BESLUTNINGSPROCESSEN SOM UDGANGSPUNKT FOR STUDIET AF INTERNATIONAL POLITIK

IB DAMGAARD PETERSEN

Studiet af beslutningsprocesser er ikke noget nyt. Begrebet er velkendt inden for studiet af administration og økonomi. Fra historieforskningen kender vi talrige eksempler på studier over vigtige beslutninger og deres forudsætninger.

Jeg skal i det følgende beskæftige mig med begrebet, således som det er blevet anvendt inden for studiet af international politik. Det adskiller sig her fra den historiske behandling i flere henseender.

For det første søger man inden for den politiske videnskab de generelle aspekter frem for de enestående, der er egne for historikernes synsvinkel. Det udtrykkes således af Erling Bjøl i hans disputats: »La France devant l'Europe«: »Hvor historikeren søger at fastlægge eller genskabe tidsfølgen, søger den politiske videnskab det typiske og strukturelle i ofte velkendte og til tider banale kendsgerninger. Den interesserer sig ikke for det enestående i begivenheden, men søger at afdække dens generelle aspekter. Den søger ikke at forstå begivenhedernes følge eller følgen i begivenheden, men det politiske systems funktion«[1]). Medens historikeren og den, der studerer politisk videnskab, således kan siges at have et stofområde fælles, stiller de hver for sig forskellige spørgsmål til stoffet og dermed forskellige krav om relevans.

I en vis forstand kan man sige, at historien for den politiske videnskab er en hjælpevidenskab på samme måde, som den politiske videnskab efterhånden vil blive en hjælpevidenskab for historikeren på linie med f. eks. økonomien.

En parallel kan hentes fra forholdet mellem diplomatikken og historien. Franskmanden Mabillon, der grundlagde videnskaben om middelalderdokumenters ægthed og tydning, interesserede sig for at kategorisere dokumenterne for derigennem at finde frem til typiske træk, der karak-

[1]) Erling Bjøl: La France devant l'Europe. Århus 1966, s. 12.

teriserede de forskellige perioders diplomer eller dokumenter. Historikeren benytter diplomerne i sin rekonstruktion af det historiske begivenhedsforløb og interesserer sig kun for de formelle træk for så vidt, som de kan hjælpe ham til at datere dokumentet nøjagtigt eller til at belyse dets ægthed. I denne forbindelse benytter historikeren diplomatikken som hjælpevidenskab.

Et andet forhold som karakteriserer studiet af beslutningsprocesser inden for den politiske videnskab, er aspektet. Beslutningstageren placeres som forskningens centrale objekt og forståelse søges gennem en systematisk iagttagelse af hans rolle i en situation, ikke med henblik på det enestående som oftest i historieforskningen, men under abstraktion fra dette med henblik på det generelle[2]).

Når der i den teoretiske oversigtslitteratur henvises til studiet af beslutningsprocesser i forbindelse med international politik, fremhæves ofte den amerikanske professor Richard C. Snyder som typisk repræsentant for denne retning.

Snyders banebrydende arbejde, der udførtes i samarbejde med Bruck og Sapin, udkom i Princeton University's monografiserie, »Foreign Policy Analysis Project Series«, i 1954 med titlen, »Decision Making as an Approach to the Study of International Politics«.

I en lidt ændret form er denne monografi optaget i »Foreign Policy Decision Making«, Glencoe 1962. I dette sidste arbejde findes en redegørelse for et forsøg på at anvende det af Snyder og hans medforfattere udviklede skema for analyse af beslutningsprocesser i international politik. Emnet er den amerikanske beslutning om at intervenere i Korea.

Snyders skema kan bedst betragtes som en social-psykologisk synsvinkel på studiet af international politik, der udnytter erfaringer fra en række videnskaber og discipliner, der har relevans til studiet af international politik. Foruden psykologi og social-psykologi udnyttes historie, informations- og kommunikations-teori og politisk videnskab.

Uden at gå i detailler vil jeg i det følgende give en kort gennemgang af hovedtrækkene i fremgangsmåden.

SNYDERS SKEMA

Richard Snyder definerer international politik som statsligt samvirke på regeringsplan. I forbindelse med statsbegrebet foretager forfatteren det metodiske valg at definere staten som værende lig dens officielle beslutningstagere. En stats handlinger er de handlinger, der udføres af dem, der handler på statens vegne. Stat x som handlende person »oversættes« til

[2]) Erik Rasmussen: Kompendium. Det politiske system II. S. 49.

beslutningstagerne som handlende personer. Dette metodiske valg er en praktisk forskningsmæssig fremgangsmåde, der bygger på den antagelse, at enhver afgørelse for at være autoritativ må passere statens officielle organer. Hvis man ikke vil godtage sysnpunktet, kan man imidlertid uden at ændre det grundlæggende i fremgangsmåden udvide kredsen af personer eller organer, som man ønsker at undersøge.

Genskabelsen af beslutningstagernes forestillingsverden, således som disse personligt opfattede den, er analysens primære formål. Herigennem vindes indsigt i, hvorledes og ud fra hvilke motiver staten førtes til at handle.

For at begrænse undersøgelsesfeltet søger man at isolere den organisatoriske enhed inden for hvilken beslutningsprocessen forløber og afgrænser her atter forløbet i tiden. Processen opdeles i et stadium før beslutningen, selve valget og udførelsen af beslutningen.

Den organisatoriske enhed, beslutningsenheden, ses som en del af et institutionelt hele, nemlig samtlige regeringsinstitutioner, ministerier m. v. Disse opfattes under ét som én stor informations- og hjælpetjeneste for enheden.

Omverdenen betragtes under synsvinklen »setting«, det vil sige samlingen af potentielt relevante faktorer, der kan tænkes at øve indflydelse på beslutningstagerne. (Udtrykket er vanskeligt at oversætte, men det af Erling Bjøl anvendte udtryk, »konjunkturer«, ligger ikke så langt fra meningen[3]). »The setting« defineres af beslutningstageren og består af de faktorer, som *han* finder relevante i den pågældende situation. (Det vil sige, at der er tale om »konjunkturerne« således som disse *opfattes* af beslutningstagerne). »Ydre setting« henfører til faktorer og betingende forhold uden for statens grænser såsom handlinger og reaktioner fra andre staters side, de samfund, de repræsenterer, og den fysiske verden. »Indre setting« regner med de fysiske forhold inden for statens grænser, samfundet, kultur og befolkning tillige med den sociale struktur[4]).

Beslutningstagernes forestillingsverden søges genskabt ved anvendelsen af følgende analytiske kategorier:

A. Beslutningstagernes udvælgelse og sammenstilling af målforestillinger, betingende forhold og andre handlende personer. – Med andre ord, forskellige ting perciperes[5]) eller forventes i en bestemt sammenhæng.

B. Eksistensen af, opstillingen af eller definition af målsætninger. Det vil sige, visse ting opstilles som ønskelige i den pågældende situation.

C. Afgørelse af hvilken betydning visse handlingsmåder skal tillægges i den pågældende situation ud fra et eller andet kriterium.

D. Anvendelsen af visse normer for accept som 1) indskrænker per-

[3]) Se Erling Bjøl: Kompendium. International Politik III. S. 78 ff.
[4]) Richard C. Snyder: Foreign Policy Decision Making. Glencoe 1962. S. 67–68, s. 72.
[5]) Ved perception forstås sanseindtryk, som man er sig bevidst.

ceptionsområdet 2) begrænser antallet af målforestillinger 3) begrænser antallet af alternativer[6]).

Til at forklare den form som perception, mål, midler og kriterier antager benytter Snyder tre grundlæggende bestemmende faktorer (såkaldte intervenerende variable), nemlig: Kompetencesfærer, kommunikation og information, motivation.

I. *Kompetence* defineres som samlingen af aktiviteter, der for beslutningstageren er nødvendige og betydningsfulde for opfyldelsen af det organisatoriske formål. Set fra den handlende persons side er der et sæt vejledende regler, der dels er udtrykkeligt foreskrevet, dels har udviklet sig af tradition. (Det er i denne forbindelse af vigtighed på hvilken måde den handlende person *opfatter* sin kompetence, om f. eks. den amerikanske præsident overlader de udenrigsministerielle sager fuldstændigt til udenrigsministeren eller selv tager ivrigt del i dem). Tilsammen udgør de to sæt regler, hvad Snyder kalder de formelle karakteristika ved organisationen.

II. *Kommunikation* opfattes i forbindelse med »beslutningssystemet« som et system, der udgør en del af enhedens struktur. Kommunikationssystemet består af kanaler, som er forbindelsesled imellem forskellige punkter i systemet. Den totale sum af kanalerne udgør et kommunikationsnet. Kommunikationsnettet udfører forskellige funktioner, således at underbygge og befæste autoritet, at muliggøre cirkulationen af ordrer og direktiver, at aktivere særlige mønstre for aktivitet før og efter at beslutningen er taget, samt at muliggøre *fælles definition af situationen* blandt beslutningstagerne.

Informationen er indholdet af kommunikationen. Der skelnes imellem information om omverdenen og information om igangværende projekter, endvidere mellem primær- og sekundær information. Den primære information er rå, ubearbejdet, medens den sekundære er klassificeret, bearbejdet.

Informationens karakter er af betydning for, hvilke beslutningstagere, der bliver involveret i processen (og måske, som vi senere skal se, for, hvorledes hele processen forløber[7]).

III. *Motivation* defineres som en særlig psykologisk tilstand hos den handlende person, hvorved energi aktiveres og rettes mod visse aspekter i omverdenen. Det empiriske grundlag for tilstedeværelsen af et motiv er konstateringen af en vis konstans i handlingsretningen i forbindelse med processens forløb.

Motiver kan have deres oprindelse fra mange kilder, der klassificeres således:

1. Funktioner og formål i hele den udenrigspolitiske struktur.

---

[6]) Snyder anf. a. s. 66.

[7]) Sst. s. 130 ff.

2. Normer og værdiforestillinger, der har deres oprindelse i sociale forhold, men som er egne for beslutningsenheden. (Særlig traditionel indstilling i et bestemt ministerium f. eks.).

3. Normer og værdiforestillinger, der har en social oprindelse uden for den særlige beslutningsstruktur og som er tilegnet af den enkelte beslutningstager.

