

Morten Kelstrup

EF's politiske system

EF's politiske system defineres med henblik på etablering af kernen i et begrebsapparat til mikro- og makroanalyser af de politiske aspekter af EF. Der præsenteres en heuristisk model, der illustrerer kompleksiteten i det samlede EF-system og giver et overblik over centrale relationer mellem EF's politiske system og systemets interne og eksterne omverdener. EF's politiske system karakteriseres blandt andet som tendentielt overinstitutionaliseret, svagt funderet og præget af statslige magtrelationers fortsatte betydning. Brydningen i EF systemet mellem flere, samtidige dynamikker karakteriseres. Til slut peges der på nogle af de perspektiver, der er forbundet med en mere avanceret systemteori.

Indledning

I de seneste år har vi fået en nærmest blomstrende litteratur om europæisk integration og særligt om EF. Til trods for mangfoldigheden af EF-studier er der alligevel et væsentligt, udækket behov for analyser, der kan give mere overblik i studiet af det overordentligt komplekse EF-system. Vi har brug for studier, som *både* kan bruges som ramme for konkrete EF-studier og *samtidig* kan anvendes til analyser af, hvilke udviklingslinjer der gør sig gældende for EF.

Denne artikel er en diskussion af, hvordan en identifikation af EF's politiske system kan anvendes som kerne i en sådan analyseramme. Artiklen har både et teoretisk og et empirisk sigte. Teoretisk forsøger artiklen at identificere EF's politiske system og at angive, hvorledes dette kan analyseres nærmere både statisk og dynamisk. Den mere vidtgående teoretiske problemstilling angår, hvorledes systemanalyse i det hele taget kan anvendes i studiet af EF.¹ Artiklens empiriske sigte er at karakterisere EF's politiske system og dets særtræk. Sigtet er desuden at identificere de interne og eksterne dynamikker, der må antages at være afgørende for udviklingen af EF's politiske system. Af pladsmæssige grunde holdes den empiriske analyse på et meget generaliserende niveau.

Artiklen tager udgangspunkt i en "eastonsk" systemanalyse, dvs. i den synsmåde som i 1950'erne og 1960'erne introduceredes af den amerikanske politolog David Easton. Artiklens grundlæggende synsvinkel er imidlertid, at systemteori har mange forskellige niveauer og har udviklet sig meget, også siden Eastons analyser. Min personlige vurdering, som jeg desværre ikke kan underbygge fyldestgørende i denne artikel, er at systembetragtninger både i relation til EF og i det hele taget kan tjene som:

- 1) analytiske rammebegreber for generel karakteristik af politiske systemer, deres indre beslutningsprocesser og deres forskellige omverdener,
- 2) som ramme for dynamiske tolkninger af, hvilke forskellige dynamikker der gør sig gældende internt i politiske systemer,

Morten Kelstrup

EF's politiske system

EF's politiske system defineres med henblik på etablering af kernen i et begrebsapparat til mikro- og makroanalyser af de politiske aspekter af EF. Der præsenteres en heuristisk model, der illustrerer kompleksiteten i det samlede EF-system og giver et overblik over centrale relationer mellem EF's politiske system og systemets interne og eksterne omverdener. EF's politiske system karakteriseres blandt andet som tendentielt overinstitutionaliseret, svagt funderet og præget af statslige magtrelationers fortsatte betydning. Brydningen i EF systemet mellem flere, samtidige dynamikker karakteriseres. Til slut peges der på nogle af de perspektiver, der er forbundet med en mere avanceret systemteori.

Indledning

I de seneste år har vi fået en nærmest blomstrende litteratur om europæisk integration og særligt om EF. Til trods for mangfoldigheden af EF-studier er der alligevel et væsentligt, udækket behov for analyser, der kan give mere overblik i studiet af det overordentligt komplekse EF-system. Vi har brug for studier, som *både* kan bruges som ramme for konkrete EF-studier og *samtidig* kan anvendes til analyser af, hvilke udviklingslinjer der gør sig gældende for EF.

Denne artikel er en diskussion af, hvordan en identifikation af EF's politiske system kan anvendes som kerne i en sådan analyseramme. Artiklen har både et teoretisk og et empirisk sigte. Teoretisk forsøger artiklen at identificere EF's politiske system og at angive, hvorledes dette kan analyseres nærmere både statisk og dynamisk. Den mere vidtgående teoretiske problemstilling angår, hvorledes systemanalyse i det hele taget kan anvendes i studiet af EF.¹ Artiklens empiriske sigte er at karakterisere EF's politiske system og dets særtræk. Sigtet er desuden at identificere de interne og eksterne dynamikker, der må antages at være afgørende for udviklingen af EF's politiske system. Af pladsmæssige grunde holdes den empiriske analyse på et meget generaliserende niveau.

Artiklen tager udgangspunkt i en "eastonsk" systemanalyse, dvs. i den synsmåde som i 1950'erne og 1960'erne introduceredes af den amerikanske politolog David Easton. Artiklens grundlæggende synsvinkel er imidlertid, at systemteori har mange forskellige niveauer og har udviklet sig meget, også siden Eastons analyser. Min personlige vurdering, som jeg desværre ikke kan underbygge fyldestgørende i denne artikel, er at systembetragtninger både i relation til EF og i det hele taget kan tjene som:

- 1) analytiske rammebegreber for generel karakteristik af politiske systemer, deres indre beslutningsprocesser og deres forskellige omverdener,
- 2) som ramme for dynamiske tolkninger af, hvilke forskellige dynamikker der gør sig gældende internt i politiske systemer,

- 3) som ramme for analyse af, hvilke dynamiske relationer der gør sig gældende mellem et politisk system og dets forskellige omverdener,
- 4) som ramme for analyse af processer, der indebærer systemtransformation og måske systemvækst,
- 5) som ramme for analyse af, hvorledes et politisk system kan anskues som en kampplads for artikulering og gennemførelse af forskellige politiske strategier, og ikke mindst
- 6) som inspiration til bedre teoridannelser, som kobler studiet af integration både til makrosociologi, politisk teori og international politisk teori.

Om anvendelser af begrebet "politisk system"

To udbredte systemparadigmer

Den væsentligste og mest udbredte politologiske anvendelse af betegnelsen "politisk system" refererer til et politisk system, som *de handlinger eller aspekter af handlinger, der har betydning for vedtagelsen af autoritativt bindende beslutninger i et samfund*². Denne fastlæggelse svarer stort set til David Eastons terminologi (Easton, 1953; 1965a og b). Den har i forskellige udformninger fundet anvendelse i politologien, særligt i studiet af nationalstaters politiske systemer og i komparativ politik. Kernen i denne forståelse er, at der i alle - eller i hvert fald stort set alle - samfund findes beslutningsprocesser, der fører frem til autoritative afgørelser i form af lovgivning og forvaltningsbeslutninger.³ De politiske systemers strukturer og processer kan da studeres inden for en sådan generel forståelse af "det politiske system", samtidig med at systemets dynamiske relationer kan ses som ændringer af forskellige karakteristika ved det politiske system.

Denne systembetragtning, der undertiden kaldes "hierarkisk", men som jeg hellere vil kalde "holistisk", skal udbygges nedenfor.⁴ Men det skal understreges, at der findes en anden udbredt anvendelse af betegnelsen "politisk system", nemlig den mere "anarkiske", som vi kender fra studiet af "det internationale politiske system". I denne, som særligt findes i den såkaldte *realismes* tolkning af det internationale politiske system, refererer "politisk system" ikke til nogen fælles beslutningsproces, men til et "anarkisk interaktionssystem", nemlig et system bestående af principielt suveræne enheder (stater), som interagerer (ofte voldeligt) uden nogen fælles autoritet.

