

INTERESSEARTIKULATION OG INTERESSEAGGREGATION I EEC.

I. PROBLEMFÖRMULERING.

Den europæiske integration i 1950'erne og 1960'erne har i den sidste halve snes år tiltrukket sig betydelig videnskabelig opmærksomhed. Mange aspekter af integrationen er blevet taget op til undersøgelse, men det synes berettiget at konstatere, at integrationsteoretikernes hovedinteresse har været koncentreret om de politiske, økonomiske og sociale faktorer, som har betinget integrationens start og udvikling samt om at identificere integrationsprocessens mulige selvforstærkende mekanismer. I denne forbindelse har man endvidere analyseret beslutningsprocessen i de europæiske fællesskaber og fremhævet dens særpræg i forhold til den traditionelle intergouvernementale forhandlings- og samarbejdsform.¹⁾ De videre aspekter af systemomformningen og af samspillet mellem nationale og transnationale faktorer er ingenlunde overset i disse værker, de har blot ikke stået i centrum af problemformuleringen og analysen.

Et af disse videregående aspekter skal tages op til drøftelse inden for rammerne af denne artikel. Det centrale fænomen i den europæiske integration er skabelsen af supranationale beslutningscentre. Opgaver, som før 1952, respektive 1958 kunne løses eksklusivt inden for rammerne af de nationale politiske systemer, må nu finde deres løsning i en supranational struktur. Dette har igen ændret interesseartikulationens retning (begreberne "interesseartikulation" og "interesseaggregation" defineres nedenfor); konstateringen heraf er i sig selv triviel, men den implicerer en række spørgsmål, som det må være af interesse at søge nærmere belyst: Hvilke strukturer varetager således artikulationsfunktionen inden for de integrerede sektorer? Gennem hvilke kanaler foregår interesseartikulationen? Finder den sted gennem nationale kanaler på det nationale plan, gennem nationale kanaler på europæisk plan eller gennem transnationale, europæiske kanaler? Hvordan prioriteres artikulationskanalerne af de grupper, som søger indflydelse på den politiske proces i fællesskabet? Dette er igen et spørgsmål om forholdet mel-

1) Der kan her refereres til tre af integrationsteoriens hovedværker, nemlig Ernst B. Haas: The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957, London 1958.

Leon N. Lindberg: The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford 1963, idet det dog bør nævnes, at Lindberg her kommer ind på mange videregående aspekter af integrationen;

Amitai Etzioni: Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces, New York 1965.

INTERESSEARTIKULATION OG INTERESSEAGGREGATION I EEC.

I. PROBLEMFÖRMULERING.

Den europæiske integration i 1950'erne og 1960'erne har i den sidste halve snes år tiltrukket sig betydelig videnskabelig opmærksomhed. Mange aspekter af integrationen er blevet taget op til undersøgelse, men det synes berettiget at konstatere, at integrationsteoretikernes hovedinteresse har været koncentreret om de politiske, økonomiske og sociale faktorer, som har betinget integrationens start og udvikling samt om at identificere integrationsprocessens mulige selvforstærkende mekanismer. I denne forbindelse har man endvidere analyseret beslutningsprocessen i de europæiske fællesskaber og fremhævet dens særpræg i forhold til den traditionelle intergouvernementale forhandlings- og samarbejdsform.¹⁾ De videre aspekter af systemomformningen og af samspillet mellem nationale og transnationale faktorer er ingenlunde overset i disse værker, de har blot ikke stået i centrum af problemformuleringen og analysen.

Et af disse videregående aspekter skal tages op til drøftelse inden for rammerne af denne artikel. Det centrale fænomen i den europæiske integration er skabelsen af supranationale beslutningscentre. Opgaver, som før 1952, respektive 1958 kunne løses eksklusivt inden for rammerne af de nationale politiske systemer, må nu finde deres løsning i en supranational struktur. Dette har igen ændret interesseartikulationens retning (begreberne "interesseartikulation" og "interesseaggregation" defineres nedenfor); konstateringen heraf er i sig selv triviel, men den implicerer en række spørgsmål, som det må være af interesse at søge nærmere belyst: Hvilke strukturer varetager således artikulationsfunktionen inden for de integrerede sektorer? Gennem hvilke kanaler foregår interesseartikulationen? Finder den sted gennem nationale kanaler på det nationale plan, gennem nationale kanaler på europæisk plan eller gennem transnationale, europæiske kanaler? Hvordan prioriteres artikulationskanalerne af de grupper, som søger indflydelse på den politiske proces i fællesskabet? Dette er igen et spørgsmål om forholdet mel-

1) Der kan her refereres til tre af integrationsteoriens hovedværker, nemlig Ernst B. Haas: The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957, London 1958.

Leon N. Lindberg: The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford 1963, idet det dog bør nævnes, at Lindberg her kommer ind på mange videregående aspekter af integrationen;

Amitai Etzioni: Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces, New York 1965.

lem nye og gamle, europæiske og nationale strukturer.