4. Andre værdiforestillinger og materielle behov i samfundet, som ikke er tilegnet af beslutningstagerne.

5. Personlighedsfaktorer.

SAMMENFATNING AF SKEMAET

Idet staten som handlende person »oversættes« til beslutningstagerne som handlende personer udvælges disse i deres særlige organisatoriske og institutionelle sammenhæng til undersøgelse i forbindelse med en beslutning. Vi undersøger den måde, hvorpå de perciperer den foreliggende situation, de målsætninger, de opstiller, de midler, de udvælger og de kriterier, hvorefter der udvælges og bedømmes. Den form, som perception, mål, midler og kriterier antager, opfattes som bestemt af beslutningstagernes særlige kompetence, deres særlige stilling i kommunikationsnettet, den information, de modtager og de særlige motiver, som er egne for beslutningsenheden eller som tilføres gennem »the setting«. Snyders formelt videnskabelige definition udtrykkes således: »Decision Making is a process which results in the selection from a socially defined, limited number of problematical, alternative projects of one project intended to bring about the particular future state of affairs envisaged by the decisionmakers«[8]).

KRITIK AF SKEMAET

Det kan være praktisk først af alt at fastslå, at Snyders skema er udtryk for en *måde,* hvorpå studiet af international politik kan foregå. Der er ikke tale om nogen teori, men om opstillingen af en begrebsramme, der omfatter en række kategorier, som må undersøges, for at vi kan give en tilfredsstillende beskrivelse af den internationale politik. Vi har her fremdraget nogle af de vigtigste kategorier og begreber, men på ingen måde udtømt den begrebsramme, som Snyder har opstillet.

Fordelen ved skemaet skulle være den, at man ikke ved studiet af uden-

[8]) Anf. a. s. 90. Lidt mere menneskeligt udtrykker han sig i monografiserien: (citeret efter Stanley Hoffmann: Contemporary Theory in International Relations. 1960).

»Information is selectively perceived and evaluated in terms of the decisionmakers frame of reference. Choices are made on the basis of preferences which are in part situationally and in part biographically determined.«

rigspolitikken »kom til at glemme« vigtige forhold som f. eks., hvilken information regeringsmedlemmerne besad, da de tog deres beslutning[9]).

Værdien af et sådant skema må undersøges i praksis. Skemaet er samtidig det første tilløb til en teoridannelse ved at skabe en kategorisering og klassificering af fænomenerne. Man omtaler undertiden et sådant sæt af begreber som en *model*. I udtrykket model ligger imidlertid noget mere end en klassifikation. Der må være tale om visse hypoteser om sammenhæng mellem de enkelte kategorier. Der er hos Snyder tilløb hertil og i hans enkeltstudier, hvor han anvender sit skema på en beslutning, opstiller han en række empirisk afledede teser, der henviser til sammenhæng imellem de enkelte elementer i modellen. Ved afprøvning af disse teser på andre studier underbygger vi en hypotesedannelse, der viser frem til en fremtidig teoridannelse på området. (Vi kan i øvrigt med hensyn til skemaets kategorier sige, at Snyders anvendelse af skemaet i praksis kun på ét punkt har givet anledning til indførelse af en ny variabel, nemlig lederfunktionen.)

Snyders skema har vakt interesse, men samtidig provokeret en stærk kritik. Den vægtigste kritik er fremsat af Stanley Hoffmann i »Contemporary Theory in International Relations«[10]).

Hoffmann angriber en af de grundforestillinger, der ligger bag opstillingen af skemaet, nemlig den, at beslutningstageren i forbindelse med den politiske tilblivelsesproces foretager særdeles bevidste analyser og skaktræk på en sådan måde, at processen med held kan karakteriseres på den måde, skemaet antyder.

Hoffmanns tankegang er den, at en analyse efter så skarpt definerede kategorier forudsætter, at beslutningssituationen kan opfattes i spilteoretiske termer, hvilket efter hans opfattelse næppe er realistisk.

Det er almindeligt antaget, at spilteorien ikke har større anvendelsesmulighed på praktiske forhold. Den er essentielt et formalt område og selv i formel forstand fortrinsvis knyttet til spil med få deltagere.

Dette vil imidlertid ikke sige, at spilteoriens erfaringsmateriale ikke kan anvendes descriptivt eller eksperimentelt[11]). Vi kan ikke på forhånd afvise, at der findes situationer, der kan afbildes på dette formale område. Nordmanden Knut Midgaard bemærkede således i sin bog om strategisk tænkning: »Om et interaksjonsforhold er karakterisert ved at hver aktørs valg grunner sig på en stærk konsentrasjon om hva den andre spilleren kan komme til å

[9]) Snyder har i forbindelse med sin model opstillet et skema, der viser »state x as actor in a situation«, omfattende processforløbet. Dette skema er meget omfattende. Se: anf. a. s. 72.

[10]) Stanley Hoffmann: Contemporary Theory in International Relations, Prentice Hall 1960.

[11]) Et eksempel på eksperimentel anvendelse har vi for eks. i Malvern Lumsdens artikel i Journal of Peace Research. 3. 1966. M. L.: Perception and information in strategic thinking.

velge, idet dennes valg igjen antas å skje ut fra overveielser om den førstes valg, osv. så har vi, hva vi kan kalle et utpreget strategisk jeg/du forhold (interaksjonsforhold). I situasjoner der den klassiske spillteoris krav er oppfylt og der spillerne vites å ha gode forutsetninger for å analysere spillestrukturen, foreligger der et slikt interaksjonsforhold«[12]).

Midgaards opfattelse er den, at i visse nærmere bestemte situationer vil virkeligheden kunne afbildes ved hjælp af den eksisterende strategiske teori, men at vi må udvide vor erfaring ganske betydeligt for efterhånden at kunne nå frem til formal beskrivelse af andre situationer i spilteoretiske termer. Midgaard peger her særligt på betydningen af flere studier over præferencer og perception.

Hoffmanns kritik bør følgelig ikke føre til forkastelse af skemaet, men til opstillingen af en beslutningstypologi. Hvilke konsekvenser, dette vil få for den videre udbygning af modellen, er det endnu for tidligt at udtale sig om. Det er dog på forhånd klart, at en lang række beslutninger af mere triviel karakter, der bygger på præcedens og vane, ikke er underkastet en så bevidst analyse, som antydet af Snyder, ligesom analogiløsninger selv på mere avancerede beslutningstrin kan spille en betydelig rolle. Hele dette felt må endnu siges at være temmeligt uopdyrket, men er dog berørt mere indgående i Erling Bjøls bog, hvad angår bestemte enkelttyper.

Foruden at angribe dette, peger Stanley Hoffmann på et andet centralt punkt, nemlig spørgsmålet om præferencer og måling af præferencer. Udtrykket dækker over den værdi forskellige ting tillægges frem for andre og henviser til en metode, der har givet visse resultater i retning af at give et mål for den værdi, alternativer tillægges. I en handlingssituation foreligger to muligheder. Den ene foretrækkes frem for en anden. Vi bliver i kraft af denne handlemåde i stand til at angive en relativ præference. En ting foretrækkes frem for en anden.

Hoffmann skriver her: »Jeg er ikke sikker på ... at handlinger uden videre kan isoleres i tiden, sættes på nåle som sommerfugle og deles op i klart adskilte elementer, der kan sammenlignes, som om måling af alternativer og præferencer var blevet opfundet i politik«[13]).

Problemet er ikke blevet behandlet mere indgående af Snyder. Han er tilfreds med at kunne konstatere tilstedeværelsen af motiver, normer og værdier igennem en fænomenologisk analyse og igennem observationen af en vis konstans i handlingsretningen. Hans særlige interesse er *lokaliseringen* og *klassificeringen* af motivationen.

Vi kan ikke sige, at problemet om måling er løst tilfredsstillende, hverken inden for faget international politik eller inden for en række af de viden-

[12]) Knut Midgaard: Strategisk tenkning. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. 1965.
[13]) Anf. a. s. 52.

skaber, som Snyder støtter sig til. På den anden side er der nu gået over 12 år siden Snyder foretog sine undersøgelser. I mellemtiden er der sket betydelige fremskridt inden for social-psykologien og psykologien, der med fordel vil kunne anvendes på det plan, hvor Snyder arbejder. Disse resultater vil i nogen måde kunne afhjælpe denne mangel på måling af en af de vigtigste variable i skemaet, dersom de indarbejdes i modellen. Problemet er imidlertid stadigt et af de mest intrikate inden for socialvidenskaben og en række fremskridt inden for teoridannelsen i international politik er formentlig afhængige af det omfang, i hvilket vi kan gøre denne videnskab til en målevidenskab[14]).

Et tredie punkt, som Hoffmann kritiserer, er den begrænsning, som ligger i modellen.

Han skriver: » . . . postulatet udelader alt i international politik, der ikke er en blot sammenlægning af adskilte beslutninger foretaget af forskellige enheder. Mange mønstre og regler i verdenspolitik, såsom magtbalancen eller international ret, er kun delvis et bevidst resultat af statsmænds vilje. For en del er magtbalancen en bred automatisk mekanisme og international ret udtryk for sædvaner, der ikke kan forklares af Mr. Snyders »fænomenologiske« beskrivelsesmåde. Teoriens tyngdepunkt kan måske være anvendeligt for en analyse af udenrigspolitik, men er ikke anvendeligt for resten af de internationale relationer. Generalisationer, der baseres på komparative studier af beslutninger vil være misvisende, hvis den internationale sammenhæng, som betinger enhedernes handlemåde ikke studeres på en mere udtømmende måde. Dette vil ikke sige, at beslutningsprocessen ikke er et højst værdifuldt analytisk redskab. Snyders skema er faktisk imponerende, men det er imponerende i sin anvendelse ved en detailleret analyse af beslutninger, ikke ved sin anvendelse i analysen af internationale forhold som helhed«[15]).

Andre forfattere støtter Hoffmanns opfattelse her. Erling Bjøl skriver således: »Selv om en beslutningstagersynsvinkel fører til en fænomenologisk model, behøver den ikke at udelukke en ikke-fænomenologisk betragtning. Problemstillingen er velkendt for historikere, der på den ene side søger at genskabe verden »som beslutningstagerne så den«, på den anden side som »den faktisk var«. Om den ene eller den anden opgave er mest genstridig for historikeren er et kildespørgsmål«[16]).

Erling Bjøl hefter sig særligt ved det fænomenologiske kontra det ikke-fænomenologiske. Det samme gør Joseph Frankel, der ved siden af det

[14]) Se for eks. G. C. Homans: Social Behavior. London 1961. Iven Reventlow: Psykologisk adfærdsanalyse ved hjælp af statistisk-ethologiske studier af fisk. Upubliceret afhandling. Psykologisk laboratorium, København. 1967.

[15]) Anf. a. s. 53.

[16]) Erling Bjøl: Kompendium III s. 72.

fænomenologisk bestemte setting-begreb hos Snyder indfører et »objektivt« milieu, defineret som det billede en i princippet alvidende observant ville have af forholdene[17]).