EF-studier anvender *både* det førstnævnte, holistiske systemparadigme, som vi særligt ser udbredt i studiet af statslige politiske systemer, og det indholdsmæssigt anderledes anarkiske systemparadigme, som vi særligt kender fra studiet af international politik. Jeg skal nedenfor argumentere for, at begge er relevante på samme tid. Bag denne synsmåde ligger den forståelse, at EF grundlæggende er et fænomen, der befinder sig på grænsfeltet mellem studiet af national og international politik. Empirisk betyder det, at EF-politik befinder sig på grænsen mellem udenrigs- og indenrigspolitik. Teoretisk indebærer det, at vi er udfordrede til at arbejde mere intenst på de teoriområder, der er knyttet til forholdet mellem de to skitserede grundparadigmer.⁵ Det er naturligvis væsentligt, hvorledes de to grundbetragtninger sammenkobles.

Det eastonske begrebsapparat

Siden David Easton udbyggede sit systemanalytiske begrebsapparat i to store værker fra midten af 1960'erne (Easton, 1965a og b), er disse begreber blevet brugt (og misbrugt) på mange forskellige måder. Systembegreber er blevet så udbredt, at politologien nærmest har udviklet en almen sprogbrug omkring forståelsen af politiske systemer, en sprogbrug, der ikke er præget af teoretisk klarhed, men som til gengæld har en udbredt og meget praktisk anvendelse. Eastons analyser har længe har været skudt i baggrunden inden for politologien, men den er af enkelte blevet taget op igen i de senere år.⁶

Da en omfattende gennemgang af Eastons systemforståelse ville være trivial for mange, vil jeg tillade mig at forudsætte hovedtræk heri bekendt og nøjes med kort at omtale nogle af dennes grundbetragtninger. Det er centralt i denne art systemanalyse, at et politisk system særligt identificeres ved eksistensen af processer, der fører frem til *autoritative beslutninger*, dvs. beslutninger der af borgere accepteres som bindende. Det politiske system ses som et *åbent system*, der - for at overleve og få sine beslutninger accepteret - forudsætter *tilslutning* fra omgivelserne, dvs. i vid udstrækning en udbredt *følelse af politisk fællesskab* hos samfundets medlemmer. Der kræves både tilslutning fra de almindelige samfundsmedlemmer til 1) *det politiske fællesskab*, som danner en art basis for det politiske system, til 2) dets *regime* (som består af regimets værdier og principper, dets normer og dets autoritetsstrukturer) og til 3) selve *autoriteterne*.

Systemet modtager og bearbejder endvidere *krav* fra borgerne. *Krav artikuleres og aggregeres* i det politiske system, og det politiske systems strukturer fungerer som mekanisme for sortering og *selektion* af, hvilke krav der skal tillægges mest vægt og i givet fald opfyldes. Systemet er således præget af en strukturel selektion af, hvilke interesser der skal tilgodeses i den politiske proces.⁷ Endelig er systemet præget af *feedback* og en vis selvregulering. Dette foregår dels ved, at systemet igennem sin produktion af resultater er i stand til at påvirke den fremtidige tilslutning. Og det foregår dels ved, at autoriteterne kan træffe nye afgørelser på grundlag af informationer blandt andet om virkninger af tidligere beslutninger. Derved er autoriteterne også i stand til at påvirke den fremtidige tilslutning til dele af systemet, om end ikke nødvendigvis i stand til at styre hele systemet. Det samlede system ses således som *delvist selvregulerende*, og systemets evne til at frembringe resultater, dets *performance* eller *effektivitet*, spiller en væsentlig rolle for dets overlevelse, *persistens*. Samtidig gælder, at et politiske system ofte vil komme under *stress*. Anstrengelser for at imødegå stress kan føre til mere eller mindre dybtgående *regime- og strukturændringer*, altså til *system(type)transformation*. Også disse ændringer ansues i en eastonsk "systempersistens-betragtning" som midler til sikring af systemets fortsatte eksistens.

De fleste politologiske analyser, der anvender betegnelsen politisk system, bruger den kun som rammebegreb for analyser af beslutningsprocesser eller institutioner.⁸ Herved repræsenterer de på væsentlige punkter "en forkortelse" af Eastons analyse. Ved denne simple begrebsanvendelse udelukkes blandt

andet den forståelse, som er meget eksplicit hos Easton, at *politiske systemer grundlæggende er funderet i menneskenes følelse af politisk fællesskab*, og at de afhænger af den tilslutning, som samfundsmedlemmerne giver til henholdsvis det politiske fællesskab, det politiske systems regime og dets autoriteter. En grund til igen at knytte an til det eastonske begrebsapparat kan være, at netop spørgsmål vedrørende politisk identitet og politiske fællesskaber er blevet mere pågående og nærmest uomgængelige i analyser af politik. De "forkortede" anvendelser af en eastonsk betragtningsmåde udelukker som regel også de dynamiske perspektiver, som særligt ser systemanalysens force i at forklare politiske systemers udvikling over tid.

Denne prioritering af det partikularistiske og statiske - og for mig at se ofte trivielle - skyldes utvivlsomt, at vestlige, relativt stabile stater har domineret det politiske billede som den stærkeste politiske organisationsform. Tendentielt har statskundskaben indarbejdet denne stabilitetsforudsætning i sine analyser, således at interessen for de større sammenhænge først melder sig, når stabiliteten rystes. Hvis disse betragtninger er rigtige, må politologiens reaktioner i den turbulente nutid være særligt at arbejde for bedre tolkninger af de aspekter af de politiske systemer, der hidtil har været underprioriterede, nemlig analyser af tilslutningssiden og af dynamiske relationer.

Om EF's politiske system

Identifikation af EF's politiske system

EF er en vanskelig størrelse at karakterisere generelt.⁹ Det er slående, hvordan forskellige personer - også personer, der har arbejdet mange år med EF - har helt forskellige vurderinger af EF's grundlæggende træk. For eksempel mener nogle, at EF domineres af staternes indbyrdes konkurrence og kun skal ses som "stater, der har besluttet at udøve visse af deres kompetencer i fællesskab", mens andre mener, at der er tale om et stort, bureaukratisk system, der igennem utallige små skridt udvikler en stadig stærkere overnationalitet. Begrebsmæssigt er der enighed om, at det politiske aspekt af EF er "noget, der er mindre end en stat, men mere end en almindelig international organisation eller et internationalt regime", og at EF i dette perspektiv er en unik størrelse. Man kan indplacere EF på den skala, som man undertiden bruger til at karakterisere overgangen mellem internationalt samarbejde og stater: a) alliancer, b) konføderationer, c) konføderale føderationer, d) enheds-føderationer, e) decentraliserede stater og f) enhedsstater.¹⁰ Der er ingen tvivl om, at EF befinder sig et sted mellem konføderationer og føderationer, formentlig tæt ved "konføderale føderationer", men det er ikke klart, hvad der menes hermed. Dette belyser frem for alt, at vore begreber om konføderationer og føderationer, og hvad der ligger derimellem, er utilstrækkelige, men det siger ikke meget om EF.