Men interesseartikulationens funktion er ikke blot formulering og fremførelse af krav og forsøg på herigennem at påvirke den politiske proces. Den har også en vigtig funktion ud fra et aktør-synspunkt, for politiske beslutninger bliver ikke til i et tomrum, information om og kommunikation af politiske krav til aktørerne er en nødvendig forudsætning for systemets funktionsdygtighed²⁾. Under dette aspekt af artikulationsfunktionen rejstes således spørgsmålet om, hvordan fællesskabsinstitutionerne, især kommissionen og dens generaldirektorater, har udnyttet interesseartikulationen, samt om disse institutioner bevidst har søgt at udvikle specielle artikulationsstrukturer og artikulationskanaler. Det skal senere søges godtgjort, at David Easton ved at fremhæve denne bifunktion ved interesseartikulationen teoretisk har rørt ved en problematik, som ikke er uden betydning for forståelsen af den politiske proces inden for EEC.

I de europæiske fællesskaber er der sket en integration af politiske og sociale systemer, der i flere henseender er stærkt heterogene. Interesseartikulationen bliver på denne måde meget diffus, og der opstår et behov for en vidtgående aggregation af krav og interesser. Man må da igen søge at identificere de strukturer, som varetager aggregationsfunktionen, og spørgsmålet er, i hvilket omfang dette sker gennem traditionelle eller nye, af integrationen skabte strukturer, og om det i det væsentlige sker på nationalt eller europæisk plan.

På grundlag af en del af den begrænsede litteratur, som direkte eller indirekte omhandler disse problemer, vil jeg i det følgende forsøge at analysere interesseartikulationen og interesseaggregationen, der kun udgør et enkelt aspekt af EEC betragtet som et konkret politisk system. Det følger af det kildemæssige grundlag for artiklen, at konklusionerne har begrænset rækkevidde, ofte kan de kun have antydningens karakter. Metoden - at anvende

2) David Easton: A Systems Analysis of Political Life, New York 1965, pp. 48-50.

Easton fremhæver bl.a. (p. 48), at "Demands may be conceived as a central variable for the simple fact that without them there would literally be no occasion to undertake the making of binding decisions for a society. For example, if we could find a political system in which the input of demands shrank to zero, we would be certain that the system was in a process of disintegrating. There would be no reason for its continued existence except for a limited time as a cultural remnant or an historical anomaly." Easton fortsætter (p. 49): "Regardless of the purposes which might be pursued in the name of a system, there is nothing so magical or esoteric about the activities of its members that enables them to make authoritative decisions out of the thin air. They must have before them some range of alternatives from which a selection may be made. Without the assertion of demands the politically dominant members of a system could not orient themselves to the major problems requiring their attention nor could they bring their energies to a focus.----"

nye analytiske begreber på fremstillinger og analyser, som er foretaget med et andet sigte - er givetvis anfægtelig. Den indebærer en nærliggende risiko for at overse væsentlige sider af problemet.

Analysen er sat ind i en bestemt begrebsmæssig ramme. Udgangspunktet er to af de inputkategorier, som David Easton opererer med i bogen "A Systems Analysis of Political Life".

Det drejer sig for det første om den inputfunktion, der består i formuleringen og fremførslen af krav til det politiske system. Begrebet "krav"³⁾ defineres som "an expression of opinion that an authoritative allocation with regard to a particular subject matter should or should not be made by those responsible for doing so."⁴⁾ Denne inputfunktion benævnes i overensstemmelse med såvel professor Erik Rasmussens⁵⁾ som Leon N. Lindbergs⁶⁾ sprogbrug med Gabriel Almonds funktionsanalytiske term interesseartikulation.

Til funktionen interesseartikulation har David Easton knyttet en anden inputfunktion, "reduction of demands", der dels defineres som "collection of almost identical demands" til et enkelt krav, dels som "combination of demands", d.v.s. "incorporating a host of varying demands into a single one".⁷⁾ I begge tilfælde resulterer processen i, at mængden af krav, som føres frem til afgørelse i det politiske system udefra eller indefra, bliver væsentligt reduceret. Denne funktion benævnes i overensstemmelse med det allerede anførte med den almond'ske term interesseaggregation.

Den europæiske integration tilhører som studieobjekt per definition disciplinen international politik; i denne analyse gøres brug af begreber, som trods et helt generelt sigte, primært må formodes at være udformet med henblik på analysen af den interne politiske proces. Rimeligheden af denne metode kan formentlig diskuteres, her skal den blot postuleres.⁸⁾

3) det engelske udtryk er "demands". Her som i andre tilfælde, hvor der gøres brug af Eastons begrebsapparat, benyttes professor Erik Rasmussens oversættelse af termerne, jvf. Erik Rasmussen: Det politiske system. (kompendium) I-II, Århus, 1967-udg., pp. 76-87.

4) Easton, op.cit., pp. 38-39.

5) Erik Rasmussen, op.cit., p. 98.

6) Leon N. Lindberg: The European Community as A Political System: Notes toward the Construction of A Model, Journal of Common Market Studies, Vol.V, 1966 (pp. 344-387), pp. 374-375.

7) Easton, op.cit., p. 131.

8) Easton argumenterer selv for sin systemanalyses anvendelighed på det internationale politiske system, op.cit., pp. 483-488.

Samme spørgsmål drøftes, specielt med henblik på Gabriel Almonds begrebsapparat, af Chadwick F. Alger: Comparison of Intranational and International Politics, American Political Science Review, 1963, pp. 406-419. Endelig har Leon N. Lindberg taget problemet op til behandling i flere tidsskriftartikler med referens til den europæiske integration. Grundigst er den i note 6) citerede artikel, men se desuden hans "Decision Making in the European Community", International Organization, Vol. XIX, No.1, 1965, genoptrykt i International Political Communities, New York 1966, pp. 200-231, især pp. 201-203 samt "Integration as A Source of Stress in the European Community System", International Organization, Vol. XX, No.2, 1966, pp. 233-265.