Alle fire forfattere føler således et behov for at udvide modellen, i realiteten for at udvide synsvinklen.

Der synes imidlertid at være ringe forståelse for, at problemet ikke blot er et spørgsmål om at supplere den social-psykologiske synsvinkel, men tillige et spørgsmål om at lægge flere plan eller niveauer ind i undersøgelsen, hvis fremgangsmåden skal være anvendelig for studiet af international politik.

Om den social-psykologiske fremgangsmåde ved studiet af international politik hedder det hos Herbert Kelman: »Vi har at gøre med et undersøgelsesfelt, der på en gang er bredere og snævrere end studiet af international politik. Det er bredere, fordi det inkluderer ikke alene studiet af international politik, men også, hvad vi har kaldt ... studiet af individers internationale adfærd ... Vort område er mindre end det der omfattes af international politik, således at forstå, at en social-psykologisk analyse, hvor den vedrører spørgsmål om international politik, kun kan beskæftige sig med en del af billedet. Den kan bidrage til studiet af international politik sammen med andre analytiske fremgangsmåder, men den kan aldrig *være* studiet af international politik ... med andre ord, en social-psykologisk fremgangsmåde er ikke en fuldstændig fremgangsmåde ... som kan tjene som stedfortræder for andre fremgangsmåder. Den er tværtimod en del af en total fremgangsmåde, hvortil den kan bidrage, når relevante anvendelsesområder er blevet identificeret«[18]).

Kelman går videre i sin analyse og rejser en vigtig problemstilling. Han skriver: »Ideelt set ville det bedste være at have et bredt anvendeligt begrebsapparat til brug for studiet af interstatslig adfærd. En sådan ramme ville medvirke til at stille de spørgsmål, der skal besvares, og ville hjælpe os til at afsløre de problemer, der bedst kan løses under anvendelse af en social-psykologisk fremgangsmåde«.

Kelmans synsvinkel er anvendeligheden af social-psykologiske synsmåder på studiet af international politik. Han peger imidlertid herigennem meget klart på nødvendigheden af, at denne synsmåde indbygges i en helhedsopfattelse, der omfatter andre synsmåder (som for eks. den strukturelt-funktionalistiske).

For mig at se må beslutningsprocessens mikroplan suppleres med undersøgelser på andre plan. På det nationale plan med baggrund i statskundskab

17) Joseph Frankel: Political Studies 7. 1959.
18) Herbert C. Kelman ed. International Behavior. A social-psychological Analysis. New York 1965. S. 31.

og sociologi og på det internationale plan med baggrund i vor rudimentære viden om det internationale statssystem. Samtidig må den social-psykologiske synsvinkel generaliseres til brug på disse plan. Først en udtømmende beskrivelse på alle tre plan vil give os mulighed for opstillingen af generalisationer om international politik af nogen rækkevidde, hvis vi vel at mærke ønsker at benytte det udgangspunkt, som her er taget.

Kravene til en sådan beskrivelse er imidlertid store og kan formentlig kun opfyldes af forskerhold, der sættes ind på koncentreret beskrivelse af samvirket imellem en lang række *beslutningssystemer* i relation til et bestemt internationalt problem. I mellemtiden må vor beskedne indsats være rettet imod at lægge grunden til et mere omfattende begrebsapparat, der med fordel kan sammenbygges med beslutningsmodellens trods alt frugtbare udgangspunkt.

Opgaven må være at finde frem til variable på det internationale – det nationale – og beslutningsplanet, der kan hjælpe os til at integrere resultater fra alle tre plan.

Det ideelle ville være anvendelsen af samme variable på alle plan. Kelman giver, hvad han kalder et meget foreløbigt og rudimentært forslag til opstillingen af et begrebsapparat, bygget på: »Samfundsvariable« (societal variables), »holdningsvariable« (attitudinal variables) og »strukturelle variable«[19]).

Morton Kaplan opstiller i sin system-analyse en række variable, der ligeledes anses for anvendelige på alle plan i undersøgelsen, nemlig: Information, kapacitet, strukturelle karakteristika, transformationsregler og funktionsregler[20]).

Både Kelman og Kaplan bygger i temmelig høj grad på et spekulativt grundlag. Der kan derfor være grund til at afveje deres opfattelser mod de erfaringer, der kan uddrages af enkeltstudier over den udenrigspolitiske tilblivelsesproces.

Efter mit vidende findes der endnu ikke systematiske studier over samvirket imellem en flerhed af beslutningssystemer på det internationale plan, der er anvendelige i denne forbindelse. Jeg vil derfor i det følgende koncentrere mig om at udvide beslutningsmodellen med det »nationale plan«, hvori beslutningstagerne kun er én af mange variable.

Der findes ikke mange enkeltstudier af systematisk karakter over den udenrigspolitiske tilblivelsesproces og endnu færre, der kan sammenlignes, således at vi får mulighed for at akkumulere erfaring om de anvendte modeller.

---

[19]) Sst. s. 32.

[20]) Morton Kaplan: System and Process in International Politics. New York 1957. S. 3–20.

To studier, der er blevet til med 10 års mellemrum, synes dog at byde på så store ligheder og være af en sådan betydning, at det vil betale sig at forsøge en sammenligning. Det drejer sig om Bernhard C. Cohens studie over den udenrigspolitiske tilblivelsesproces i Amerika og Erling Bjøls tidligere nævnte disputats om den udenrigspolitiske tilblivelsesproces i den IV republik i Frankrig. Begge søger ud fra en model med mange indbyrdes ligheder at undersøge det politiske mønster, at analysere og beskrive de enkelte elementer igennem klassifikation og at undersøge deres indbyrdes sammenhæng.

BERNHARD C. COHEN: THE POLITICAL PROCESS AND FOREIGN POLICY. THE MAKING OF THE JAPANESE PEACE SETTLEMENT. Princeton 1957.

Man vil bemærke, at denne studie ligesom Snyders stammer fra Princeton universitetet, hvor den var et led i et teamwork, der tog sigte på beskrivelse af den udenrigspolitiske tilblivelsesproces under indsamling af materiale samtidig med begivenhederne. Forfatterens udgangspunkt er opfattelsen af, at det ikke vil være metodisk heldigt på forhånd at udvælge enkelte elementer som særligt betydningsfulde og koncentrere undersøgelsen om dem. I stedet ønsker han at undersøge et bredt udsnit af de politiske faktorer, hvorefter undersøgelsen kan vise, hvilke elementer, der spillede en særlig rolle. Fordelen ved den sidste fremgangsmåde er den, at man herved får en mulighed for at undersøge det politiske mønster som en funktion af forskellige politiske problemstillinger. En af de helt væsentlige iagttagelser i forbindelse med undersøgelsen er den virkning, som selve det udenrigspolitiske problems karakter har på den politiske proces.

De elementer, som Cohen udvælger til undersøgelse i deres samspil omkring udformningen af en udenrigspolitisk handlemåde er følgende:

1. Den amorfe opinion (folkestemningen).
2. Grupper og privatpersoner, der fremsætter udtalelser i sagen eller som involveres politisk på anden måde.
3. Massekommunikationens medier.
4. Særlige repræsentanter og myndigheder, henhørende under den udøvende magt.
5. Særlige komiteer i kongressen.
6. Uformelle politiske grupperinger i kongressen.
7. Senatet og repræsentanternes hus.

Vejen til en fredstraktat med Japan blev spærret af uoverensstemmelser med Sovjet så tidligt som i 1947. Da problemet to år senere blev taget op igen, var det politiske klima skiftet i så høj grad, at en fredstraktat med

Japan sås som led i den amerikanske sikkerhedspolitik i det Fjerne Østen.

I 1950 udnævntes J. F. Dulles som rådgiver for udenrigsministeren i denne særlige sag i et forsøg på at skabe samarbejde mellem den demokratiske administration og det republikanske parti, som Dulles tilhørte. I løbet af to år lykkedes det J. F. Dulles med megen dygtighed at gennemføre traktaten, der involverede en forsvarspagt med Philippinerne, en sikkerhedstraktat med Australien og New-Zealand, en lignende med Japan, en særlig traktat om amerikanske baser og en fiskerikonvention med Canada og Japan foruden samtykke og ratifikation fra talrige magter over hele kloden. Traktaten pålagde ikke Japan skadeserstatninger af betydning, men afståelsen af næsten alle tidligere besiddelser uden for de japanske øer. Traktatens ratifikation i det amerikanske senat skete i marts 1952.

Cohen skelner imellem to former for offentlig mening, der kan trænge ind i politikernes cirkler og påvirke politikkens udformning.

For det første folkestemningen (den amorfe opinion), som ved at give indtryk af offentlighedens holdning eller ved at være en del af politikernes omgivelser eller kulturelle milieu, påvirker hans holdning.

Den anden type opinion er den, der dannes af det aktive politiske udtryk hos enkelte individer og organiserede grupper, inklusive kommunikationsmedierne. Det er disse aktive politiske udtryk for følelser og stræben hos forskellige udsnit af offentligheden, der har en »operationel« mening for politikerne. Betydningsfulde træk fra folkestemningen kan genspejles i den aktive opinion, men efter forfatterens iagttagelse ikke på nogen fuldstændig repræsentativ måde.

Muligheden for at danne sig en forestilling om den amorfe opinion skabes af en slags gallup for hele Amerika »the National Cross-Section Survey« Disse opinionsundersøgelser underkastes en undersøgelse over en 10-års periode med henblik på vurderingen af Japan.

Indtrykket af den almene opinion er, at den svinger under indtryk af verdensbegivenhederne (konjunkturerne for at benytte et udtryk fra Erling Bjøl), således at Japan omkring afslutningen af selve fredstraktaten stod som noget nær en venligtsindet magt, med hvilken man var i alliance mod den kommunistiske trussel. Cohen strukturerer materialet ved at klassificere efter alder, køn, opdragelse, social klasse og regionalt tilhørsforhold. De vigtigste iagttagelser, han gør i denne forbindelse, er, at klassen, kvinder, røber større animositet end klassen, mænd, samt at den store skillelinie i materialet går mellem folk med højere uddannelse og de med almindelig folkeskoleuddannelse. Collegeuddannede folk var generelt bedre informerede, mere tolerante og liberale i deres indstilling end folk, der var gået ud af 8. klasse. Landets gennemsnit svarede nogenlunde til den mellemliggende high-school uddannelsesklasse.

Bernhard Cohen undersøger endvidere den interesse, det kendskab og

den stabilitet, der var knyttet til opinionen. Han viser, at den var af mindre stabil karakter og mener, at det skyldes, at Japan har været »tabula rasa« for amerikanerne, medens for eks. opinionen med hensyn til Tyskland, der havde en lang tradition bag sig, imodsætning hertil var betydeligt mere stabil og informeret.