For mig at se er det rimeligste i en definition af vort "objekt",¹¹ EF, at tage udgangspunkt i *den retliggjorte institutionalisering af de politiske autoriteter*, som blev fastlagt i bestemte traktater: Rom-traktaten og traktaterne angående Det Europæiske Kul og Stål Fællesskab og EURATOM, deres sammenlægning

samt den senere tilføjelse ved Fællesakten. Selve det, at der i EF findes autoriteter og træffes autoritative afgørelser, er det afgørende for anvendelsen af denne omtalte form for systemanalyse. EF's politiske system kan ud fra dette afgrænses som *de handlinger eller aspekter af handlinger, der er af betydning for de autoritative beslutninger, som EF's myndigheder træffer med gyldighed for samfundsmedlemmerne i EF-landene.*

Der er i EF-systemet ikke nogen større tvivl om, at EF's myndigheder træffer beslutninger, der er autoritative i den forstand, at de faktisk af samfundsmedlemmerne adlydes som sådan. En stor del af EF's beslutninger har således en retlig form, nemlig som forordninger og direktiver, og respekteres som sådan. Dette gør det åbenbart rimeligt at tale om en EF-beslutningsproces, der fører frem til autoritative beslutninger. Man kan naturligvis rejse spørgsmålet, om alle EF-beslutninger, der formelt er autoritative, også er det i praksis. Spørgsmålet er bestemt relevant, idet fænomenet "ikke-implementering" er et væsentligt problem i EF-systemet og meget vel kan blive større. I denne her anlagte forståelse indgår, at et omfattende svigt i implementeringen af EF-beslutninger kan underminere opfattelsen af EF som et "holistisk" politisk system.

Ud fra denne opfattelse af EF's politiske system kan vi sondre mellem forskellige dimensioner af dette. Systemets *omfang* refererer til, hvilke (nationalstatsligt afgrænsede) samfund, der er med i EF. Dets *bredde* henviser til, hvilke (som regel funktionelt afgrænsede) politikområder der er henlagt til EF-autoriteter. Og dets *dybde* henviser til hvor megen myndighed, der på de forskellige funktionelle områder varetages af de fælles EF-myndigheder sammenlignet med den, der varetages af staterne. Svarende hertil er der forskellige dimensioner for en vækst i EF's politiske system, idet dette kan *udvides* (omfatte flere), *udbredes* (omfatte flere politikområder) og *uddybes* (gribe mere ind på de forskellige politikområder).

Eksistensen af et EF-politisk system indebærer, at der for borgerne i et enkelt land, for eksempel Danmark, findes *to* politiske processer, der kan føre til vedtagelse af regler, som de pågældende borgere skal rette sig efter. En EF-borger er således afhængig af to politiske systemer, både af EF's politiske system og af det nationale system. De to politiske systemer er indbyrdes afhængige, men er alligevel forskellige. Dette indebærer, at vi i EF har at gøre med *overlappende politiske systemer*. Effekterne af dette er blandt andet, at borgere (og især interesseorganisationer) i det enkelte land må vælge, i hvilken udstrækning de vil rette deres ønsker og krav henholdsvis mod det nationale politiske system eller mod EF-systemet. Tilsvarende er der opstået en vis konkurrence mellem tilslutning til det nationale politiske system og tilslutning til EF-systemet. Det gælder vel at mærke førend vedtagelsen af Maastricht-traktaten og er ikke direkte afhængig af denne.

Eksistensen af overlappende politiske systemer i EF er i sig selv væsentlig for den måde, hvorpå vi tænker om politik i EF. Det er desuden af betydning ved afgrænsningen af EF's politiske system. Et af de vanskelige spørgsmål angår i denne sammenhæng, hvorledes man skal forstå *forholdet mellem EF's*

institutioner og de politiske systemer i EF's medlemsstater. Formuleret mere simpelt: Skal medlemslandenes politiske systemer regnes med i EF's politiske system? På den ene side indgår nationalstaterne i EF's politiske beslutningsproces. Det gælder for eksempel ved, at regeringerne høres i forskellige faser af den normale beslutningsproces og ved de nationale ministres direkte deltagelse i Ministerrådet. Det gælder også, fordi nogle af de store EF-beslutninger, for eksempel selve vedtagelsen af Maastricht-traktaten, må betragtes som resultat af en EF-beslutningsproces, blot en proces der særligt har været præget af intergovernmentale forhandlinger. På den anden side er det ikke rimeligt at betragte alle politiske afgørelser i de nationale systemer som dele af EF's politiske system. Mange politiske beslutninger i nationale systemer har fortsat ikke noget eller meget lidt med EF-beslutningerne at gøre.

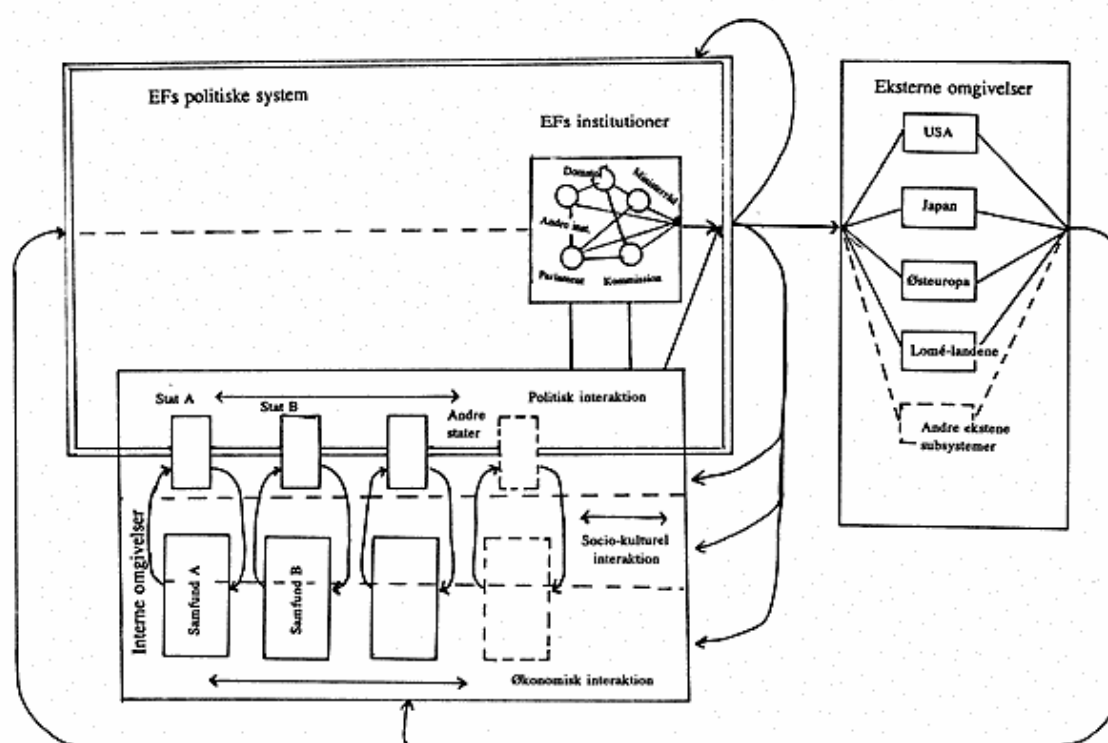
Det rimeligste er derfor den synsmåde, at *EF's politiske system omfatter national politik, for så vidt denne har indflydelse på tilblivelsen af EF's autoritative beslutninger.* Visse dele af den nationale politik spiller direkte en rolle i EF's politiske system, mens andre dele må betragtes som omgivelser (og dermed også som vilkår) for EF-systemet.¹² Betragtningen er formuleret meget abstrakt, men har stor praktisk betydning: Når EF-politik i høj grad er blevet til indenrigspolitik, er det naturligvis særdeles væsentligt nøjere at fastlægge, *hvilken* del af indenrigspolitikken der kan gennemføres uden relation til EF, og hvilken del der er relateret til EF. Spørgsmålet, hvor grænsen skal gå mellem EF's politiske system og de nationale politiske systemer, er ikke kun et definitionsspørgsmål, men et praktisk spørgsmål, der tilmed er særdeles kontroversielt.