II. INTERESSEARTIKULATIONEN.

1. Artikulationsstrukturerne.

De vestlige politiske systemer kendetegnes generelt af, at de har udviklet en stærkt differentieret og specialiseret struktur. I disse politiske systemer varetages interesseartikulationen således fortrinsvis af interesseorganisationer, hvis hovedfunktion netop er formuleringen og fremførslen af krav til det politiske system. Men anvendelsen af og udgangspunktet i det funktionsanalytiske begreb interesseartikulation understreger muligheden af, at artikulationen helt eller delvis foregår gennem strukturer og organer, for hvilke den kun er en bifunktion.⁹⁾

EEC har som politisk system en primitiv og embryonisk karakter; i dette system er specialiserede strukturer da heller ikke udviklet i samme omfang som i systemets nationale subsystemer.

Efter Rom-traktatens ikrafttræden er der ganske vist dannet en lang række transnationale interesseorganisationer, hvis opgave er at formidle et samarbejde mellem forskellige sektors interesseorganisationer i de seks medlemslande.¹⁰⁾ Disse "Sechserverbände" spænder fra snævre brancheorganisationer med enkeltmandssekretariater i Bruxelles til mere omfattende organisationer, som repræsenterer et helt erhverv eller en hel samfundsgruppe i hvert af fællesmarkedslandene, og som råder over velbemandede sekretariater i Bruxelles. De hidtil vigtigste af disse organisationer er COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la C.E.E.), som er dannet af landbrugets generelle organisationer på nationalt plan, UNICE (Union des Industries de la Communauté Européenne), der på tilsvarende måde er industriens og arbejdsgivernes europæiske organisation samt CISLs (Confédération Internationale des Syndicats Libres) og CISCs (Confédération Internationale des Syndicats Chrétiens) særlige EEC-sektioner, der er dannet af henholdsvis den socialistiske og den kristelige fagbevægelse i fællesmarkedslandene.

Fælles for alle disse generelle og specielle organisationer er deres relative strukturelle svaghed; dette kan til dels forklare, at deres hovedfunktion ikke er interesseartikulation i relation til fællesskabsorganerne. "Sechserverbändes" væsentligste funktion er snarere dels at følge udviklingen i Bruxelles og at informere de tilsluttede organisationer herom, dels at dække en ganske betydelig del af EEC-bureaukratiets behov for teknisk og statistisk information. I denne - naturligvis interesseprægede -

9) Chadwick F. Alger, op.cit., p. 412.

10) Se den systematiske oversigt hos Fritx Fischer: Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg 1965, pp.42-43. Fischer opregner her 273 "Sechserverbände", mens andre kilder anslår eksistensen af omkring 350; se f.eks. Dusan Sidjanski: Pressure Groups and the European Economic Community, Government and Opposition, Vol.2, no. 3, 1967 (pp. 397-416), p.398.

ekspertfunktion kan på den anden side ligge en mere eller mindre autonom artikulation af politiske krav. Sekretariaternes styrke vil være afgørende for en effektiv udnyttelse af denne mulighed, men den hidtidige erfaring er, at "Sechserverbände" kun i begrænset omfang har gjort selvstændige synspunkter gældende. I en tilspidset situation er dette naturligvis ikke udelukket; det konstaterede man under forhandlingerne om Englands optagelse i årene 1961-63¹¹⁾ og under den franske boycott af ministerrådet og en række andre fællesskabsorganer i 1965-66, hvor især COPA med nogen styrke pressede for en genoptagelse af forhandlingerne om den fælles landbrugspolitik på grundlag af kommissionens forslag.¹²⁾

Inden for de integrerede sektorer varetages artikulationsfunktionen med andre ord primært af rent nationale strukturer. Landbrugets situation illustrerer dette. Selv om man nu er nået langt i retning af en fælles landbrugspolitik, er landbrugsinteresserne stærkt divergerende mellem medlemslandene. COPA har derfor ikke haft reelle muligheder for at føre en selvstændig politik.¹³⁾ Tværtimod har der på landbrugsområdet såvel som inden for andre sektorer været en tendens til, at de enkelte nationale organisationer med størst mulig styrke søger at gøre deres egne partikularistiske krav gældende.¹⁴⁾ Flere nationale interesseorganisationer har da også formået at sætte deres utvivlsomme præg på fællesmarkedets hidtidige udvikling. Gennem lang tid var det muligt for Deutscher Bauernverband alene at forhale fastlæggelsen af en fælles kornpris.¹⁵⁾ Omvendt var de franske landbrugsorganisationers aktive modstand mod de Gaulle's Europa-politik næppe uden indflydelse på regeringens beslutning om at genoptage forhandlingerne med de fem partnerlande i januar 1966.¹⁶⁾

De nationale interesseorganisationers fuldstændige dominans i forhold til "Sechserverbände" har ikke sjældent ført til, at de efter at

