u.å., p. 56, og Isi Foighel, EF funktion og regler, Viborg, 1972, pp. 18-19.
- 2) Se f.eks. Claus Gulmann, "Hjemmelsproblemer i EF", Juristen og Økonomen, 12, 1979, p. 280. Problemet blev aktuelt i 1979-80, da der var mulighed for, at UK nationalt ville ophæve FN-sanktionerne mod Rhodesia, og for at USSR i givet fald ville nedlægge veto i Sikkerhedsrådet mod en ophævelse af sanktionerne.
- 3) Se Etzioni, op.cit., 1966, pp. 131-32, og Deutsch, op.cit., 1968, p. 202, og Etzioni, op.cit., 1968, p. 478 ff.
- 4) Se etzioni, op.cit., 1966, p. 301.
- 5) Etzioni, op.cit., 1968, p. 106.
- 6) Se Etzioni, op.cit., 1968, p. 571. Deutsch er i sin begrundelse for sikkerhedsfællesskaber inde på den samme tankegang.
- 7) Etzioni, op.cit., 1968, p. 564.
- 8) I den danske tiltrædelsesdebat var det måske ikke så tydeligt som i Storbritannien. Om den teoretiske debat, se f.eks. G.R. Denton, "Introduction", i G.R. Denton (ed.) Economic Integration in Europe, London, 1969, f.eks. p. 21. Landqvist og Lundgren, Integration i Vesteuropa, Stockholm, 1974, f.eks. pp. 153-54, B. Belassa, The Theory of Economic Integration, London, 1962, p. 2.
- 9) Belassa, op.cit., p. 2.
- 10) Denton, op.cit., p. 21.
- 11) C.J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy, rev. ed. Boston, 1950, p. 546.
- 12) P. Andersen, Dansk Statsforfatningsret, København, 1954, p. 108.
- 13) Ibid.
- 14) Max Sørensen, Suverænitetsbegrebet under omdannelse, Århus Stiftstidende, Århus 11. og 12 september 1957, cit. fra E. Bjøl, International Politik III (Kompendium), p. 11.
- 15) Cit. fra Deutsch, op.cit., p. 115.
- 16) Etzioni i Rosenau, op.cit., 1969, p. 346 ff.
- 17) Se f.eks. Deutsch, op.cit., 1968, p. 117 ff.

- 18) Ideen er hentet fra T. Parsons i D. Easton (ed.), Varieties of Political Theory, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1966, p. 99. Også Deutsch, op.cit., 1963 er inde på, at ikke kun nul-sumsopfattelsen bør analyseres.
- 19) Om begrænsninger af EFs kompetence, se f. eks. Gulmann, op.cit.
- 20) Wendt-Jensen, op.cit., p. 10.
- 21) For eksempel Landboforeningernes reaktion på EFs manglende støtteopkøb af oksekød og manglende hjælp til tørkeramte områder i sommeren 1976.
- 22) Om disse begreber, se ovenfor p. 25.
- 23) Etzioni, op.cit., 1968, p. 556.
- 24) Se Etzioni, op.cit., 1965, p. 5, og 1968, p. 554.
- 25) Etzioni, op.cit., 1968, p. 580, der bygger på S.N. Eisenstadts berømte bog, The Political Systems of Empires, New York, 1963.
- 26) Phil Stanford, "The Deadly Move to Sea", N.Y. Times Magazine, Sept. 21, 1975, p. 16 ff.
- 27) Etzioni, op.cit., 1968, p. 582.
- 28) Praktisk taget dækker over, at EF på monopolrettens område har visse beføjelser og kan idømme bøder, jfr. Romtraktatens artikel 192. Se endvidere Etzioni, op.cit., 1965, p. 24, samt Max Sørensen Internationale Organisationer i Vesteuropa, op.cit.