En model af EF's politiske system

I det følgende vil jeg introducere en model af EF's politiske system. Modellen er heuristisk i den forstand, at den ikke skal forstås som en konkret beskrivelse, men frem for alt som et bidrag til et overblik over det politiske aspekt af EF. Den er en art oversigt, der illustrerer, hvor komplekst et fænomen vi har at gøre med ved analyser af EF's politiske system, og desuden skal fungere som en art "kortlægning" af nogle af de mange delområder, der forbundet med studier af politiske aspekter af EF. Modellen er en art analyseskema. For så vidt den overhovedet er en udgave af den eastonske systemanalyse, er den også stærkt "forkortet", og den bør bestemt overskrides i udbyggede, dynamiske analyser.

I modellen er EF's politiske system anskuet som *en del af hele EF.* Det samlede EF omfatter i modellen EF's medlemslande, herunder deres politiske, økonomiske og sociokulturelle systemer, interaktion i medlemslandene mellem disse sociale delsystemer, den politiske, sociokulturelle og økonomiske interaktion *mellem* delsystemerne i medlemsstaterne og den mere specifikke interaktion, der finder sted i EF's institutioner. Det er med pile søgt illustreret, at hver EF-stat på én gang er afhængig af "input" (for eksempel krav og tilslutning) fra dets respektive samfund og samtidig påvirker dette igennem sine nationale politiske beslutninger. Samtidig er det søgt illustreret, at der er en væsentlig økonomisk og sociokulturel interaktion mellem medlemslandene i EF. Hele EF-systemet ses som åbent over for dets eksterne omgivelser, og hver

Figur 1. Model af EF's politiske system og dets omverden



af delsystemerne i EF-systemet interagerer med det samlede EF's eksterne omgivelser.

Denne model kan - i sin blanding af oversimplificering og kompleksitet - anvendes til at "kortlægge" forskellige væsentlige forhold vedrørende EF's politiske system. Den illustrerer således, at EF's politikker kan kategoriseres i fire forskellige hovedgrupper:

1. *EF's politik over for de eksterne omgivelser.* Disse eksterne relationer omfatter mange politikområder, blandt andet EF's relationer til ikke-medlemsstater eller grupper af ikke-medlemsstater: USA, Japan, EFTA-staterne, de østeuropæiske stater, Lomé-staterne, Mellemøstenpolitikken osv.

2. *EF's politik over for de interne omgivelser: EF's økonomiske og sociokulturelle politik.* Herunder hører EF's politik inden for de mange specifikke områder, hvor EF har kompetence: EF's konkurrencepolitik, landbrugspolitik, industripolitik, fiskeripolitik, transportpolitik, miljøpolitik, socialpolitik, energipolitik osv.

3. *EF's politik over for medlemsstaterne.* Dette er ikke så centralt et politikområde, idet det er relativt sjældent, at EF har en specifik politik over for én medlemsstat. Politikområdet er alligevel relevant, for eksempel når EF regulerer det britiske budgetproblem, eller når EF-domstolen vedtager sanktioner over for en medlemsstat, der ikke har gennemført de beslutninger, som EF's myndigheder har vedtaget, eller har gennemført beslutninger, der er i strid med EF-reglerne.

4. *EF's politik over for EF's eget politiske system.* Denne politikdimension er af særligt interesse for EF's vedkommende, fordi det er en væsentlig del af selve den institutionelle integration i EF, at mange af EF's beslutninger direkte eller indirekte fører til en udvidelse af EF's politiske system.¹³

Modellen kan også bruges til at give et systematiseret overblik over nogle af de væsentligste forskningsområder knyttet til studiet af EF.¹⁴ Groft sagt kan hver af relationerne i modellen siges at være et særligt forskningsområde.¹⁵ Ud over de fire områder, der er nævnt ovenfor, kan følgende fremhæves:

5. En del EF-studier angår *EF's beslutningsproces* eller aspekter deraf. Der kan være tale om studier af de enkelte EF-institutioner (Ministerråd, Kommission, Parlament, Domstol osv.). Men der kan også være tale om studier, der angår samspillet mellem de enkelte stater og EF's institutioner, eller som angår sub-nationale gruppes deltagelse i EF's beslutningssystem, meningsdannelsens betydning for EF's beslutninger osv.

6. Nogle studier angår *medlemslandenes statslige politik over for EF*, evt. den politik som enkelte substatslige enheder har over for EF. Eksempler kan være studier af engelsk EF-politik, dansk EF-politik osv. eller for eksempel af det engelske Labours eller dansk industris EF-politik.

Om karakteren af EF's politiske system

Autoriteter, politisk regime, politisk fællesskab

Omstående model kan anvendes som udgangspunkt for en mere konkret karakteristik af, hvad der særligt kendetegner EF's politiske system. I mange beskrivelser er en karakteristik af EF's politiske system ensbetydende med en beskrivelse af EF's institutioner og formelle regler. Dette svarer til ovenstående "forkortede" anvendelse af den eastonske analyse, men er ikke tilfredsstillende i det her anlagte perspektiv. En mere fuldgyldig analyse må se de forskellige elementer af det politiske regime, dvs. både på a) regimets autoritetsstrukturer, b) regimets normer og c) regimets værdier og principper. Ud over dette må en sådan analyse se på selve tilslutningen til det politisk fællesskab, der ligger til grund for det politiske system, på de uformelle magtstrukturer og på de overordnede dynamiske relationer i systemet.

De *formelle autoritetsstrukturer* i EF-systemet er fastlagt i EF's traktatgrundlag og er som sådanne rimeligt lette at beskrive, om end der naturligvis er visse vanskeligheder knyttet hertil, særligt fordi systemet er nyt og under stadig udvikling. Traktatgrundlaget fastlægger blandt andet de formelle beslutningsformer og kompetencefordelingen mellem EF's forskellige institutioner. Grundlæggende må EF's beslutningssystem karakteriseres som unikt. Det er blandt andet karakteriseret ved den særlige "fællesskabsmetode" i EF's beslutningsproces, der refererer til det specielle forhold mellem Ministerrådet og Kommissionen, hvor Ministerrådet er tillagt den grundlæggende beslutningskompetence, mens initiativretten er henlagt til Kommissionen.

Regler og kompetencefordelinger i EF's nuværende politiske system har undergået ændringer i tidens løb. Det er dog bemærkelsesværdigt, at centrale træk ved beslutningssystemet, herunder den særlige fællesskabsmetode, er ble-

vet bevaret igennem årene, uanset at der er sket ændringer i beslutningssystemet blandt andet ved overgang til beslutninger med kvalificeret flertal i Ministerrådet og ved, at Europaparlamentet i flere omgange har fået tillagt en øget rolle i beslutningsprocessen. I den aktuelle fase er nye ændringer på vej med Maastricht-traktaten. Formentlig er det rigtigt, at vedtagelsen af Maastricht-traktaten vil medføre væsentlige forskydninger i balancen mellem EF's institutioner, blandt andet med en øget betydning for Det Europæiske Råd og Ministerrådet, mens Kommissionen og Domstolen formentlig vil blive mindre centralt placerede. I forhold til de mange betragtninger herom, må man dog understrege, at det er problematisk at deducere ændringer af magtfordelingen alene ud fra ændringer i kompetencefordelinger.