- 11) Pressiegroepen in de EEG. Europese Monografieën, Nr. 3, Europa Instituut, Universiteit van Amsterdam, Deventer 1965. Herefter citeret "Pressiegroepen", p. 18.
- 12) Lindberg: Integration as A Source of Stress in the European Community System, jvf. note 8), pp.243-244.
- 13) Harm G. Buiters: Interest Groups and the European Community, International Spectator 1965 (pp.597-604), p.600.
- 14) Werner Feld: National Economic Interest Groups and Policy Formation in the EEC, Political Science Quarterly, Vo.LXXXI, 1966 (pp.392-411), pp.401-402.
- 15) Fischer, op.cit., pp. 186-187.
- 16) Yves Tavernier: Le syndicalisme paysan et la Cinquième République 1962-1965, Revue Française de Science Politique, Vol. XVI, 1966 (pp.869-912), p.908.

have accepteret en fælles politik i deres respektive europæiske organisationer, selvstændigt har søgt at fremme specielle, til tider direkte modstridende interesser gennem andre kanaler.¹⁷⁾

Siden 1958 har der i EEC udviklet sig et net af bilaterale og multilaterale relationer mellem generaldirektø.aterne under kommissionen og mange grene af den nationale administration. Et kontinuert samarbejde af meget store dimensioner er etableret på dette plan. Det er her, det egentlige grundlag for de fleste vigtige beslutninger i årenes løb er blevet lagt.¹⁸⁾

I almindelighed har de nationale embedsmænd under disse kontakter med EEC-bureaukratiet haft et vist politisk spillerum.¹⁹⁾ Samtidig har integrationen stillet dem en del friere over for de nationale interesseorganisationers forsøg på pression; under henvisning til de forpligtelser og begrænsninger, som samarbejdet inden for de Seks påfører landet, har de kunnet gøre sig delvis fri for indflydelse fra denne side.²⁰⁾ Tilsammen har disse to faktorer gjort de nationale forvaltninger og regeringsorganisationer til de stærkeste og mest betydningsfulde artikulationsstrukturer i relation til fællesskabet.²¹⁾

Indtil nu har det især været finans- og økonomiministerierne samt landbrugsministerierne, der bortset fra naturligvis udenrigsministerierne, har været inddraget i dette samarbejde med fællesmarkedsforvaltningen, og som herigennem har haft mulighed for at gøre sig gældende med deres specielle krav. Ofte har dette måttet give anledning til konflikter mellem ministerierne indbyrdes. I modsætning til landbrugsministeriet er det franske finansministerium således ikke nogen varm tilhænger af den fælles landbrugspolitik, der for Frankrig indebærer væsentlige og inflationsskabende prisstigninger. Kompetencestrid og til tider direkte magtkamp mellem udenrigsministeriet og de "tekniske" ministerier har endvidere

17) Feld, loc.cit.

18) Ernst B. Haas: "Technocracy, Pluralism and the New Europe" i Stephen R. Graubard (ed): A New Europe? London 1964, pp.64-65. Haas fremhæver her denne interpenetration, som et af de mest afgørende træk ved EECs supranationale struktur. Problemet skitseres af Leon N. Lindberg: The Political Dynamics of European Economic Integration, pp.56-60, og det analyseres grundigt af Lawrence Scheinman: Some Preliminary Notes on Bureaucratic Relationship in the European Economic Community, International Organization, Vol.XX, No.4 1966, pp. 750-773.

19) Scheinman, art.cit., pp. 764-765.

20) ibid., p. 760. og pp. 767-768.

21) ibid., pp. 758-759. Scheinman skriver bl.a.: "----, national administrations emerge as potentially the most effective source of support for Community policies and often serve as the major clientele groups of the Commission. Not infrequently, Commission members and fonctionnaires have remarked that you cannot integrate against the national administrations." Se også Sidjanski, art.cit., p. 409.

været latent i alle seks lande.²²⁾

Efterhånden som fællesskabets udvikling har ført til beslutninger af stadig mere indgribende karakter, har der vist sig en klar tendens til at indsnævre de administrative organers manøvfrihed over for Bruxelles. Tendensen er særlig mærkbar for de franske embedsmænd, hvis instrukser efter afslutningen af 1965-krisen ikke giver meget tøjrslog.²³⁾

2. Artikulationskanalerne.

Inden for EEC træffes den endelige afgørelse i alle spørgsmål af større politisk rækkevidde i ministerrådet under kommissionens medvirken. Grundlaget for beslutningerne er altid kommissionens initiativ og forslag; men den omstændighed, at det i sidste instans er et kollegium af nationale ministre, der har afgørelsen, har fået bestemmende indflydelse på de nationale interesseorganisationers valg og prioritering af indflydelseskanalerne. Størstedelen af de nationale interesseorganisationer anser det for mest virkningsfuldt at gøre deres krav og synspunkter gældende gennem de nationale forvaltningsorganer. Især landbrugets og industriens organisationer synes at lægge vægt herpå.²⁴⁾

Her har de, når det kommer til stykket, størst mulighed for at påvirke ministrene i disses dobbelte egenskab af nationale politikere og ministerrådsmedlemmer, og her kan de udnytte traditionelle, tit særdeles veletablerede kontakter i "klientministerier" som landbrugs- og socialministerierne.²⁵⁾

Kontakten med de nationale embedsmænd og ministre foregår så godt som udelukkende i medlemslandenes hovedstæder. Ministerrådet er ganske vist i allerhøjeste grad genstand for organisationernes opmærksomhed: Det er i dette organ de afgørende beslutninger træffes, og det er her de nationale modsætninger definitivt bøjes af mod hinanden i et fælles kompromis. Ministerrådet som sådant såvel som dets enkelte medlemmer har imidlertid vist sig utilgængelige for alle forsøg på pression fra interesseorganisationerne. Indirekte adgang via de faste repræsentanternes komité eller via landenes faste missioner i Bruxelles kan også betragtes som udelukket.²⁶⁾

22) Lindberg: The Political Dynamics of European Economic Integration, pp. 79-81; Scheinman, art.cit., p. 768.