Den aktive, »artikulerede« opinion, der fremsættes af grupper og enkeltpersoner, struktureres af Cohen efter en række kriterier. Han inddeler først grupperne efter indholdet af deres udtalelser for og imod traktatens vedtagelse. Dernæst slår han ned på en række karakteristika, der er af betydning for den rolle, opinionen kommer til at spille for den politiske proces, således: dens omfang, repræsentative karakter, nøjagtigheden i forståelsen og udtalelsernes relevans til emnet. Han fortsætter med at klassificere efter formål og struktur. (Arbejder- og arbejdsgiverorganisationer, religiøse grupper, store løse grupper og små fasttømrede for eks.).

Endelig klassificerer forfatteren de forskellige kommunikationsmetoder, som grupperne benytter sig af, og hvorigennem de involveres i den politiske proces. Sådanne typiske kommunikationsmetoder er: artikler, udtalelser, breve, telegrammer, telefonsamtaler eller personlig kontakt.

Der er afgørende forskel på små interessegrupper og de store løse organisationer. De sidste dækker over en uhyre varieret tilhængerskare med meget forskellige værdiforestillinger. Før sådanne grupper kan gribe direkte ind i den politiske proces og formulere en politik, må der dannes en vis fællesopfattelse af problemet. Disse store grupper gør derfor deres indflydelse gældende, særligt i form af artikler og udtalelser, der dels er beregnet på at skabe en fællesindstilling hos deres medlemmer, dels er beregnet på et stort almindeligt publikum uden for deres rækker, der kan nås igennem massekommunikationen.

De mindre interesseorganisationer eller grupper, der har en høj grad af fælles værdiforestillinger, og som er langt mindre heterogene, behøver ikke at engagere sig i en proces for at skabe en fællesfront hos deres medlemmer. De anvender deres energi til at påvirke folk i administration og lovgivning. De benytter hertil direkte og private kommunikationsmetoder, breve, telefonsamtaler eller personlig kontakt.

Materialet viser, at jo mere specifikke interesser en gruppe varetager, des flere kommunikationsmetoder bringer den i anvendelse. De specifikt orienterede grupper er hurtigere i deres kommunikation og griber tidligere ind i den politiske proces.

Ser vi på retningen af den kommunikation, der rettes mod det politiske centrum, kongressen og administrationen, ser vi, at grupperne med uhåndgribelige interesser foretrækker kongressen, medens de øvrige foretrækker administrationen. Endelig synes det, som om kongressen opfattes som et mere taknemligt forum end den udøvende magt, især hvor der er tale om

oppositionsgrupper. Det følger heraf, at der er forskel i det indtryk, som de to grene af statsmagten får af opinionen. Foruden forskel i værdiforestillinger er der desuden forskel i de problemer, som opinionen påtrykker de to former for statsmagt. Som konklusion kan det siges, at forskellige typer af interessegrupper griber ind i den politiske proces på forskellig måde, på forskellige tidspunkter og på forskellige punkter.

Denne *direkte* kommunikation er imidlertid ikke den eneste. Massemedierne er et betydningsfuldt middel for både administration og kongres til at lodde den almindelige stemning. Dette gælder særligt aviserne.

Pressens behandling af fredstraktatens tilblivelse analyseres ved hjælp af indholdsanalytiske metoder.

Stoffet inddeles i et forholdsvis lille antal kategorier, der derefter udmåles i centimeter spalteplads. Først foretages en generel kvantitativ bestemmelse af stofmængden og dens variation for to avisers vedkommende igennem den betragtede periode. Derefter opdeles stoffet i fire arter af avisstof: nyhedsstof, spalter, ledere og andet. Dette materiale inddeles efter placering, forsidestof og andet stof. Endelig udvælges tre emner til nærmere betragtning, kongressen, administrationen og Foster Dulles person. Det antal gange, hvor disse emner omtales, udmåles i centimeter spalteplads. Bernhard Cohen konkluderer på gennemgangen, at forbindelsen mellem pressens dækning af arbejdet med fredstraktaten på den ene side og karakteren af den offentlige mening på den anden side synes at have været bemærkelsesværdig intim. Den informationsvirksomhed, der udgik fra pressen, var ikke tilstrækkelig til at skabe eller fremkalde en omfattende interesse for sagen. Samtidig gav den ringe interesse i offentligheden pressen tilstrækkelig retfærdiggørelse for en overfladisk behandling. Dette forøgede nødvendigheden og vigtigheden af at benytte private kontakter for de få personer og grupper med særlig interesse i fredstraktaten, men betød også, at de budskaber, der formidledes igennem disse kontakter, manglede den politiske ressonnans, som et bredt og opmærksomt publikum ville have været.

John Foster Dulles situation som politiker og juridisk ekspert, udvalgt til at lede udformningen af fredstraktaten, var favorabel på grund af den særlige stilling han fik inden for administrationen og den støtte, som præsidenten og administrationen gav ham.

Dulles synspunkter domineredes af »læren fra Versailles«, det vil sige nødvendigheden af ikke at skabe spiren til ny konflikt gennem en hård fredstraktat. Desuden domineredes hans tankegang af den uheldige medfart, Versaillestraktaten havde fået i kongressen, således at han sørgede for at have støtte i begge partier for sin udformning af traktaten.

Hans opfattelse af problemet var således enkel, og han gik utraditionelle veje for at løse det. Ganske særligt undgik han at blive involveret i State

Departments komplicerede maskine og de bjerge af betænkninger, dokumenter og udkast til paragraffer i traktaten, som allerede forelå.

I høj grad medvirkende til hans succes var den autoritet, der var knyttet til hans person. Denne var en følge af hans særstilling, hans evne til at spille de mange roller, som opgaven krævede, hans forbindelser som tidligere senator og hans særlige informationspolitik omkring traktaten. Herved forstås de sider af traktaten, som han valgte at trække frem i taler og artikler som særligt betydningsfulde. Ved at lægge forskellig vægt på forskellige værdiforestillinger over for varierende publikum lykkedes det ham at skabe billedet af en tilsyneladende harmoni omkring involverede værdiforestillinger. Denne særlige evne til at påvirke de interesserede parter på en for dem tilpasset måde var i høj grad medvirkende til at få forhandlingerne til at glide.

Et vigtigt led i den politiske proces var kongressens særlige udenrigspolitiske komité og dens underkomité for fjernøstlige anliggender. Et gennemgående træk i traktatens historie er J. F. Dulles samarbejde med disse komiteer. Samarbejdet, der foregik på alle trin af tilblivelsen, havde den tydelige funktion på forhånd at imødekomme kongressens indvendinger, hvor det var muligt. Med hensyn til den saglige behandling af emnet viste det sig, at der igennem komiteens høring af interesserede parter kom mange problemer frem, som Dulles i sin information var gået let henover. Senatsdebatten syntes at være mere yderligtgående i sine standpunkter end al tidligere debat om emnet. Herigennem tilførtes atter den offentlige debat en række synspunkter, som ikke tidligere var blevet fremsat, selv om ikke alt var lige relevant. Debatten tenderede mod at blive tilsløret af retorik. I forbindelse med den voksende modstand, som traktaten mødte under debatten, voksede det antal aspekter i den, som blev inddraget i diskussionen. Undersøgelsen viser, at en række indvendinger og kritik imod traktaten først blev fremført på et så sent tidspunkt, at det var umuligt at tage hensyn til dem ved traktatens udformning.

De faktorer, der øvede indflydelse på senatorernes stillingtagen, var dels partifarven, dels deres regionale tilhørsforhold. Der var således tydelige forskelle i opfattelsen hos senatorerne fra forskellige egne af landet. Disse opfattelser svarede imidlertid ikke fuldstændigt til de forskelle i opinionen, som gallup-undersøgelser for de samme egne afslørede. Senatorerne gav således ikke uden videre udtryk for den lokale fremherskende mening.

I forbindelse med fredstraktaten afsluttedes en flersidet fiskerikonvention. Den politiske proces, der førte til skabelsen af denne konvention, er et glimrende eksempel på, hvorledes en interessegruppe (fiskeri-kredse) forstår at gøre sig gældende, hvilke metoder den benytter sig af, og hvorledes det politiske pres fra fiskeindustriens side omformes i et konstruktivt samarbejde med administrationen. I denne forbindelse spillede en lille

gruppe senatorer en afgørende rolle, udsat for pres fra fiskeindustriens side. Dette eksempel er medtaget af Cohen for at vise samspillet mellem opinionen og det politiske centrum under forskellige forhold.

Fra alle sider anerkendtes den ringe interesse, som traktatens afslutning vakte. Denne ringe opmærksomhed var medvirkende til at skabe større handlefrihed hos administrationen. Denne forsøgte at bevare den gunstige situation ved at undgå at skabe opmærksomhed omkring traktaten og ved i sin informationspolitik at understrege, at det gik glat med traktatarbejdet. I al almindelighed øvede den aktive opinion ikke større indflydelse undtagen, hvor det gjaldt fiskeindustrien, der kunne mobilisere en hel gruppe senatorer for sine synspunkter.

Cohen understreger forskellen i de to situationer: »Fordi dimensionerne i den offentlige mening ændredes, fandt der ændringer sted på regeringsplanet. Tilstedeværelsen af en aktiv offentlig opinion omkring fiskeripolitikken udelukkede den frihed, der havde eksisteret for regeringen med hensyn til fredstraktaten. Under de nye omstændigheder fik den offentlige mening virkelig indflydelse igennem en række kongresfolks interesse for sagen og igennem tilstedeværelsen af en halv-officiel repræsentation for industrien ved selve politikkens udformning i State Department.«

Fremhævelsen af den offentlige opinions indflydelse i det sidste tilfælde udelukker ikke, at den offentlige opinion spillede en rolle i det første tilfælde. I det første tilfælde var der for at benytte et udtryk hos Erling Bjøl tale om en indre »lejlighedskonjunktur« i det andet om en indre »tvangskonjunktur«.

ERLING BJØL: LA FRANCE DEVANT L'EUROPE. Århus 1966.