EF-systemets *grundlæggende værdier og principper* findes ikke beskrevet samlet nogetsteds. En klarlæggelse af værdigrundlaget og principperne er vanskelig, fordi en dybtgående analyse må angå forholdet mellem hævdede og faktiske værdier og principper og desuden klarlægge indre modsætninger i værdigrundlaget. EF's hævdede *værdier* kommer blandt andet til udtryk i de krav, der stilles til optagelse i EF, blandt andet at medlemsstaterne skal være demokratiske. Også andre elementer af vestlige demokratiers værdigrundlag indgår i EF's formulerede værdigrundlag, for eksempel respekten for grundrettighederne, der er en fælles betegnelse for de grundlæggende rettigheder for borgere i medlemslandene, og som fremgår af staternes forfatninger og af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt tilsvarende traktater. Mere kontroversielt er det for eksempel, om ønsket om økonomisk vækst skal regnes som en del af EF's værdigrundlag. EF's *principper* er noget klarere fastlagt, om end svære at afgrænse fra værdierne. Det drejer sig blandt andet om legalitetsprincippet, miljøhensynsprincippet og princippet om samhørighed. Hertil kommer med særlig vægt i Maastricht-traktaten nærhedsprincippet (subsidiaritetsprincippet) og proportionalitetsprincippet samt - med basis i Birmingham-erklæringen - princippet om åbenhed.

EF-systemets grundlæggende *normer* lader sig kun vanskeligt adskille fra værdigrundlag og principper. Det sigter dog mere direkte på den faktiske praksis, som følges inden for det politiske system. Noget centralt er, at der er væsentlige forskelle i de politiske, administrative og judicielle kulturer, for eksempel i holdningerne til, hvad der skal regnes som god forvaltningspraksis, i holdningerne til åbenhed i beslutnings- og forvaltningssystemerne, og i de retlige traditioner. En nærmere karakteristik af EF-systemets normer og indre brydninger mellem disse fører til det synspunkt, at der er store indre modsætninger i af *den politiske, administrative og retlige kultur i EF's politiske system*.

En analyse af EF's politiske system bør imidlertid også angå karakteren og styrken af selve *det politiske fællesskab*, der må anses som grundlæggende for ethvert "holistisk" politiske system. Autoritet er ikke kun noget, der etableres ovenfra, det er også noget der delegeres nedefra. I en analyse af EF's politiske system er det særdeles væsentlig, om der eksisterer en følelse af politisk fællesskab hos EF-borgerne, og i hvilken grad denne følelse i givet fald giver sig udslag i tilslutning til EF's systemets fællesskabsdimension.

Det er meget omstridt, hvorvidt der eksisterer en *fælles europæisk identitet* som enten er eller kan blive grundlag for EF's politiske system.¹⁶ En del analyser går ud på, at den svage følelse af politisk fællesskab netop i den nuværende fase af EF-integrationen er problematisk. Den kan virke blokerende for den øgede integration og for EF-politikens "effektive" overgang fra at være udenrigspolitik til at være indenrigspolitik. Og den kan - blandt andet under indflydelse af udviklingen i Østeuropa - direkte føre til processer, der reartikulerer identitets- og nationalitetsspørgsmålene i Vesteuropa med den konsekvens, at EF-integrationen trues.¹⁷ Den nye identitetsdiskussions betydning for EF må ses i lyset af, at de seneste års udvikling i det hele taget har rejst væsentlige spørgsmål ved tilslutning- og identitetsvariablerne i mange politiske systemer. For EF's vedkommende var den første danske afstemning om Maastricht-traktaten som bekendt udløsende for en ny artikulering af disse problemer, senere blev dette fremmet af den franske folkeafstemning og af målingerne af den beskedne tilslutningen til EF i andre EF-lande.

Samspillet mellem EF som et reguleret og gradualistisk beslutningssystem og EF som et magtsystem præget af statslig konkurrence

Vi kan ikke nøjes med at karakterisere EF's beslutningssystem, regime og politiske fællesskab. Vi må også se på *de reelle magtstrukturer i EF-systemet*. Tankegangen er, at der bag de formelle strukturer og de etablerede værdi- og norm-systemer også eksisterer et mere ureguleret område, der er præget af interaktion mellem centrale aktører og i hvert fald delvist bestemt af distributionen af kapabiliteter mellem aktørerne.

Det uformelle, statsbaserede interaktionssystem er særligt væsentligt i EF-systemet, fordi EF's formelle regler, værdier og normer *ikke* er af en sådan styrke, at bindingerne heri kan eliminere betydningen af staternes rivalisering og dermed også af deres faktiske magtressourcer. Dette betyder, som nævnt ovenfor, at *EF's politiske system grundlæggende bør betragtes som sammensat af på den ene side det formaliserede, institutionelle beslutningssystem og på den anden side et mere uformaliseret interaktionssystem, hvori medlemsstaterne interagerer efter regler, der ikke er autoritativt fastlagt, men bestemmes af interesser og magtpolitiske hensyn*. Dette syn på EF vender sig *både* mod de tolkninger, der tenderer imod *kun* at se på EF's politiske system som et holistisk beslutningssystem, der fungerer i overensstemmelse med grundlæggende værdier, normer og regler, og mod de tolkninger, der *kun* ser EF's politiske system som en interaktion mellem EF's medlemsstater, der blot i fællesskab antages at have "poolet" noget af deres kompetence. Den første tolkning underdriver betydningen af fortsatte magtkampe mellem staterne i EF. Den anden tolkning underbetoner væsentligheden af det opbyggede og institutionaliserede beslutningssystem og til lægger den eksisterende integration al for lille bindingsvirkning på staterne.

Den samlede konklusioner af disse overvejelser er, 1) at der er et centralt samspil i EF's politiske system mellem et institutionaliseret beslutningssystem af en vis styrke og et mindre reguleret undersystem, der særligt består af staterne og deres indbyrdes rivaliserende politik; 2) at EF's politiske system er gan-

ske institutionaliseret, men at der er begrænsninger i styrken af fælles værdier og normer, og at der kun meget begrænset og "passivt" eksisterer en følelse af politisk fællesskab i EF; og 3) at disse forhold gør EF-systemet til - holistisk set - et svagt politisk fællesskab, som er stærkt udsat for tendenser til overinstitutionalisering, "dårlige dynamikker", splittelse og passivitet. Systemets sammenholdskapacitet må ud fra dette anses som stærkt begrænset, og dette kan begrunde ganske skeptiske analyser af EF's fremtid.

Det er nærliggende i en diskussion af EF's politiske system særligt at søge at sammenligne EF's politiske regime med andre regimer. Et nærliggende spørgsmål er at se EF's regime i lyset af diskussionerne om, hvilke krav man skal stille til demokratiske regimer. Det er åbenbart, at EF's regime i flere henseender lider af et "demokratisk underskud". Den mest åbenbare demokratiske mangel i EF er manglen på en repræsentativ lovgivende magt. Der er i EF's formelle autoritetsstrukturer elementer af en magtdeling mellem EF's institutioner, blandt andet i en udskillelse af den dømmende magt, men set i forhold til den traditionelle tredeling af magten i republikanske demokratier gælder, at der ikke i EF fungerer en effektiv balance mellem den lovgivende og den udøvende magt. Den dømmende magt i EF må siges i for høj grad at være bundet til varetagelse af integrationsinteresser til, at man kan se den som en del af en effektiv balance med de øvrige organer på EF-niveau. Der mangler også en konstitutionel sikring på EF-niveau af elementære menneskerettigheder.