Kapitel 15

- 1) Således W. Wagner, "Grossbritanniens ja zur Europäischer Gemeinschaft", Europa Archiv 12, 25. juni 1975, p. 379 ff.
- 2) Lindberg og Scheingold, op.cit., kap. 9.
- 3) Se Deutsch, op.cit., 1963, p. 203.
- 4) Denne opfattelse går imod den norske politolog Martin Sæters. Han mener, at de europæiske lande nu bør arbejde for et al-europæisk fællesskab, jfr. Martin Sæter, Det politiske Europa, Kristianssand, 1971.
- 5) Korrelationen mellem UKs EF-politik og forhold til USA må ikke overdrives. Der er selvfølgelig andre faktorer, der også spiller ind.
- 6) Kommissionens redegørelse til Rådet om Grækenlands medlemskab af EF, Bruxelles, 1976. Se også Berlingske Tidende, den 10. februar 1976, p. 4.
- 7) Jfr. J. Monnet, Memoires, op.cit., kap. 21.
- 8) Mere præcist kan ideale strukturer defineres som de strukturer, medlemmerne i et givet system følger burde være strukturerne i deres eller andres adfærd, eller tror er de faktiske strukturer. Faktiske strukturer er strukturer, efter hvilke medlemmerne af systemet handler, som det ville blive beskrevet af en iagttager med i princippet fuldstændig videnskabelig viden. Levy, op.cit., p. 28.
- 9) Det må understreges, at i et givet samfund kan den ideale og den samlede faktiske struktur ikke være identiske af i hvert fald to grunde. (Levy, op.cit., 1966, p. 28-29). Dels måtte alle personer i et samfund kende alt, hvad der forventedes (alle de ideale strukturer), og dette ville overstige deres evner. Dels ville den balance, der måtte eksistere, hvis de faktiske og ideale strukturer var identiske, være uhyre skrøbelig, idet samfundets elementer, som vi har set, er interdependente, hvilket vil sige, at ændring i blot en eller anden tilfældig ideal struktur ville kræve restrukturering af alle de ideale og faktiske strukturer, og sådan radikal restrukturering finder jo ikke løbende sted. (Hos det enkelte individ i samfundet kan der imidlertid godt tales om, at alle dets ideale strukturer svarer til dets faktiske. Det vil sige, mikroanalytisk kan vi godt tale om identitet mellem disse to strukturer, men ikke makroanalytisk).
- 10) Se Etzioni, European Unification, op.cit., p. 197.
- 11) Etzioni, op.cit., 1968, p. 8.
- 12) Jfr. J. Monnet, Vingt-cinquieme anniversaire de la Communauté Européenne, Cahiers Européens, 2/1975, Hamburg, 1975, pp. 11-14.

- 13) Ibid., p. 1. Af originalen til talen fremgår det iøvrigt, at den er velforberedt af Monnet, gennem 9 udkast.
- 14) J. Monnet, L'Europe Unie. De l'utopie à la Réalité, Lausanne, 1972, p. 6.
- 15) Arbejdspapir uddelt af professor Sidjanski, Département de Science Politique, Genève's Universitet, under seminar om europæisk integration, den 23.-30. juni 1975
- 16) EF-nyt, nr. 19, 27. juli 1976, EFs presse- og informationstjeneste, 27. juli 1976.
- 17) Peter L. Vesterdorf, op.cit., p. 134 ff. går ind for en udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser. Om integrationsbalancen, se Etzioni, op.cit., 1968, p. 478 ff.
- 18) Paul Taylor, "The Concept of Community and the European Integration Process" i European Integration, Michael Hodges (ed.), Middlesex, 1972, p. 216.
- 19) Et eksempel er den forhenværende franske undervisningsminister, Simone Veil, der blev formand for Europa-Parlamentet. Heroverfor kan nævnes, at den daværende luxembourgske premierminister først anmeldte sit kandidatur som formand for Europa-Parlamentet, efter det var klart, at han ikke var blevet genvalgt som regeringschef. Luxembourg havde samtidige valg til Europa-Parlamentet og til dets nationale parlament. Eksemplet viser, at selv en premierminister fra en ministat mener, han har større indflydelse end formanden for EFs parlament.
- 20) Etzioni, op.cit., 1968, p. 478.
- 21) Dette er næppe illustreret bedre end i den britiske kabinetsminister fra 1964-70, Richard Crossmans, dagbøger, der væsentligst indeholder referater af kabinetsmøder om interne stridigheder, der hyppigst løses ved pakkedøsninger, se f.eks. Richard Crossmann, The Diaries of a Cabinet Minister, volume two, London, 1976, p. 620 ff.
- 22) Se f.eks. Jens Christensen, op.cit.

Kapitel 16

Carsten Lehmann Sørensen (red.), Politisk Integration, Århus, 1976, pp. 192-94.

Helen Wallace, William Wallace, Carole Webb (eds.), Policymaking in the European Communities, Surrey, 1977.

A.J.R. Groom, Paul Taylor (eds.), Theory and Practice in International Relations, Functionalism, London, 1975.

Cit. fra Carsten Lehmann Sørensen, op.cit., p. 194.

William Wallace, "The European Community: of pessimistic and practical men", International Affairs, Winter, 1980-81, vol. 57, No. 1, p. 106.

Justus Hartnack, Menneskerettigheder, Haarby, 1980, p. 38.

John Rawls, A Theory of Justice, Oxford University Press, paperback, 1980, p. 302.

Robert Nozich, Anarchy, State and Utopia, New York, p. IX, p. 26, p. 331 ff.

Justus Hartnack, Fra Kant til Hegel, København 1979, p. 96.

Søren Kierkegaard, Samlede Værker XI, København, 1905, "Sygdommen til Døden", p. 127.

Ibid., p. 129.

Ibid., p. 132.