23) ibid., pp. 762-764.

24) Feld, art.cit., p. 394.

25) ibid., pp. 395-397.

26) Sidjanski, art.cit., pp. 410-411; Feld, art.cit., pp. 404-405 og Pressiegroepen, p.19.

Interesseorganisationernes præference for de nationale kanaler impli- cerer ikke at de europæiske forsømmes. Hvor det er muligt, søger de således at fremme deres interesser gennem "Schserverbände", der har de bedste kon- takter til kommissionen og dens generaldirektorater. Oftest er det dog umuligt at artikulere rent nationale organisationsinteresser ad denne vej; det var en ren undtagelse, at de franske landbrugsorganisationer i efter- året 1965 på en gang formåede at udnytte nationale kanaler og at bringe COPA ind på samme linje i oppositionen mod den franske regerings boycot af fællesmarkedsorganerne.²⁷⁾

Det er yderligere forbundet med store vanskeligheder for de nationa- le organisationer at knytte direkte kontakt med kommissionen og dens un- derordnede enheder. Kommissionens bevidste politik er at reducere samar- bejdet på dette niveau til et minimum. De nationale organisationer er nok repræsenteret i Den økonomiske og sociale Komité, men dens betydning som artikulationskanal er meget ringe. Den medvirker først i beslutnings- processen, når kommissionens forslag er fuldt udarbejdede, og dens status er desuden lav.²⁸⁾ Endelig er de nationale interesseorganisationer repræ- senteret i en række specielle rådgivende udvalg, som er nedsat af kommis- sionen. Ud fra den enkelte organisations synspunkt kan disse dog heller ikke udgøre nogen væsentlig artikulationskanal. I disse komitéer, hvis kompetence ofte er af snæver teknisk karakter, kan det være vanskeligt at sætte specielle synspunkter igennem, for komitéerne er i reglen sammen- sat af repræsentanter for modstridende interesser, til tider rummer de tillige en regeringsrepræsentation.²⁹⁾

Det nationale bureaukrati, som udgør fællesskabssystemets vigtig- ste artikulationsstruktur, råder i følge sagens natur over gode kanaler for fremførelse af dets politiske krav, i det omfang det autonomt formu- lerer sådanne. Hvor den enkelte regerings målsætning er fast og klar og i øvrigt positiv over for en integrationistisk udvikling, vil den ad- ministrative indflydelse på fastlæggelsen af detaljerne i regeringens politik i mange tilfælde være definitiv.³⁰⁾ Samtidig er kontakten til

27) Sidjanski, art.cit., pp. 405-406.

28) Fischer, op.cit., pp. 120-121; Pressiegroepen, p. 22. Gerda Zellentins oplysning, om, at lavere organisationsfunktions- funktionærer i stigende grad erstatter organisationsledere og topfunktionærer, som medlemmer af Komitéen synes iøvrigt at antyde, at dens politiske status er faldende. Se Gerda Zellentin: Willensbildung und Interessenrepräsentation im Wirtschafts- und Sozialausschuss der europäischen Gemein- schaften i G. Zellentin: Formen der Willensbildung in den europäischen Organisationen, Frankfurt a.M. 1965, pp.106- 107.

29) Se oversigten over sådanne rådgivende komitéer med national repræsen- tation hos Fischer, op.cit., pp. 136-165.

30) Scheinman, art.cit., p. 764.

EEC-bureaukratiet direkte. Uformelle, gensidige konsultationer finder løbende sted mellem europæiske og nationale administratorer. Flere landes faste missioner ved fællesskaberne har søgt at monopolisere forbindelsen mellem nationale og supranationale organer, men i praksis har dette ikke været i stand til at hindre, at den nationale forvaltning umiddelbart kommunikerer med generaldirektoraterne i Bruxelles.

Dertil kommer, at kommissionen på eget eller på ministerrådets initiativ har nedsat et stort antal rådgivende komitéer; disse kollegiale organer, der er sammensat af nationale og europæiske embedsmænd er rådgivende i forhold til kommissionen enten ved forbedrelsen af kommissionens forslag til ministerrådet eller ved dens administration af den allerede vedtagne politik. Der er nu mere end 260 sådanne grupper og udvalg. For en stor dels vedkommende er de underlagt generaldirektoraterne for henholdsvis landbrugs- og interne markedsspørgsmål, de to områder, hvor integrationen foreløbig er mest fremskreden.³¹⁾

Blandt disse udvalg kan der være grund til at fremhæve de såkaldte forvaltningskomitéer (comités de gestion), der er oprettet for hver enkelt markedsordning, der indgår i den fælles landbrugspolitik. Komitéerne skal overvåge kommissionens administration af landbrugsordningerne, og de består af nationale embedsmænd under ledelse af repræsentanter for kommissionen, som ikke har stemmeret. Der kan være grund til at forvente, at disse komitéer, der har en slags suspensivt veto over for kommissionen, vil komme til at danne forbilledet for et eventuelt samvirke mellem national og supranational forvaltning, på andre områder, hvor en fælles politik måtte blive gennemført.³²⁾

"Sechserverbändes" rolle som artikulationsstrukturer er som nævnt af begrænset betydning. Deres indflydelseskapacitet er stadig ringe, og deres funktioner må da i hovedsagen også ses ud fra en anden synsvinkel. Det må dog fremhæves, at de har gode kontakter med kommissionen og med dens generaldirektorater. De står i stadig kontakt med disse organer, som selv tillægger den en vis betydning.