Det er også naturligt i forlængelse af analysen mere normativt - men uden at være bundet op på den præmis, at EF-systemet nødvendigvis skal vokse - at spørge, hvorledes EF's svage og modsætningsfulde politiske system kan styrkes. Ét væsentligt svar er: 1) Ved, at staterne mindre ser på snævre egeninteresser og på magtspillet staterne imellem og i stedet accepterer og udbygger et troværdigt og legitimt, ikke-statslig beslutningssystem. Dette kan måske bidrage til at overvinde EF-systemets "splittede karakter". Et andet svar er: 2) Ved i integrationsprocessen at lægge mindre vægt på selve den institutionelle integration og ved i stedet at fremme betydningen af fælles værdier og fælles normer. Blandt andet ved at skabe et for befolkningerne mere "meningsfyldt" EF - altså også ved at forfølge en mere normativ frem for en mere institutionel integrationspolitik - kan tilslutningen til EF's politiske system formentlig fremmes.

Det er helt afgørende for EF's fremtid, om der udvikles en mere grundlæggende tilslutning til det politiske fællesskab. I denne forbindelse er det relevant at inddrage systemanalysens overvejelser over, *hvilke forhold der bestemmer udviklingen af politisk tilslutning*. Der er næppe tvivl om, at EF-kommissionens "flag- og ballonstrategi" er helt utilstrækkelig. Inden for en eastonsk analyse kan sådan symbolsk politik have en vis virkning, men ikke tillægges afgørende vægt. De er derimod de to væsentligste måder, hvorpå tilslutning til et politisk system kan skabes: a) Igennem produktion af "løsninger", output, der tilfredsstiller borgernes krav (altså igennem effektivitet og responsivitet), og b) igennem strukturændringer, der giver en større troværdighed for det samlede politiske system og dermed også øget følelse af politisk

fællesskab. I forbindelse med det sidste er det vigtigt, at mulige ændringer i EF-systemet, herunder ændringer i retning af en *demokratisering* og/eller ændringer i retning af mere *føderalistiske strukturer*, kan ses i et sådant lys: Som tiltag til skabelse af større tilslutning til det politiske fællesskab. Omvendt kan man også hævde, at udeblivelsen af "løsninger" ("output failure") eller manglende gennemførelse af reformer, som kan øge tilliden til systemet, vil svække dette og bidrage til dets ustabilitet.

Om dynamikkerne i EF's politiske system

Om integrationsteorier og systemforståelse

En fordel ved systembetragtninger er, at disse kan anvendes til analyser af komplekse dynamiske sammenhænge, for eksempel spørgsmål knyttet til systemændring, systemvækst eller spørgsmål forbundet med de "konkurrencer", der inden for et konkret system kan være mellem forskellige "dynamikker". Det betyder, at der helt naturligt er en tæt forbindelse mellem integrationsteori og systemteori. Jeg har andetsteds søgt at vise, at ovennævnte model af EF's politiske system og dets forskellige omverdener kan anvendes til at karakterisere de forskellige, "klassiske" integrationsteorier: Føderalisme, funktionalisme, neofunktionalisme, intergovernmentalisme og transaktionsanalyse.¹⁸ Lidt groft sagt repræsenterer integrationsteoriene forskellige bud på, hvilke af de mange mulige variabler inden for det overordentligt komplekse EF-system, der skal tillægges særlig vægt i forklaringen af dynamikkerne i EF's politiske system. Denne åbne måde at stille problemet på, medfører samtidig, at det bliver en grundlæggende antagelse, at der også eksisterer mange andre mulige dynamiske forklaringer, og at vi ikke nødvendigvis er bundet til i analyser af integrationsfænomener kun at bygge videre på de klassiske integrationsteorier.

En udvidet, eastonsk analyse

Der ligger for mig at se fortsat væsentlige perspektiver i en udbygning af en eastonsk analysemåde, dog forudsat at man undgår at "forkorte" den urimeligt og er i stand til at korrigere denne på væsentlige punkter. Faktisk findes der allerede væsentlige forsøg på at anvende en eastonsk systemanalyse på EF's politiske system, særligt Leon N. Lindbergs artikel fra 1967 og Lindbergs og Stuart A. Scheingolds bog fra 1970: *Europe's Would-be Polity*. I sidstnævnte analyse identificeres EF's politiske system (på grundlag af flere afgrænsningsdiskussioner, der er relevante som udbygninger af denne artikel), og der opstilles et begrebsapparat, der særligt er egnet til at karakterisere forskellige udviklingsmuligheder for dette politiske system og til forklaring af sådanne udviklingsmuligheder.

Det fører for vidt her at gå ind i en nærmere diskussion af Lindbergs og Scheingolds tolkning, men det skal understreges, at deres analyse er et interessant bud på, hvorledes en eastonsk analyse kan anvendes, og at den stadig virker udfordrende. Det er ikke tilfældigt, at netop deres analyse er blevet taget op til diskussion igen i de seneste års genoplivede debat om, hvilke makrotolkninger vi kan anvende i studiet af europæisk integration.¹⁹

Fire samtidige dynamikker i EF's politiske system

Til fremme af diskussionen af, hvorledes vi kan komme videre i en systemteoretisk analyse af EF's politiske system, vil jeg i al korthed fremføre den hypotese, at der i *EF's politiske system* gør sig fire forskellige dynamikker gældende samtidig.²⁰ Hver af dynamikkerne er enten relateret til "kernen" i EF's politiske system eller til dets interaktion med en af de relevante omverdener. Mere specifikt kan vi tale om:

1) En *institutionel-funktionel dynamik*. Denne angår særligt den gradualistiske proces, hvorigennem EF's politiske system (og autoriteter) direkte eller indirekte kan fremme en "ekspansiv logik" for selve systemet (jf. ovenfor). Tankegangen er særligt den, der inden for integrationsteoriene er udbygget i den neofunktionalistiske opfattelse af spill-over begrebet.

2) En *intern magtbalancedynamik*. Der er allerede gjort rede for denne anden centrale dynamik i selve EF-systemet, nemlig den opfattelse at medlemsstaterne i EF-systemet også (men ikke kun) indgår i en intern, ikke-styret interaktion og forhandlingsproces, der er præget af statslige interesser og rivalisering. Tankegangen ligger tæt op ad intergovernmentalistisk integrationsteori. I overensstemmelse med, hvad vi i øvrigt antager om dynamikker i anarkiske systemer, forekommer det rimeligt at hævde, at der gør sig tendenser til en intern magtbalance gældende i EF's politiske system.

3) En *dynamik i forhold til de interne omgivelser*. Denne første "omgivelsesdynamik" refererer til det EF-politiske systems samspil med de økonomiske og sociokulturelle processer i medlemsstaterne. Tankegangen knytter an både til legitimitets-, regulerings- og styringsteori.

4) En *dynamik i forhold til EF's eksterne omgivelser*. Denne anden "omgivelsesdynamik" angår det gensidige samspil mellem EF og det øvrige internationale system. Dette samspil, som ikke har været omtalt i denne artikel, er naturligvis centralt og må tolkes i lyset af teorier om international politik. En væsentlig antagelse er således, at der på grund af det internationale politiske systems anarkiske karakter vil være tale om, at det i høj grad er magtstrukturer og magtbalance, der dominerer denne relation.