Erling Bjøls enkeltstudie kan i adskillige henseender sammenlignes med Bernhard Cohens. Kronologisk behandler begge studier emner fra samme periode. (Cohen perioden 1950–52, Bjøl 1950–57). Begge er studier over den udenrigspolitiske tilblivelsesproces i relation til traktater. Elementerne i de modeller af det politiske system, som de to forfattere opstiller, har meget tilfælles. Der er dog dybtgående forskelle. Medens Cohen koncentrerer interessen omkring den japanske fredstraktat, spreder Bjøl sig over en længere periode og samler erfaringsmateriale fra flere store udenrigspolitiske begivenheder. (Kul- og Ståunionen, Europahæren, Fællesmarkedet, Euratom og Pariseraftalerne). Følgen er, at forløbet i processen, således som det kan følges i materialet, ikke kommer så stærkt frem hos Bjøl som hos Cohen. Bjøl er imidlertid langt mere eksplicit, for så vidt angår processen, idet han her støtter sig på andre teoretikere som for eks. Duroselle og Richard Snyder. Det processuelle forløb anskues under synsvinklen, beslutningsproces. Herved indføres et forklarende princip, som

ikke på samme måde kommer til orde hos Cohen, der indskrænker sig til at ville undersøge struktur og funktion i en politisk proces, der former sig som et politisk mønster. Bjøl forsøger at kombinere elementer af en strukturelt-funktionalistisk beskrivelsesmåde med beslutningsprocessens social-psykologiske synsvinkel.

Dette social-psykologiske aspekt afspejles i hele den opbygning, som disputatsen har fået. For Bjøl er »udformningen af udenrigspolitikken en bestandig konfrontation imellem en indre og ydre konjunktur og et regerende milieus aspirationer«[21]). Den indre og ydre konjunktur vedrører de begrænsninger (eller muligheder), som situationen indebærer for realisationen af de aspirationer, der er egne for beslutningstagerne. »Enhver politik er svaret på en konjunktur. Den står under indflydelse af den opfattelse, som den politiske aktør har af denne konjunktur og af den værdidom, som han fælder over det, han tror at vide . . .«[22]).

Eftersom disse billeder og visioner af fremtiden er de afgørende kræfter, der virker i den politiske proces, bliver det af særlig interesse at undersøge deres tilblivelse. Erling Bjøl opfatter det her således, at visioner og fremtidsbilleder først og fremmest påvirkes af politikernes måde at opfatte omverdenen på og af de særlige interesser, værdier, aspirationer m. v., som kendetegner de enkelte aktører.

Måden at opfatte verden på, perceptions-mønsteret, som vi kunne kalde det, sammenlignes af Erling Bjøl med en slags »optik«. Enhver har et sæt briller, som gør, at vedkommende opfatter verden på en ganske bestemt måde. Visse typiske måder at opfatte problemerne på har deres oprindelse i placeringen i den politiske struktur. Erling Bjøl skelner her imellem:

Ansvarsoptik, støtteoptik, pressionsoptik, oppositionsoptik eller tilskueroptik.

Et andet element, der påvirker opfattelsen af problemerne, er fortidens erfaringer. Opfattelsen af dette fortidsbillede er imidlertid igen afhængigt af de værdier, som er egne for den enkelte. Afgørende for, hvilke *værdier* der af den enkelte bringes ind i den politiske proces, er visse psykologiske faktorer:

I. Tilhørsforhold til visse geografiske områder.
II. Indtrykket af en lederpersonlighed.
III. Forkærlighed for visse lande i den internationale politik.
IV. Det politiske idésystems indflydelse.
V. En erfaringsbegrundet eller dogmatisk begrundet holdning til problemerne.

---

[21]) Anf. a. s. 295.
[22]) Sst. s. 84.

VI. Holdningen til ikke alene regering eller politik, men til hele det politiske system.

VII. Aktørens særlige temperament.

VIII. Prestigehensyn.

IX. Særinteresser.

Den proces hvorved en politik eller en holdning bliver til, som vi i det foregående har betragtet på mikro-planet hos Snyder, er af Erling Bjøl blevet generaliseret til at omfatte *hele* det politiske system. Det bliver derfor af interesse på dette mere omfattende plan at undersøge de samme faktorer, der gjorde sig gældende på mikro-planet, nemlig valg af alternativ (her holdning) som et produkt af konjunkturer (setting, kommunikation og information) og aspirationer (motivation). På det praktiske plan drejer opgaven sig om at undersøge de holdninger, de forskellige grupper indtager, de begrænsninger de er underkastet og de værdisystemer, der karakteriserer dem. Erling Bjøl ønsker imidlertid at trænge ned under overfladen og at finde frem til de *strukturelle* elementer i holdninger, der gør sig gældende over en periode. Det hedder således: »Hvis man vil forlade øjebliksssynsvinklen, bliver studiet af den politiske beslutning studiet af grundholdninger i de grupper, der påvirker beslutningen«[23]). Disse grupper er først og fremmest:

1. Beslutningstagerne.
2. En gruppe af eksperter eller rådgivere, der takket være deres centrale placering kommer til at udøve en betydelig indflydelse.
3. De politiske partier og grupper i parlamentet.
4. Interessegrupper og pressionsgrupper.
5. Den amorfe opinion.

Denne definition af det politiske system afviger ikke så forfærdeligt meget fra den række elementer, som Cohen opstiller. (Bortset fra en behændig bortoperation af massemedierne, der næppe er fuldt berettiget). Disse grupper undersøges sideordnet. Analysen er fænomenologisk med henblik på fastslåen af strukturelle træk i gruppernes holdning og holdningsdannelse.

Som omtalt er udformningen af udenrigspolitikken for Bjøl resultatet af et møde mellem indre- og ydre betingede faktorer og en række aspirationer i et beslutningsmilieu. (Bjøl går her over til at betragte beslutningsmilieuet som afhængig variabel). De indre begrænsninger (eller muligheder) er snævert forbundet med de holdninger, der indtages af grupper, der er relevante for udenrigspolitikkens vedtagelse og udformning. »Den politiske beslutningstager er hele tiden tvunget til at være informeret om mulighederne

[23]) Sst. s. 12.

for en realisering af sin politik . . . han må holde regnskab med de politiske kræfter, hvis aspirationer favoriserer beslutningen og med de, hvis ønsker går i modsat retning«[24]).

Samvirket imellem beslutningstagerne og det indre milieu kendetegnes følgelig af to modgående strømme i forbindelse med den udenrigspolitiske tilblivelsesproces. En »realisationscirkel«, hvis samtykke bestemmer vedtagelsen af en given handlemåde og en »oppositionscirkel«, der kan indskrænke »realisationscirklen« i en sådan grad, at virkeliggørelsen af en politik bliver umulig[25]). For så vidt angår parlamentet, der danner tyngdepunktet i det politiske system, således som det fremgår af undersøgelsen, kan disse to strømninger iagttages som grupperet omkring seks forskellige typer af henholdsvis »realisations- eller oppositionsgrupper.«

Realisationsgrupper:
I. Præget af regeringssolidaritet.
II. Præget af støtte i det foreliggende tilfælde, men af opposition i andre politiske spørgsmål.
III. Præget af forventning på andre områder til et samarbejde med regeringen.

Oppositionsgrupper:
I. Præget af ubetinget opposition.
II. Præget af accept af den foreliggende politik, men af opposition mod regeringen.
III. Præget af opposition i det foreliggende spørgsmål, men af støtte til regeringen i andre politiske spørgsmål.

Virkeliggørelsen af en politik sker i kraft af en fælles indstilling blandt de politiske aktører:

». . . der findes fremtidsbilleder og visioner, der er tilstrækkeligt almindelige til at bestemme, hvilken politik, der vælges«[26]). Ved fremtidsbillede forstås fremtiden, som man regner med, at den vil forme sig under de øjeblikkelige forudsætninger. Ved vision forstås fremtiden, som man *ønsker* den skal være.

Tankegangen bag denne opfattelse er dels den for det politiske milieu gældende afgørelsesnorm, der af Bjøl udtrykkes således: »For at en stor option (politisk beslutning) i udenrigspolitikken kan virkeliggøres, kræves tilslutning fra et politisk flertal, en realiseringsgruppe . . .«[27]), dels den i det foregående nævnte fællesindstilling, der andet sted udtrykkes på følgende måde: »På tværs af syndromerne (værdisystemerne) udkrystalliseres

[24]) Sst. s. 12–13.
[25]) Sst.
[26]) Sst. s. 85.
[27]) Sst. s. 447.

fælles fremtidsbilleder og visioner, som muliggør en regeringsbeslutning«[28]).

(Der er utvivlsomt stor analytisk interesse knyttet til denne hovedtese i disputatsen. På den anden side har Bjøl efter min mening ikke tydeligt nok fremhævet, at hverken billedet eller visionen nødvendigvis behøver at være identiske for alle parter, der giver udtryk for en fællesholdning.

Jo mere vi nærmer os den konkrete udformning af politikken på topplanet, jo større behov er der for en fælles definition af situationen, det vil sige, både hvad angår forestillingen om det sandsynlige udviklingsforløb, og hvad angår de involverede værdiforestillinger. På et plan, der er mindre homogent, som for eks. parlamentsplanet, træder dette knapt så stærkt frem. Det afgørende er, hvilke værdier hver enkelt part ser realiseret gennem den førte politik. Den samme situation kan indeholde elementer, der er værdifulde for én part, men uvedkommende for en anden part, som til gengæld kompenseres ved et andet element i politikken, der er betydningsfuldt for ham. Omvendt kan en fællesholdning også dække over en mangfoldighed af nuancer i fremtidsbilledet. Dette gælder særligt på et plan, hvor informationsniveauet er lavt. Et eksempel på fællesholdning, som dækker over en mangfoldighed af forestillinger, er store vælgerskarers støtte til general Boulanger i firsernes Frankrig. Boulangers program var tilstrækkeligt vagt til, at en lang række fremtidsbilleder lod sig forene i en fællesholdning, der udtrykte vælgerstøtte, men derfor ikke dækkede over nogen identitet imellem de enkelte parters forestilling om, hvad Boulangers regime skulle bringe.

Selv hvor informationsniveauet er højt, og hvor der som følge heraf eksisterer en udbredt fælles opfattelse af fremtidsbilledet, situationens sandsynlige udvikling, er der ingen sikkerhed for, at *fremtidsvisionerne* har noget til fælles. Visionerne kan divergere stærkt, men den fremtid, som et handlingsalternativ skitserer, kan indeholde elementer, der svarer til realiseringen af værdier i vidt forskellige fremtidsvisioner. Den foretrukne handlemåde kan være et skridt på vejen til realiseringen af helt forskellige politiske aspirationer, der i deres konsekvens kan være divergerende i en sådan grad, at fællesskabet ved den næste politiske udvikling ophører.