Disse kontakter udnyttes dog kun i begrænset omfang til interesseartikulation. For "Sechserverbände" er målet i mange tilfælde blot at

31) ibid., p. 754. Se også Lindberg: The Political Dynamics of European Economic Integration, pp. 56-60.

32) Scheinman, art.cit., p. 757, samt om komitéernes tilblivelse Lindberg: The Political Dynamics of European Economic Integration, pp. 277-278 og om arbejdsmåden og betydningen Miriam Camps: What Kind of Europe? The Community since de Gaulles veto, London 1965, pp. 39-40.

blive konsulteret og at indhente information.³³⁾

3. Interesseartikulationens informative bifunktion.

Fællesmarkedskommissionen og dens underordnede generaldirektorater hviler ikke umiddelbart på nogen administrativ understruktur, som dækker hele fællesskabets område. Administrationen i Bruxelles har derfor ikke som de centrale forvaltningsmyndigheder i de nationale hovedstæder mulighed for ad denne vej at skaffe sig information om de krav, der mere eller mindre artikuleret gøres gældende i det politiske system.

Hertil kommer, at fællesskabsorganerne ikke i lighed med den nationale forvaltning ved traditionelt stærke bånd har knyttet forbindelse til interesseorganisationerne. Politisk er det ikke hensigtsmæssigt for kommissionen at opretholde for nære kontakter med de nationale interesseorganisationer. Alligevel har kommissionen i sit rent administrative arbejde og i forbindelse med sin forberedelse af ministerrådets beslutninger et informationsbehov med hensyn til de politiske krav, der gøres gældende i integrationspolitiske spørgsmål på både nationalt og europæisk plan.

Kommissionen har i udtalt grad været sig dette informationsbehov bevidst, og systematiske bestræbelser på at dække det er et karakteristisk led i "fællesskabsmetoden". Erkendelsen af informationens betydning forklarer for en stor del kommissionens aktive forsøg på at etablere et tæt net af kontakter og samarbejde med forvaltningen i EECs medlemslande hvad enten dette samarbejde foregår fra dag til dag og ganske uformelt, eller det er institutionaliseret i de komitéer, som er oprettet på permanent eller ad hoc basis.

Samarbejdet med den nationale administration (og interesseorganisationerne, jvf. nedenfor) tilsigter selvfølgelig ikke alene en fyldestgørende kommunikation af krav og interesser til de EEC-instanser, der har et sådant behov, men indebærer også et forsøg på fra kommissionens side at mobilisere forhåndstilslutning for sin politik. På dette sted drøftes imidlertid kun interesseartikulationens informationsaspekt.³⁴⁾

Ud fra lignende synspunkter har kommissionen "dyrket" interesseorganisationerne. Det er udelukkende "Sechserverbände", som nyder kommissionens bevågenhed. Kun nødtvungent optager man i kommissionen og

33) Se konklusionen vedr. "Sechserverbände" hos Fischer, op.cit., p.195, der i øvrigt gør alle aspekter af deres virksomhed til genstand for en grundig analyse.

34) jvf. Easton, op.cit., pp. 50-52, hvor den analytiske sondring mellem krav og tilslutning drøftes.

generaldirektoraterne kontakt med de nationale interesseorganisationer.³⁵⁾ Man ønsker ikke at bringe kommissionen i et modsætningsforhold til de nationale regeringer ved alt for åbenlyst at spille dem ud mod deres egne regeringer. Desuden satser kommissionen på gennem et eksklusivt samarbejde med "Sechserverbände" at kunne tvinge interesseartikulationen til EEC-institutionerne ind i ganske bestemte kanaler. Da en effektiv udnyttelse af "Sechserverbände" fra de nationale interesseorganisationers side kun er mulig efter en vidtgående aggregation af deres krav, skulle dette i sig selv styrke kommissionen og fremme integrationen af de nationale organisationer.³⁶⁾ Interesserne har dog vist sig i den grad at divergere, at den foreløbige konsekvens har været, at de nationale interesseorganisationer foretrækker at arbejde på det rent nationale plan.

Også samarbejdet med interesseorganisationerne foregår i alle tænkelige institutionaliserede som ikke-institutionaliserede former. Det er først og fremmest generaldirektoraterne for interne markedsspørgsmål, sociale anliggender og landbruget, som har gjort brug af interesseorganisationerne som informationskanaler, og som har tillagt det afgørende betydning at kende deres synspunkter før udarbejdelsen af forslag og konkrete administrative afgørelser. I de resterende generaldirektorater er kontakterne mindre omfattende, men man har også i større omfang været henvist til direkte kommunikation med de nationale organisationer. Kontakt- og samarbejdsintensiteten er størst inden for generaldirektoratet for landbrug, som straks ved Rom-traktatens ikrafttræden måtte påbegynde udarbejdelsen af forslag til en fælles landbrugspolitik, som skulle være færdige senest to år senere, jvf. traktatens art. 43, par. 2. Allerede i juli arrangerede kommissionen den såkaldte Stresakonference, hvor regeringerne skulle udforme retningslinjerne for en fælles landbrugspolitik, men hvor også landbrugets organisationer fik mulighed for at komme til orde. Politisk førte konferencen ikke til noget resultat, men gennem konferencen fik kommissionen identificeret de stærkt divergerende krav og ønsker, der eksisterede mellem landene på det landbrugspolitiske område, og på denne måde fik den en rettesnor for udarbejdelsen af sine forslag.³⁷⁾ På lignende måde holdt kommissionen snæver kontakt med organisationerne i forhandlingsfasen, der mellem 1960 og 1962 førte frem til det principielt vigtige forlig af 15. januar 1962.³⁸⁾

35) Feld, art.cit., p. 402

36) Fischer, op.cit., pp. 38-39.