Naturligvis er der meget at sige angående hver af disse fire dynamiske relationer, både teoretisk og empirisk. Hovedsynspunktet er, at EF's politiske system er så relativt disintegreret og åbent, at der på én gang eksisterer i hvert fald disse fire dynamiske sammenhænge, og at EF's samlede udvikling er et resultat ikke af én enkelt af disse dynamikker, men af deres samspil. Tanken er således også, at både EF's historie og EF's aktuelle fase kan tolkes som et samspil mellem dynamikkerne. Jeg skal ikke gå ind på en sådan tolkning her, da jeg har forsøgt den andetsteds (Kelstrup, 1992b).

Afslutning og perspektiver

I det ovenstående er der argumenteret for, at identifikationen af EF's politiske system kan tjene som kerne i en udbygget analyseramme, der kan anvendes til såvel mikro- som makrostudier af EF's karakter og udvikling. Der er givet en generel karakteristik af EF's politiske system, og der er opstillet nogle hypote-

ser om, hvilke dynamiske relationer, der vil bestemme EF's fremtidige udvikling. Den grundlæggende synsvinkel har været, at der fortsat er væsentlige perspektiver i Eastons "holistiske" systemteori, men at denne dog samtidig bør revideres.

I diskussionen af, hvorledes man eventuelt kan komme længere ved anvendelse af systemteori, forekommer det mig interessant, at mens systemteori i dag spiller en underordnet rolle inden for den meget lidt "holistiske" amerikanske politologi, er der en betydelig interesse for den systemteori, der er udviklet inden for tysk sociologi, blandt andet knyttet til arbejder af Niklas Luhmann, Helmut Willke m.fl., og der er en interessant diskussion mellem blandt andet Jürgen Habermas og de tyske systemteoretikere, som direkte kobler den udviklede systemteori med de makrosociologiske debatter om de politiske systemers karakter og placering i de moderne og postmoderne samfund.²¹

Den tyske systemteoris forståelse af sociale systemer er på flere måder mere vidtgående end den systemteori, som vi kender fra for eksempel Eastons systemanalyse. Et indtryk heraf kan gives ved kort at referere den oversigt over systemteoriens udvikling, som Helmut Willke giver i en introduktion til systemteori.²² Willke mener, at systemteorien har gennemgået følgende faser, hvis karakter desværre ikke kan uddybes her: 1) *Den struktur-funktionsanalytiske systemteori*, 2) *den system-funktionelle systemteori*, 3) *den funktionelle-strukturelle systemteori*, 4) *den funktionelle-genetiske systemteori* og 5) *systemteori om selv-referentielle systemer*. Den eastonske analyse tilhører klart den system-funktionelle systemteori, som særligt lægger vægt på at se systemets selvopretholdelse (persistens) som det centrale perspektiv.

Det forekommer mig væsentligt, at den nyere systemteori indeholder en central antagelse, som i for vid udstrækning overses i den tidlige systemteori, nemlig at en del af de sociale og politiske systemer, som vi som samfundsforskere iagttager og forsøger at beskrive, er "meningsbaserede" systemer med "selvreferens". Heri ligger, at der er tale om sociale systemer, der også selv - mere eller mindre kollektivt og entydigt - er i besiddelse af en tolkning af dem selv og deres omverden. Dette forhold har vidtgående implikationer for den måde, systemteorien skal og kan anvendes på. Det betyder, at vi i modellerne af de sociale og politiske systemer må inkludere nogle antagelser om, hvilke indre meninger, normer mv., der er dominerende for de pågældende systemer, herunder også hvilken rolle denne indre selvreferens spiller for de sociale systemer. Og det betyder, at vi som producenter af viden om sociale systemer også ind imellem kommer i et kommunikativt forhold med dele af objekterne for vore iagttagelser, altså kan påvirke systemernes selvforståelse. Konsekvenserne af dette er meget vidtgående og spændende, og perspektiverne giver mulighed for at analysere meningsbaserede og strategiske forhold, som stort set er ignoreret i den tidlige systemteori.

En sådan forståelse kan også have vidtgående perspektiver for eksempel for analyser af EF's politiske system. Ét perspektiv er, at man i højere grad end angivet ovenfor skal og kan sammenkoble systemanalyse med strategianalyse. Man må - uden i øvrigt at se bort fra de aspekter af systemanalysen, der er

knyttet til identifikation af selve det politiske system, dets institutioner og omgivelser - også betragte et stort system som EF's politiske system som en "kampplads", hvor der er en brydning mellem forskellige strategier, der angår hvilken "mening", hvilke normer og prioriteringer, der skal være styrende for det samlede system. Min forestilling er, at der i en sådan kombination af systemteori og strategianalyse er en mulighed for at give selve politik-begrebet en bedre placering, end det for eksempel sker i den eastonske systemanalyse. Hermed skulle det være muligt at komme ud over de uheldige indsnævring, der blot anskuer politik som relateret til "fordelingen af værdier" i et samfund, og at anskue politik som individuel og kollektiv kamp om, hvilken "mening", hvilke normer og prioriteringer, der skal være dominerende i sociale systemer. Denne teoretiske kobling af systemteori og strategianalyse er også relevant i studiet af EF's politiske system.

Noter

1. Disse bindinger viser sig blandt andet ved, at integrationsteoriene bestandig kritiseres, men alligevel gang på gang hales frem igen, fordi der ikke synes at være tilstrækkeligt stærke, alternative bidrag til at kompensere for mangelen på solide, teoretisk-empirisk tolkninger af europæisk integration. Jeg har diskuteret dette i Kelstrup, 1992b.
2. Easton knytter det politiske system til sin definition af politik som de aktiviteter, der influerer den *autoriative* fordeling af værdierne i et samfund (1953: 137). Mens jeg finder, at fokuseringen på autoritetsbegrebet er væsentlig og fortsat indtager en for tilbagetrukket plads i politologien, er jeg skeptisk over for den forsimpning, som ligger i at knytte politik snævert til "værdiers fordeling", jf. også artiklens afslutning.
3. Det er interessant, at der i international politik er en central diskussion om "et internationalt samfund" (international society), som referer til et system af stater, der har normer og regler til sikring af deres fredelige interaktion, men som ikke har nogle autoriteter over staterne, se for eksempel Buzan, 1991: 166f.
4. For eksempel anvender Kenneth Waltz i sin diskussion af forskellen mellem national og international politik sondringen mellem hierarkiske og anarkiske systemer (1979).
5. Med min kontrastering af de to systemparadigmer ønsker jeg ikke at implicere, at sådant arbejde angående "mellemformer" ikke er i gang. Tværtimod er det i de seneste år (igen) rykket i centrum for studiet af international politik, at man også må inddrage substatslige niveauer og relative suverænitetsbegrebet, mens det er blevet en stærkere udfordring for statskundskaben, at man må forholde sig til politikens internationalisering. For det sidste, se Kelstrup, 1990c.
6. Herhjemme har i særdeleshed Henrik Bang lagt meget arbejde i at genoptage og genvurdere Eastons arbejde (Bang, 1992 og 1993). En anden aktualisering af en Easton-præget analyse er kommet ved den nye debat, som er kommet om Lindberg og Scheingolds bog fra 1970 om Europe's Would-be Polity (Pedersen, 1992; Kelstrup 1992b).
7. Begrebet "strukturel selektivitet" er særligt udviklet i den engelske strategiteori (Jessop, 1990). Parallellen til det politiske systems selektivitet i en eastonsk synsmåde er åbenbar.
8. For eksempel anvender Erik Rasmussen det politiske system til at foretage "en analyse af organer inden for en funktionsanalytisk ramme" (1968: 108).
9. En mere udførlig diskussion af tankerne i det følgende er givet i Kelstrup, 1992b.
10. Se for eksempel "Föderalismus" i Nohlen (Hrsg.) 1991: 139ff.
11. Man kan lægge mærke til, at udgangspunktet her tages i en sondring mellem teori og empiri og for så vidt i en klassisk, moderne videnskabsopfattelse. Det er imidlertid væsentligt for den udviklede systemanalyse, at den medtager, at også de empiriske systemer har selvreferens, og at der er et kommunikativt forhold mellem teoretiske forståelser og den selvforståelse, der findes i de empiriske systemer, jf. også artiklens sidste afsnit.