Fællesholdningerne udkrystalliserer sig således næppe »på tværs af værdisyndromerne«. De udkrystalliserer sig tværtimod, *fordi værdisyndromerne lader sig forene i en fælles handlemåde.* Det er på den anden side klart, at der må være en øvre grænse for divergensen i fremtidsbillede

[28]) Sst. s. 429. Denne bemærkning knytter sig ganske vist til *valget,* som hos Bjøl nærmest ses i relation til mikroplanet d. v. s. beslutningstagerne. På den anden side må den konsekvente gennemførelse af generalisationsprincippet også gøre denne bemærkning generel, det vil sige omfattende også de politiske partier og alle politiske betydningsfulde grupper i det hele taget. Fremtidsbilledet og visionen af fremtiden genfinder vi som elementer i Richard Snyders »definition af situationen«.

og vision. Et handlingsalternativ er en handlingsnorm og må således være i overensstemmelse med det almene normsystem i et vist omfang).

Et af undersøgelsens resultater er, at en politiks oprindelse (genese) tilsyneladende er at finde i et særligt regeringen nærtstående ekspertmilieu, der udformer en opfattelse af den foreliggende situation og den måde, hvorpå der bør handles ud fra denne.

Dette milieu i forbindelse med beslutningstagerne opfattes som værende særligt knyttet til *udformningen* af en politik.

Realiseringen af en politik inddrager imidlertid hele det politiske system, hvori parlamentet for Erling Bjøl indtager den væsentligste plads.

Det understreges, at ekspertmilieuet ikke synes at være blevet særlig influeret af den almindelige opinion, men selv udtrykker den opinion, der er virkeligt relevant og betydningsfuld for politikerne på topplanet[29]). Opinionen uden for dette milieu tillægges ikke større betydning i forbindelse med udformningen af politikken. Dette gælder parlamentet, og det gælder de forskellige pressionsgrupper, selv om Bjøl indrømmer muligheden af, at enkeltpunkter i udformningen af politikken kan ske under hensyntagen til særinteresser, og i bredere forstand åbner muligheden for ændringer i forbindelse med vedtagelsesproceduren.

Tendensen er imidlertid at tillægge de centrale dele af det politiske system forholdsvis stor betydning og reducere de perifere dele. Denne opfattelse kan give udtryk for de faktiske forhold, men den kan også være udtryk for en misforståelse. Vi kan ikke på det foreliggende grundlag afgøre sagen. Bjøl har givet en fænomenologisk analyse af eksperters og topolitikeres udsagn om det indtryk, de har haft af begivenhederne. Han har imidlertid ikke undersøgt, hvilken information de modtog, hvorledes den var struktureret, ad hvilke veje denne information nåede dem, kort sagt ikke virkeligt undersøgt *interaktionen* imellem elementerne i modellen. Både hvad angår kommunikationsmetoder og intensitetsdimensioner er Bjøl i modsætning til Cohen kun lidt meddelsom. Det mest udprægede eksempel på, at disse vigtige bestanddele i den funktionelle sammenhæng ofres ringe opmærksomhed, er Bjøls udelukkelse af massekommunikationens medier af modellen. Som vi har set, benytter Cohen pressens behandling af det betragtede emne til at undersøge intensiteten i den offentlige interesse. Bjøl behandler alene pressen som udtryk for en kommunikation af holdninger imellem grupper, hvis opinion han mere grundigt undersøger på anden måde. Som selvstændig faktor opfattes pressen som udtryk for en særlig kritisk holdning, der hverken giver politikeren nogen nøjagtig besked om, hvor langt opinionen vil følge ham, eller hvorledes de forskellige gruppers holdning er. I stedet fremsætter Bjøl den hypotese, at politikeren dan-

[29]) Anf. a. s. 114, s. 288–89.

ner sig en forestilling om disse spørgsmål ad talrige for os delvis ukendte veje.

Det kan være rigtigt, men det er en misforståelse af kommunikationens betydning i en funktionel sammenhæng at ville afvise de væsentligste kommunikationsfaktorer som led i den politiske proces. Undersøgelsen af den måde, hvorpå de strukturelle elementer i meningsdannelsen kommunikeres til beslutningstageren må være essentiel for forståelsen af politikkens udformning, ligesom undersøgelsen af interaktionen imellem de enkelte elementer.

Den måde, hvorpå den politiske magtkamp foregår, er det ligeledes nødvendigt at få belyst ud over, hvad der i bogen er sagt om forholdet mellem den udøvende og den lovgivende myndighed.

I forholdet mellem regering og parlament skelner Bjøl imellem fire interaktionsformer:

I. Den logiske overtalelse.
II. Indrømmelser fra den udøvende magt til parlamentet.
III. Indrømmelser fra et emnefremmed område til en bestemt gruppe.
IV. Indrømmelser i udlægningen af de fremlagte lovforslag.

I denne forbindelse nævner Erling Bjøl, »at de parlamentariske debatter ikke alene er debatter, hvori man søger at overbevise hinanden logisk, men også styrkeprøver imellem de politiske kræfter.« Bjøl peger her på den magtkamp, der foregår i forbindelse med den politiske proces. Det er i kraft af politisk indflydelse direkte igennem parlamentet eller indirekte gennem udbredt støtte fra store befolkningsgrupper, at forskellige grupper får mulighed for at gøre sig gældende. Dog kan det være tilstrækkeligt, at visse særinteresser opfattes som en national interesse af beslutningstagerne. Der er hos Bjøl gjort meget lidt rede for dette magtproblem i teoretisk henseende. Det inddrages kun lidt i disputatsens helhedsopfattelse. Det tillægges imidlertid værdi, som det fremgår af tesen om fællesholdningernes udformning[30]).

Dette, at der i undersøgelsens sammenhæng ikke har været mulighed for at trække interaktionsforholdet mere frem er måske også årsagen til, at der visse steder efter min mening ikke er taget tilstrækkeligt hensyn til, at modellens elementer er gensidigt afhængige variable. Det kommer frem i forbindelse med omtalen af forholdet mellem den amorfe opinion og politikeren, men det kommer ikke tilstrækkeligt frem i undersøgelsen af eksperterne og deres forhold til politikkens oprindelse. Man får uvilkårligt det indtryk af ekspertmilieuet, at »her begynder politikken«, det vil sige, her fattes

[30]) Sst. s. 37–38.

de oprindelige planer, der præsenteres på et gunstigt tidspunkt og derigennem virkeliggøres[31]).

Jeg mener, at vi må præcisere disse eksperters rolle således, at de var instrumentale i løsningen af problemer, der følte som problemer på det politiske plan, men at de aldrig havde kunnet handle på den måde, de gjorde, under andre konjunkturer. Det er den indre og ydre konjunktur, der betinger deres indsats. Herved reduceres deres rolle til at give løsninger, svar på konjunkturerne, men inden for en ramme, som er udstukket af et politisk mandat eller af den foreliggende situation[32]). De er katalysatorer og vigtige elementer i processen, men vi må understrege, at alle elementer i denne proces samvirker. Det er formentlig ikke nogen tilfældighed, at netop disse rådgivere står til disposition. De er selv et produkt af udviklingen. Under andre konjunkturer, der krævede andre løsninger, med andre værdiforestillinger involveret, ville de simpelthen være uden indflydelse. Det er udmærket at eftervise baggrunden for deres tanker og trække linier tilbage til 1. verdenskrig, men det giver ingen forklaring på, hvorfor netop disse personer med disse anskuelser kom til at spille en rolle. Denne forklaring må vi finde i selve det politiske systems virkemåde. Disse personers placering i det politiske system er udtryk for dettes virkemåde.

Bjøls opfattelse af en meget begrænset kreds som delagtig i politikkens udformning tilslører efter min mening den politiske proces indhold.

Analysen af eksperternes planer viser os det mest specifikke led i udformningen af politikken. Det mest generelle aspekt finder vi i det bredeste medium, den amorfe opinion. Man finder her løse bredt formulerede værdiopfattelser som for eks. ønsket om europæisk samarbejde. Denne amorfe opinion sætter visse grænser for politikernes valgmuligheder[33]). I den aktive opinion blandt de større politisk relevante grupper, som vi kan identificere, finder vi disse værdiforestillinger eller nogle af dem mere konkret udformet i forslag til realisering af disse værdiforestillinger[34]). Hermed sættes nye grænser i realisationsmilieuet for beslutningstagerne og eksperterne, men mere specificerede end dem, vi har iagttaget i den amorfe opinion[35]). I beslutnings- og ekspertmilieuet må der inden for de rammer, der afstikkes af det politiske pres, udformes en praktisk, teknisk og politisk realiserbar løsning. Her udformes politikken på den mest specifikke måde. Det er imidlertid at fortegne billedet noget at sige, at opinionen i dens forskellige led ikke har medvirket i udformningen af politikken enten ved at åbne eller indsnævre grænserne for politikernes handlefrihed. Vi kan i yderste konse-

[31]) Sst. s. 432 og særligt s. 297. Ligeledes s. 122 og 127.
[32]) Sst. s. 105.
[33]) Sst. s. 274–75, s. 282.
[34]) Sst. s. 289.
[35]) Sst. s. 120.

kvens forestille os, at en opinion var så kraftig, at valgfriheden for politikeren var nul. Denne opfattelse ligger egentlig heller ikke i Erling Bjøls definition af politikken som et møde mellem en konjunktur og en række aspirationer, men den ligger i nogle uheldige formuleringer, der grænser op til en anden opfattelse[36]).

Vi kan konkludere, at Bjøls disputats er et forsøg på at udvide beslutningsprocessens social-psykologiske synsvinkel fra mikroplanet til et plan, der omfatter hele det politiske system. I forbindelse hermed er det teoretiske område blevet udvidet med elementer fra en strukturel funktionalistisk beskrivelsesmåde. Belysningen af strukturerne er mere dybtgående end beskrivelsen af deres funktionelle aspekter. Der er forholdsvis få generalisationer om kommunikationsmetoder, intensitet og interaktion. Det magtpolitiske aspekt er ikke i egentlig forstand assimileret i det teoretiske område. Bogen har en meget stor værdi ved at have opstillet hypoteser om sammenhæng mellem holdninger og værdier afledet af psykologiske determinanter og ved at have fremhævet disse holdningers betydning i processen.

Metoden har været induktiv, byggende på repræsentative eksempler. Dette særlige metodiske problem, generalisation ud fra repræsentative eksempler frem for statistisk analyse, er ikke gjort eksplicit, hvilket kan siges at være en alvorlig anke, da vi ikke gøres bekendt med, hvor repræsentativt det anvendte materiale er. Ved en sammenligning med Cohen må vi indskrænke os til de strukturelle og nogle funktionelle aspekter, hvor vi vil akkumulere erfaring på basis af flere undersøgelser om bestemte forhold. (Hvis vi vil opstille en mere detailleret model for den udenrigspolitiske tilblivelsesproces, hører sammenligningen imidlertid ikke op hermed, idet de to (tre) arbejder på væsentlige punkter supplerer hinanden).