37) Lindberg: The Political Dynamics of European Economic Integration, pp. 233-236.

38) ibid., pp. 252-254.

Filosofien bag denne politik over for landbrugsorganisationerne er ganske klar. Den bygger i hovedsagen på de erfaringer, som kommissionens vicepræsident Sicco Mansholt har gjort som hollandsk landbrugsminister i årene 1945-1958. I denne periode var Mansholt socialdemokratisk landbrugsminister i borgerligt ledede koalitionsregeringer; for at kunne sætte sine landbrugs- og udenrigsøkonomiske synspunkter igennem over for den øvrige regering lagde han til stadighed sin politik til rette på en sådan måde, at den kunne påregne sig landbrugsorganisationernes opbakning.³⁹⁾

Som leder af generaldirektoratet for landbrug har han tilrettelagt en tilsvarende politik over for interesseorganisationerne i EEC. Formålet er på en gang at kunne spille på deres synspunkter og eventuelle tilslutning og at minimere deres reelle indflydelse. Al kontakt mellem organisationerne og generaldirektoratet er derfor bundet til bestemte kanaler, der uden at hindre en effektiv kommunikation af organisationernes krav skal forebygge deres dominans. Samtidig er kanalerne tilrettelagt på en sådan måde, at de skulle fremme organisationernes egen integration.

I generaldirektoratet for landbrug er oprettet en særskilt afdeling for "forbindelsen til ikke-regeringsorganisationer". Alle henvendelser fra organisationerne må passere denne afdeling; det er alene den, der kan arrangere møder mellem direktoratets embedsmænd og organisationsfunktionærer, og den foretager bearbejdningen af resolutioner og betænkninger, som af organisationerne tilstilles kommissionen.⁴⁰⁾

På periodiske møder drøftes spørgsmål af større landbrugspolitisk relevans af Mansholt og hans nærmeste medarbejdere med repræsentanter for de vigtigste generelle "Sechserverbände". Problemer af mere speciel, måske overvejende teknisk karakter forhandles i særlige informationsmøder eller i de mange udvalg, hvor interesseorganisationerne er repræsenteret, f.eks. i de rådgivende udvalg, der er oprettet i tilknytning til markedsordningerne for landbrugsvarer, og som kommissionen fakultativt kan høre, når den ønsker organisationernes stillingtagen til problemer, vedrørende ordningernes administration.⁴¹⁾

Informationsmøder som de nævnte arrangeres af alle generaldirektorer. Til tider har de antaget karakter af systematiske høringer af interesseorganisationerne. Under forhandlingerne i Kennedy-runden, som kommissionen førte for hele fællesskabet, var grundlaget for opstillingen af listen over de varer, som EEC ønskede undtaget fra en

39) Fischer; op.cit., pp. 80-81; Alan D. Robinson: Dutch Organized Agriculture in International Politics 1945-1960, Haag 1961, kap.3, pp. 61-62 samt pp. 85-86.

40) Fischer, op.cit., pp. 81-82.

41) ibid., pp. 155-162.

generel toldnedskæring, en sådan høringsrunde.⁴²⁾

III. INTERESSEAGGREGATIONEN.

Fællesmarkedets for flere områder meget heterogene struktur skaber stærkt divergerende interesser mellem parallelle sektorer og erhverv i de forskellige medlemslande. Dette vanskeliggør en effektiv interesseaggregation på europæisk plan, og aggregationsfunktionerne udøves derfor fortrinsvis af nationale strukturer. Dette kan virke destabiliserende, i sidste instans måske desintegrerende. Spændingen omkring fastlæggelsen af en fælles kornpris illustrerede dette.

På det nationale plan sker der i visse tilfælde en forholdsvis vidtgående aggregation af de nationale organisationers interesser mellem organisationerne indbyrdes. Det franske landbrugs interesser varetages således af en lang række generelle og specielle organisationer, hvis interesser i flere henseender er stærkt divergerende i relation til den nærmere udformning af den fælles landbrugspolitik. Alligevel er det hidtil lykkedes organisationerne at finde frem til en fælles holdning til markedsproblemerne, og de har samtidig formået at gøre denne politik gældende med stor styrke over for regeringen og EEC.⁴³⁾

Det er dog den nationale forvaltning, der varetager de væsentligste aggregationsfunktioner inden for EEC-systemet, samtidig med at den må regnes for den vigtigste artikulationsstruktur. Da det nationale bureaukrati er interesseorganisationernes primære kanal for artikulation af deres markedspolitiske krav, får forvaltningen fortrinlige muligheder for at aggregere organisationernes krav og for i nogen grad at tilpasse dem til regeringens almindelige politik, således at det enkelte land optræder samlet over for EEC's øvrige medlemmer. De nationale embedsmænd synes at tillægge denne centrale position, som integrationen har givet dem, stor vægt.⁴⁴⁾

Eventuelt divergerende interesser mellem forskellige ministerier, søges naturligvis også koordineret i en fælles holdning. I de flere af EEC-landene er der oprettet interministerielle komitéer, hvis opgave det alene er at koordinere og lede landets markedspolitik. Mest effektiv i så henseende er formeltlig den franske

42) Sidjanski, art.cit., p. 408.