12. Dette forhold har jeg illustreret i omstående model ved at lade "grænsen" for EF's politiske system gå midt igennem de nationale politiske systemer.
13. Den direkte systemændring kommer for eksempel som resultat af beslutningerne fra EF's regeringskonferencer, for eksempel Maastricht-aftalen. Disse indebærer ændringer i selve EF's/EU's retlige grundlag og dermed også af det politiske system. Den indirekte systemændring fra EF's politik over for sig selv er lige så væsentligt i et integrationsperspektiv. Det er et centralt aspekt af mange af EF's beslutninger, at de - ud over at være rettet mod samfundene og dermed rettet mod frembringelse af visse resultater i disse - er udformet sådan, at de øger betydningen af EF's institutioner og dermed af det fremtidige EF-system.
14. Selve modellen blev først udviklet ved, at jeg søgte at lave et overblik over de opgaver, jeg var vejleder for i forbindelse med en gennemgang af EF.
15. Eksempler på studier, der er placeret forskellige steder i modeller er givet i Kelstrup, 1992b
16. Sammen med Ole Wæver og andre har jeg lavet en analyse heraf i Wæver *et al.*, 1993, særligt kapitel 4.
17. Tanken er udbygget i Wæver *et al.*, 1993.
18. For en diskussion se for eksempel Kelstrup 1990b og særligt 1992b.
19. Se særligt Pedersen, 1992, og Kelstrup 1992b.
20. En uddybning findes i Kelstrup, 1992b.
21. Ud over den berømte Luhmann-Habermas diskussion fra 1971, findes der en ny diskussion, jf. særligt Habermas, 1992: 415f, 421f og 576f.
22. Se Wilke, 1987: 3ff.

Litteratur

- Bang, Henrik (1992). "Mod en ny politisk strukturalisme?", *Grus*, nr. 37, pp. 6-25.
- Bang, Henrik (1993). "The Political System Revisited", manus, RUC.
- Buzan, Barry (1991). *Peoples, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Easton, David (1953/64). *The Political System*, New York: Alfred A. Knopf.
- Easton, David, (1965a). *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice Hall (genoptrykt University of Chicago Press, 1979).
- Easton, David, (1965b). *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley, (Genoptrykt University of Chicago Press, 1979).
- Habermas, Jürgen, (1992). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kelstrup, Morten (1990a). "Politologisk integrationsteori og den ny dynamik i Vest- og Østeuropa", pp. 155-186 i Kelstrup (1990), *Bidrag til studiet af international politik og den ny europæiske udvikling*, København: Politiske Studier.
- Kelstrup, Morten (1990b). "Politologi og internationalisering", i Lars Bille (red.), *Nyere tendenser i politologien: Fra statskundskabens grænseflader*, København: Politiske Studier.
- Kelstrup, Morten (ed.) (1992a). *European Integration and Denmark's Participation*, København: Politiske Studier.
- Kelstrup, Morten (1992b). "European Integration and Political Theory", pp. 13-58 i Kelstrup (1992a), *European Integration and Denmark's Participation*, København: Politiske Studier.
- Pedersen, Thomas (1992). "Political Change in the European Community. The Single European Act as a Case of System Transformation", pp. 184-212 i Kelstrup (1992a) *European Integration and Denmark's Participation*, København: Politiske Studier.
- Rasmussen, Erik (1968). *Komparativ Politik*, Bd. 1, København: Gyldendal.
- Wilke, Helmut (1987). *Systemtheorie*, 2. Auflage, Stuttgart.
- Wæver, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup og Pierre Lemaitre (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London: Pinter.

12. Dette forhold har jeg illustreret i omstående model ved at lade "grænsen" for EF's politiske system gå midt igennem de nationale politiske systemer.
13. Den direkte systemændring kommer for eksempel som resultat af beslutningerne fra EF's regeringskonferencer, for eksempel Maastricht-aftalen. Disse indebærer ændringer i selve EF's/EU's retlige grundlag og dermed også af det politiske system. Den indirekte systemændring fra EF's politik over for sig selv er lige så væsentligt i et integrationsperspektiv. Det er et centralt aspekt af mange af EF's beslutninger, at de - ud over at være rettet mod samfundene og dermed rettet mod frembringelse af visse resultater i disse - er udformet sådan, at de øger betydningen af EF's institutioner og dermed af det fremtidige EF-system.
14. Selve modellen blev først udviklet ved, at jeg søgte at lave et overblik over de opgaver, jeg var vejleder for i forbindelse med en gennemgang af EF.
15. Eksempler på studier, der er placeret forskellige steder i modeller er givet i Kelstrup, 1992b
16. Sammen med Ole Wæver og andre har jeg lavet en analyse heraf i Wæver *et al.*, 1993, særligt kapitel 4.
17. Tanken er udbygget i Wæver *et al.*, 1993.
18. For en diskussion se for eksempel Kelstrup 1990b og særligt 1992b.
19. Se særligt Pedersen, 1992, og Kelstrup 1992b.
20. En uddybning findes i Kelstrup, 1992b.
21. Ud over den berømte Luhmann-Habermas diskussion fra 1971, findes der en ny diskussion, jf. særligt Habermas, 1992: 415f, 421f og 576f.
22. Se Wilke, 1987: 3ff.

Litteratur

- Bang, Henrik (1992). "Mod en ny politisk strukturalisme?", *Grus*, nr. 37, pp. 6-25.
- Bang, Henrik (1993). "The Political System Revisited", manus, RUC.
- Buzan, Barry (1991). *Peoples, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Easton, David (1953/64). *The Political System*, New York: Alfred A. Knopf.
- Easton, David, (1965a). *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice Hall (genoptrykt University of Chicago Press, 1979).
- Easton, David, (1965b). *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley, (Genoptrykt University of Chicago Press, 1979).
- Habermas, Jürgen, (1992). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kelstrup, Morten (1990a). "Politologisk integrationsteori og den ny dynamik i Vest- og Østeuropa", pp. 155-186 i Kelstrup (1990), *Bidrag til studiet af international politik og den ny europæiske udvikling*, København: Politiske Studier.
- Kelstrup, Morten (1990b). "Politologi og internationalisering", i Lars Bille (red.), *Nyere tendenser i politologien: Fra statskundskabens grænseflader*, København: Politiske Studier.
- Kelstrup, Morten (ed.) (1992a). *European Integration and Denmark's Participation*, København: Politiske Studier.
- Kelstrup, Morten (1992b). "European Integration and Political Theory", pp. 13-58 i Kelstrup (1992a), *European Integration and Denmark's Participation*, København: Politiske Studier.
- Pedersen, Thomas (1992). "Political Change in the European Community. The Single European Act as a Case of System Transformation", pp. 184-212 i Kelstrup (1992a) *European Integration and Denmark's Participation*, København: Politiske Studier.
- Rasmussen, Erik (1968). *Komparativ Politik*, Bd. 1, København: Gyldendal.
- Wilke, Helmut (1987). *Systemtheorie*, 2. Auflage, Stuttgart.
- Wæver, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup og Pierre Lemaitre (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London: Pinter.