SAMMENLIGNING MELLEM DE TO STUDIER

Uden at gå i detailler kan vi generelt sige, at de strukturer, der anvendes i de to studier, det vil sige de elementer, hvorover undersøgelsen opbygges, i det store og hele stemmer overens og synes at være anvendelige for en analyse af den politiske proces. Elementerne grupperer sig på tre plan, et plan, der omfatter samtlige individer, og som kommer til udtryk i form af »den amorfe opinion«, et mellemplan omfattende mindre, mere fast strukturerede grupper og endelig mikroplanet, beslutningstagerne.

Begge forfattere er enige om, at den amorfe opinion har den funktion at sætte visse grænser for statsmændenes handlinger[37]). Cohen skriver:

---

[36]) Sst. s. 297.

[37]) Udtrykket den amorfe opinion forekommer hos Cohen i denne forbindelse: »a general and somewhat amorphous climate of public opinion«. Cohen s. 6.

»Isolationismen i trediverne var udtryk for denne type af offentlig mening. Alle vinde blæste så stærkt mod land, at politikerne næppe ville kunne være gået pludseligt imod dem, hvis de havde villet«[38]). Bjøl støtter sig her på Duroselle: »Man kan ikke gå mod en stærk offentlig mening og heller ikke imod særligt udbredte indstillinger i den kollektive nationale personlighed.« Bjøl gør dog den tilføjelse, at det ikke er opinionen som sådan, der har politisk relevans, men politikernes *opfattelse* af den. Relationen mellem politikeren og den offentlige mening opfattes af Bjøl under henvisning til Sorensen som meget kompliceret og delvis unddraget vor efterforskning[39]). Ved at sammenligne en fænomenologisk analyse af politikernes opfattelse af den almindelige opinion med en statistisk analyse af de faktiske holdninger i den amorfe opinion når han til at fastslå en betydelig overensstemmelse på generelle punkter.

På samme måde, som Cohen viser en udvikling i opinionen omkring Japan som en funktion af den internationale krise i forholdet til Sovjet, synes den franske opinion omkring Europatanken i høj grad at fluktuere med de internationale konjunkturer. De laveste positive tal findes i 1955, hvor afspændingen imellem Sovjet og den vestlige verden topper. Det højeste tal falder sammen med Sovjets opsendelse af den første Sputnik.

Begge studier peger på uddannelsesfaktoren som afgørende for informationsniveauet. Forskel imellem den procent, der tager stilling til problemerne og informationsniveauet, får Bjøl til at anstille den betragtning, at logisk irrelevante faktorer spiller ind. Han følger her Duroselle ved at opstille den hypotese, at opinionen følger visse politiske ledere i deres stillingtagen. I denne forbindelse er det interessant, at Bjøl fremsætter den formodning, at kommunister og kristelige demokrater har den største frihed i deres indenrigspolitiske holdning, fordi de baserer sig på to af de mindst informerede grupper, de fattige og kvinderne. Det er blandt politikerne fra disse partier, at man finder den største konstans i holdningen til udenrigspolitikken. (Denne påvisning på det laveste plan i den udenrigspolitiske tilblivelsesproces af en faktor, som jeg vil kalde en »politisk kapital« for visse ledere, bygget på prestige, tillid, dogmatisk holdning el. l. er betydningsfuld. Der er for mig ingen tvivl om, at undersøgelser på dette felt vil kunne bidrage til vor forståelse af en række problemer i den politiske proces).

Duroselle konstaterer sammenhæng mellem den politiske leders prestige og hans initiativ på det udenrigspolitiske felt. Bjøl supplerer her ved at understrege, at selve politikkens indhold betyder mindre end den leder, der fremsætter den. Jeg vil her gøre en yderligere tilføjelse ved at tillægge hele

[38]) Anf. a. s. 29.
[39]) Sst. s. 276.

den *sammenhæng*, hvori politikken fremsættes, betydning, det vil sige dels lederen, dels de konjunkturer, der karakteriserer helhedsbilledet.

Ved at indføje statslige organisationer, endog grupper inden for administrationen blandt interesse- og pressionsgrupperne udvider Bjøl efter min mening på heldig måde det spektrum, som omfattes af de politisk relevante grupper og den aktive opinion. Bjøl lægger her vægt på den snævre sammenhæng mellem visse fagministerier og de særinteresser, der knytter sig til deres ressort. Både de politiske partier og særinteresserne struktureres hos Bjøl efter et regionalt princip, således som Cohen gør det for senatorerne og i mindre grad for grupperne. Begge finder overenstemmelser mellem holdninger og regionalt tilhørsforhold. Med udgangspunkt i denne analyse når Bjøl den interessante konklusion, »at et geografisk område ikke nødvendigvis er et geografisk eller økonomisk fænomen heller ikke et kulturelt, men måske først og fremmest et historisk fænomen.« Medens Cohen ikke går dybere i sin analyse af de holdninger, der karakteriserer grupperne, angiver Bjøl som anført i det foregående en hel serie af psykologisk bestemmende faktorer. Det historiske milieu og aktørernes oplevede fortid synes at være et betydningsfuldt element blandt disse både ved struktueringen af de fremtidige begivenheder og i holdningen[40]). Den samme grundlæggende faktor kan iagttages i Cohens enkeltstudie i Dulles holdning til traktaten. (I øvrigt på samme måde hos en række andre amerikanske statsmænd fra Roosevelt til McNamara.)

Begge forfattere er enige om, at grupperne når frem til indflydelse i kraft af deres styrke inden for det politiske normkompleks, enten direkte gennem parlamentet eller indirekte gennem støtte blandt betydende befolkningsudsnit.

Når vi kommer til beslutningsplanet eller mikroplanet er den sammenligning vi kan drage begrænset til ekspertmilieuet hos Bjøl og Foster Dulles i Cohens studie.

Erling Bjøls kapitel om eksperterne er måske det mest interessante afsnit i afhandlingen. Bjøl peger på, at eksperterne, der kom til at spille en rolle, er a-typiske for administrationen som helhed. Det er ikke typiske funktionærer, men folk med en broget baggrund og særligt kendskab til international politik og administration. Erling Bjøl sporer udformningen af deres særlige syn på Europapolitikken tilbage gennem tiden til et internationalt ekspertmilieu i samarbejdet mellem England og Frankrig under

[40]) Jvf. Morton Kaplan: »Information has a peculiar relation to the past. History creates a predisposition to aim at certain objectives although other objectives might satisfy needs just as well. More specifically, past promises, actions, goals etc. exercise restraints on future actions, even in situations in which objective analysis would indicate equally valuable objectives that are easier to attain«. Anf. a. under specification of the variables.

første verdenskrig. Ved at citere repræsentative bøger og udsagn fra dette milieu giver han en overbevisende fremstilling af, hvorledes disse tanker udformedes og igennem mange år forfulgtes af disse personer for at slå igennem i efterkrigstidens europæiske samlingsbestræbelser. Bjøl skriver: »de leverer ikke blot de tekniske underlag for beslutningerne, men har en bestemt politisk målsætning. De optræder ikke blot som inspiratorer, men også som forhandlere, der skal realisere de ideer, hvori de selv har engageret sig«[41]). Disse træk stiller denne type af eksperter på linie med John Foster Dulles, der mere eller mindre selv var ophavsmand til, at han blev udvalgt til at repræsentere udenrigsministeriet ved afslutningen af traktaten. Han havde sine egne tanker om, hvorledes traktatsystemet skulle udarbejdes og førte disse tanker igennem med stor succes. Således som traktaten blev udformet var den i høj grad et produkt af hans egen skabende indsats. Dulles var endvidere i sin karriere ikke langt fra at kunne sammenlignes med en franskmand som Monnet. Det meste af hans liv kan betragtes som en slags forberedelse til overtagelsen af posten som Secretary of State, som hans bedstefader havde haft før ham.

Vi har set, at Dulles blev særligt udvalgt til at løse et påtrængende problem, som hidtil ikke havde kunnet løses. Omstændighederne favoriserede hans løsning af det foreliggende problem. Han var eksperten, forhandleren og politikeren, der fik sagen til at glide. Bjøl omtaler, at denne rolle i forbindelse med forhandlingerne udførtes snart af eksperter, snart af franske statsmænd. Denne udlægning er formentlig den mest rammende. Der er tale om en funktion, der er instrumental og nødvendig. Det redskab der anvendes, skal ikke alene opfylde visse krav i retning af kompetence, men også ved sin person garantere for holdninger og værdiforestillinger, der er involveret i den foreliggende situation. Ved at give eksperterne deres støtte i forhandlingerne gav statsmændene dem del i deres »politiske kapital« og forsynede dem med den prestige, der var nødvendig for opgavernes løsning. Hvor statsmændene selv optrådte i denne særlige rolle, bestående af en række forskellige funktioner, medbragte de deres egen prestige, der essentielt var et spørgsmål om politisk magt, evne til at bevæge det politiske legeme og skaffe sig råderum i den politiske proces. Løsningen på problemet ligger inden for visse rammer udstukket af den politiske situation. Interessant er Dulles forsøg på at påvirke grænserne for den politiske handlefrihed, han havde, igennem en særlig informationspolitik. (Dette punkt vil det være vigtigt at få trukket frem i andre studier, idet vi her utvivlsomt støder på en meget væsentlig faktor i interaktionen mellem de enkelte elementer i den politiske proces).

Medens Cohen specificerer en række sammenhænge imellem de enkelte

41) Anf. a. s. 432.

elementer i forbindelse med den politiske proces, generaliserer Bjøl snarere ved at lægge vægt på realisations- og oppositionsmilieuet som to modgående strømme. Begge parter understreger betydningen af opinionen som begrænsende faktor. Cohen er imidlertid næsten alene om at påvise sammenhængen imellem et problems karakter og processens forløb. Bjøl giver en antydning af det i forbindelse med den amorfe opinion og nævner, at intensiteten i opinionen har forbindelse med de værdiforestillinger, der aktiveres i den politiske proces.

KONKLUSION

Hvorledes forholder nu de erfaringer, som vi har gjort med de to modeller, sig til de kategorier af variable, som Kelman og Kaplan har opstillet for studiet af politiske forhold og systemer, herunder det internationale system.