43) Tavernier, art.cit., pp. 893-908, hvor modsætningerne inden for fransk landbrug forud for beslutningen om at gå i direkte og aktiv opposition mod regeringens landbrugs- og Europapolitik i efteråret 1965 gennemgås.

44) Feld, art.cit., p. 398.

interministerielle komité for spørgsmål vedrørende europæisk økonomisk samarbejde. Til komitéens rådighed står et større, fast sekretariat, der har centraliseret al kommunikation mellem fællesmarkedsadministrationen og den franske forvaltning, og som meddeler franske EEC-forhandlere detaljerede instrukser.⁴⁵⁾ I øvrigt vil aggregationen mellem ministerierne overalt i givne situationer kunne ske på kabinetsniveau.⁴⁶⁾

I det omfang kommunikationen mellem EEC-institutionerne og de nationale hovedstæder passerer de faste missioner i Bruxelles er en interesseaggregation i dette led endelig ikke udelukket. Alle landes missioner i Bruxelles er formelt underlagt udenrigsministeriet, men stabene består i reglen både af diplomater og embedsmænd fra den interne administration.⁴⁷⁾ Denne sammensætning af missionerne kan teoretisk have såvel aggregerende som desaggregerende konsekvenser, alt afhængigt af den enkelte embedsmands loyalitetsforhold.

Når kommissionen bevidst søger at lede interesseartikulationen ind i bestemte, delvis institutionaliserede kanaler, ligger der som tidligere påpeget heri samtidig en bestræbelse på fuldstændig dækning af kommissionens informationsbehov og på at mobilisere "grass-roots"-tilslutning til kommissionens politik over for ministerrådet og de nationale regeringer. Men denne politik er også et forsøg på interesseaggregation. Dette gælder såvel for informationsmøderne som for de mange rådgivende komitéer, der er nedsat på kommissionens initiativ, og "Sechserverbändes" virksomhed kan i begrænset omfang også anskues ud fra dette perspektiv.

I alle tilfælde har den interesseaggregation, der foretages gennem disse strukturer dog et stærkt diffust præg. Men den er ikke derfor uden informationsværdi for kommissionen, idet den viser hvilken grad af konsensus, det umiddelbart er muligt at nå mellem specielle nationale interesser. Kommissionen får herigennem et fingerpeg om, hvor langt det er politisk muligt for den at gå i sine forslag til ministerrådet og i sin administration af den allerede fastlagte fælles politik.

45) ibid., p. 397; Scheinman, art.cit., pp. 769-770 og Lindberg: The Political Dynamics and European Economic Integration, pp. 79-83.

46) Feld, loc.cit.

47) Scheinman, art.cit., pp. 770-771; Lindberg: The Political Dynamics of European Economic Integration, pp. 80-81.

Disse strukturer kan således næppe siges at foretage en effektiv interesseaggregation, men det kan ikke udelukkes, at de med en vis succes er i stand til at udøve en beslægtet filter- eller ledvogterfunktion.⁴⁸⁾ Som filtre i EEC-systemet har de antagelig formålet at standse en lang række krav, inden de er nået frem til behandling i selve systemet. Både de rådgivende komitéer og den særlige afdeling for forbindelsen til interesseorganisationerne i generaldirektoratet for landbrug kan tænkes at varetage denne funktion med en vis effektivitet.

Det nationale bureaukrati er i det foregående blevet betragtet som betydningsfulde artikulationsstrukturer i forhold til EEC-systemet. Men hvis det politiske krav uden videre kunne føres frem til forhandling i ministerrådet og de faste repræsentanternes komité, ville det i en given situation kunne tænkes at læmme disse organer.⁴⁹⁾ Denne situation har ikke kun teoretisk interesse; i fællesskabets første år kunne der spores en tendens til overbelastning af de faste repræsentanternes komité.⁵⁰⁾ Dette har siden ført til nedsættelsen af en lang række embedsmandsudvalg til aflastning af komitéen; de faste repræsentanter kan derfor nu koncentreres om politiske spørgsmål af generel rækkevidde enten for at forberede ministerrådets afgørelse eller for selv at træffe den definitive afgørelse. EEC-systemet har altså i så henseende vist sig i stand til at tilpasse sig et for voldsomt input-pres ved at indskyde subsidiære aggregationsstrukturer mellem de nationale myndigheder og de øverste organer i EEC-systemet selv.

48) Easton, op.cit., pp. 87-88. Easton indfører her begrebet ledvogterfunktion (gatekeeping) og ledvogterstrukturer. - Ledvogterfunktionen karakteriseres bl.a. således: "Structurally, it represents a check point on the channel where, through the role activities of specific or general members of the system, a demand may find itself stopped completely from continuing on to other points and where it may be modified in some way as to content". Interesseaggregationen er som det ses blot ét aspekt af denne ledvogterfunktion.

49) Lindberg: The European Community as A Political System, se note 6), p. 334.

50) Lindberg: The Political Dynamics of European Economic Integration, pp. 58-59.