Jeg vil foretrække at starte med Kaplans strukturelle variable. Det hedder om disse: »De variable, der klassificerer de handlende enheder specificerer strukturelle karakteristika ved disse. Disse karakteristika modificerer adfærden. F. eks. er udtrykkene »nation«, »stat«, »alliance« og »international organisation« betegnende for handlende enheder, hvis adfærd vil variere som en konsekvens af strukturelle karakteristika. Hvis nationalstater blev opdelt i autoritære og demokratiske ville også dette have konsekvenser for deres adfærd. Strukturen i et handlingssystem frembringer behov, der er karakteristiske for denne art af organisation og som derfor adskiller dens adfærd fra andre handlende enheders«[42]). (Jeg skal ikke gå ind på Kaplans afhængighed af Talcott Parsons handlingsteori, men i almindelighed henlede opmærksomheden på Parsons indflydelse på en lang række teoretikere. Blandt de her behandlede er således både Snyder og Kaplan stærkt påvirket af ham[43])).

Kaplans strukturelle variable svarer til Kelmans kategori »structural variables«.

Ser vi på erfaringsmaterialet her, er det tydeligt, at elementerne delvist er fremgået af brugen af to variable, der tillader en klassificering, nemlig gruppernes omfang og gruppernes normsystem eller værdisystem undersøgt efter en skala, der i det ene yderpunkt omfatter normsystemer, der indeholder en mangfoldighed af forskellige værdier, der er inhomogene, inkonsistente og kun lidt integrerede, i det andet yderpunkt, normsystemer,

---

[42]) Morton Kaplan: System and Process i International Politics – her citeret fra Hoffmann s. 116.

[43]) Talcott Parsons a. Edward Shils eds. Toward a General Theory of Action. Cambridge, Mass. 1951.

der indeholder et fåtal af værdier, er homogene, konsistente og stærkt integrerede.

Cohen har først og fremmest studeret disse normsystemer ud fra en fænomenologisk analyse. Det samme er tilfældet for Bjøl. Hvis vi vil gennemføre Parsons handlingsteori konsekvent, kan vi imidlertid med fuld ret opfatte disse normsystemer som udtryk for forskellige interaktionsmønstre. En sådan opfattelse ligger implicit i Cohens behandling af stoffet. Den fænomenologiske undersøgelse repræsenterer imidlertid forskningsmæssigt set en praktisk genvej i undersøgelsen. Benyttelsen af normsystemerne som klassificerende variabel er i fuld overensstemmelse med Parsons[44]). Denne klassifikation giver imidlertid ikke alene en tilfredsstillende inddeling. Der er mange små homogent sammensatte grupper i et samfund, og ingen siger, at den gruppe, der konstituerer beslutningstagerne, vil udmærke sig særligt efter en klassificering af denne art.

Vi må derfor klassificere yderligere, således som det indirekte er sket i de to betragtede studier. – Teoretisk set står der med Kaplans skema flere muligheder åbne for videre klassificering. Kaplan henviser således til funktionsreglerne, der nærmest svarer til Kelmans samfundsvariable.

Disse defineres således: »Systemets grundregler er de regler, der beskriver generelle forhold imellem de handlende i systemet eller som giver bestemte rolle-funktioner til de handlende enheder uafhængigt af benævnelsen af disse«[45]). Kaplan benytter her et eksempel, nemlig det tarquinske kongedømme i Rom. Set fra vort synspunkt er det vigtigere at få fastslået, hvilken rolle kongen spillede i forholdet til befolkning og aristokrati end at få fastslået navnet på den familie, der udfyldte rollen. Disse rolle-funktioner er selvfølgelig ikke absolutte, således at forstå, at de ikke varierer blandt andet med de personer, der indtager rollen. De er imidlertid retningsgivende for en bestemmelse af forholdet mellem de handlende enheder indbyrdes.

Både Bjøl og Cohen tager sådanne funktioner for givne og finder det ikke i undersøgelsens sammenhæng nødvendigt at komme ind på disse. At »kongen giver og landet tager ved« er en trivialitet. Hvis vi tildeler de grupper, som vi har isoleret gennem brugen af vore klassificerende variable sådanne roller, beskriver vi et nyt system, et nyt adfærdssystem med egne normer.

Vi kan således ikke sige, at der her foreligger noget nyt i forhold til den tidligere operation, blot specificerer vi her et adfærdsmønster, det politiske normkompleks. Vi kan igennem denne klassifikation afgrænse vort forsk-

[44]) Se Roland Young: Approaches to the Study of Politics. North Western Univ. Press 1958. S. 287 ff.

[45]) Hoffmann s. 115.

ningsområde til at omfatte grupper, der har en funktion inden for dette normkompleks, for så vidt som der er tale om politiske roller[46]).

En anden måde at klassificere på kunne være at sammenholde gruppernes karakteristika med deres kapacitet. Kaplan definerer kapacitetsvariablen som en variabel, »der specificerer en handlende enheds fysiske mulighed for at udføre bestemte former for handlinger under nærmere bestemte forudsætninger. Disse variable udtrykker ikke almindelig evne til at handle, men derimod en relationsbestemmelse imellem visse former for handling og bestemte omstændigheder, hvorunder der handles. Forskellige faktorer er indicerende for kapacitetsniveauet. Territorium, befolkning, industriel kapacitet, indsigt og teknisk dygtighed, militær styrke, transport- og kommunikationssystemets udvikling, viljen til at anvende fysiske præstationer og evne til at mobilisere støtte fra andre«.

Hele dette kapacitetsproblem, det vil sige magtproblemet i snævrere forstand, behandles ikke særligt meget af de to forfattere, der i almindelighed synes at have følt, at de implicite forudsætninger, at visse grupper som regering og parlament udøvede magt i overensstemmelse med underforståede regler, var tilstrækkeligt.

Benytter vi kapacitet som inddelingskriterium får vi en tredie variabel, der vil tillade os at fremhæve f. eks. regeringen på bekostning af andre grupper i klassificeringen, idet vi her finder en lille gruppe med et højt kapacitetsniveau. En klassifikation af grupperne efter de tre opstillede kriterier vil kunne danne en »profil« af samfundet i politisk forstand, som vil karakterisere det i forhold til andre. Spørgsmålet er om denne profil vil svare til de regler, som eksisterer for det politiske system. Dette vil igen afhænge af på hvilken måde, vi bestemmer disse funktionsregler. Hvis vi benytter forfatningens formelle kriterium vil vi næppe finde overensstemmelse. Hvis vi definerer reglerne ud fra de faktiske interaktionsforhold der strukturerer det politiske system ville vi nærme os stærkt forudsat, at vi beskæftigede os med systemet over en længere periode.

Vi mangler i høj grad at udbygge modellerne med en mere systematisk analyse af magtproblemet som en funktion af interaktion. Vi kan også stille os selv det spørgsmål om ikke den klassifikationsvariabel, som vi anvendte i det foregående, nemlig størrelsen og omfanget af gruppen ikke i virkeligheden er en kapacitetsvariabel, således at vi kan reducere vort klassifikationsskema til at gælde kapacitet og værdisystemer. Vi kan drive reduktionen endnu videre ved at hævde, at værdisystemer er udtryk for adfærdsmønstre, det vil sige bestemte interaktionssammenhænge, og at kapacitet er en funktion af interaktion. Herved ville vore variable blive bestemt

[46]) Om definition af politik se bl. a. David Easton: The Political System, New York 1965.

ved en kvalitativ inddeling og en kvantitativ måling af interaktion. (Idet undersøgelsen omfatter både enhederne selv og forholdet mellem dem.) En sådan reduktion ville stemme overens med Parsons handlingsteori[47]).

Cohens undersøgelse er interessant ved at påvise forskellige ikke tidligere påagtede detailler i det politiske mønster. Herigennem kommer han imidlertid til at arbejde med intensitetsdimensioner i den offentlige mening og viser, hvorledes det politiske mønster varierer som en funktion af fluktuationer i intensiteten i den offentlige mening. I realiteten kan vi sige, at der er tale om måling af interaktionsniveauer og bestemmelse af interaktionssammenhæng under forskellige omstændigheder, der er givet med det problem, der betragtes.

Her rører han ved et beslægtet problem, nemlig under hvilke omstændigheder en gruppes kapacitet mobiliseres og under hvilke omstændigheder det ikke sker. Den uafhængige variabel er her informationen, det vil sige det omhandlede problem.

Snyder fastslår, at informationen er bestemmende for hvilke organer, beslutningsenheder, der bliver involveret i processen på mikroplanet. Cohens undersøgelse giver os mulighed for at supplere denne tese. Vi kan generalisere ved at sige, at informationen ikke alene er afgørende for hvilke organer på mikroplanet, der involveres i processen, men også for hvilke grupper, organisationer m. v., der involveres og *i hvilket omfang dette sker.*

Der er med andre ord tale om et samvirke imellem informationen og værdisystemerne, (således som også Bjøl bemærker), der kommer til udtryk i holdninger, der gør sig gældende med forskellig intensitet. Vi kan da forestille os det politiske system som et elektrisk system, hvor de enkelte enheder er karakteriseret ved komplicerede grupper af modstande, der reagerer forskelligt på en strøm, der sendes gennem systemet og hvor modstanden varierer, når vi flytter rundt på elektroderne, der forbinder modstandene med strømmen. Når systemet er undersøgt for en hel mængde tilstande svarende til en række problemer, får vi et billede af dets art og virkemåde. Denne relation imellem information og system svarer til det Kaplan betegner transformationsregler, Bjøl et møde mellem konjunkturer og aspirationer og Kelman holdningsvariable.

Andre uafhængige variable i systemet er den række af psykologiske determinanter, som Bjøl har påvist som afgørende for konstitutionen af værdisystemerne. Her må vi imidlertid være opmærksom på, at vi har at gøre med en tidsdimension og et dynamisk system. Set i et længere tidsperspektiv må disse parametre indgå i systemet som en funktion af transformationsreglerne.

---

[47]) Roland Young. S. 283. Om magtproblemet som et integrerende led i interaktionsforhold se Edmund Dahlström i Acta Sociologica 1966.

En vigtig faktor, som særlig Bjøl er opmærksom på, er perceptionsproblemet, der igen er en funktion af værdisystemerne og forskellige fysiske forhold.

Skulle vi kort opsummere måtte vi lægge vægt på *interaktion* som en fundamental variabel. Specifikation af former for interaktion og dimensioner, både udstrækning og intensitet, vil sætte os i stand til (måske) at definere andre variable som *kapacitet* og adfærdsmønstre opfattet som *værdisystemer*. Informationen må struktureres i de samme kategorier, kapacitet og værdier. Perception kan opfattes som et interaktionsmønster, der karakteriserer forholdet mellem person og omverden. Systemets *dynamik* udtrykkes i form af ændringsrater i interaktionsmønstre og dimensioner.

Måske kan vi da sige, at en eventuel model af mere generelt tilsnit må bero på noget meget elementært, nemlig en analyse af systemer som udtryk for *interaktionssystemer*.