

tagelsen senere udvides med indførelse af lige og almindelig valgret.

Trods disse indvendinger kan Karvons bog varmt anbefales. Den lægger netop op til overvejelser og diskussioner af, hvordan centrale politologiske begreber skal forstås, og hvordan de indfanger de faktorer, som har betydning for demokratiske styreformers dannelse og fortsatte eksistens.

Palle Svensson
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Edward C. Page, *People Who Run Europe*, Oxford: Clarendon Press, 1997, 178 s.

Mængden af litteratur om EU er overvældende. Der udkommer en stadig strøm af bøger om fænomenet, og den nedslående kendsgerning er, at de færreste af dem er værd at læse. De stiller ingen præcise spørgsmål og giver derfor ingen interessante svar. Deres mission er tilfredsstillelsen af et marked, som åbenbart ikke er til at mætte.

I det perspektiv er Edward Pages bog en kærkommen overraskelse. Den skal ikke læses for sit originale teoretiske perspektiv, for det er ganske fraværende. Man skal heller ikke vente hverken dristige hypoteser eller avancerede analyser. Bogens ærinde er langt mere jordbundet. Page spørger ganske enkelt: Hvad er EU for en størrelse, hvis vi ser på den som organisation og som politisk institution? For at besvare dette brede spørgsmål, tager han fat i nogle af de forestillinger, der trives om EU, og han viser gennem en velunderbygget empirisk analyse, at de som oftest har karakter af myter. Det er

lutrende for fagpolitologen, som gør sig tanker om EU uden det helt solide faktuelle element. Det ville også være lutrende for en dansk EU-debat, som i alt for høj grad trives på mytiske forestillinger om, hvad EU er på godt og ondt.

Bogens opbygning er simpel. Da EU er en fælleseuropæisk organisation bestående af et antal institutioner med hver sine funktioner, er det første spørgsmål, om EU kan ses som en organisatorisk helhed. Svaret er nej. På tilsvarende måde vises det, at kommissionen med dens 23 generaldirektater og adskillige tjenester ikke udgør nogen enhedsorganisation. Den er organisatorisk og personalepolitisk splittet på samme måde som andre store, herunder også de nationale, administrative systemer er det.

Men det må da betyde noget, at EU som fælleseuropæisk organisation rekrutterer medarbejdere af forskellige nationalitet. Det er utvivlsomt rigtigt, siger Page. Men det betyder ikke, som det ofte hævdes, at stillinger i EU besættes efter et nationalt kvotesystem. Tværtimod er der store forskelle med hensyn til landenes repræsentation i EU's administrative system. Andre påstande kan tilsvarende afvises som myter. Det gælder for eksempel forestillingen om et EU, hvor i det mindste alle betydningsfulde poster besættes gennem enten regeringernes "plantning" (parachuting) af loyale embedsmænd i faste stillinger eller gennem udlån (secondment) af tilsvarende betroede folk til kommissionen.

Jamen, er det da ikke sådan, at det er de store lande med Frankrig og Tyskland, som har sat sig på EU-apparatet? Eller sådan at de sydeuropæiske lande med deres patronage- og klientel-traditioner misbruger systemet på bekostning af de nordvesteuropæiske medlemslande med deres stærke weberianske traditioner?

tagelsen senere udvides med indførelse af lige og almindelig valgret.

Trods disse indvendinger kan Karvons bog varmt anbefales. Den lægger netop op til overvejelser og diskussioner af, hvordan centrale politologiske begreber skal forstås, og hvordan de indfanger de faktorer, som har betydning for demokratiske styreformers dannelse og fortsatte eksistens.

Palle Svensson
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Edward C. Page, *People Who Run Europe*, Oxford: Clarendon Press, 1997, 178 s.

Mængden af litteratur om EU er overvældende. Der udkommer en stadig strøm af bøger om fænomenet, og den nedslående kendsgerning er, at de færreste af dem er værd at læse. De stiller ingen præcise spørgsmål og giver derfor ingen interessante svar. Deres mission er tilfredsstillelsen af et marked, som åbenbart ikke er til at mætte.

I det perspektiv er Edward Pages bog en kærkommen overraskelse. Den skal ikke læses for sit originale teoretiske perspektiv, for det er ganske fraværende. Man skal heller ikke vente hverken dristige hypoteser eller avancerede analyser. Bogens ærinde er langt mere jordbundet. Page spørger ganske enkelt: Hvad er EU for en størrelse, hvis vi ser på den som organisation og som politisk institution? For at besvare dette brede spørgsmål, tager han fat i nogle af de forestillinger, der trives om EU, og han viser gennem en velunderbygget empirisk analyse, at de som oftest har karakter af myter. Det er

lutrende for fagpolitologen, som gør sig tanker om EU uden det helt solide faktuelle element. Det ville også være lutrende for en dansk EU-debat, som i alt for høj grad trives på mytiske forestillinger om, hvad EU er på godt og ondt.

Bogens opbygning er simpel. Da EU er en fælleseuropæisk organisation bestående af et antal institutioner med hver sine funktioner, er det første spørgsmål, om EU kan ses som en organisatorisk helhed. Svaret er nej. På tilsvarende måde vises det, at kommissionen med dens 23 generaldirektorater og adskillige tjenester ikke udgør nogen enhedsorganisation. Den er organisatorisk og personalepolitisk splittet på samme måde som andre store, herunder også de nationale, administrative systemer er det.

Men det må da betyde noget, at EU som fælleseuropæisk organisation rekrutterer medarbejdere af forskellige nationalitet. Det er utvivlsomt rigtigt, siger Page. Men det betyder ikke, som det ofte hævdes, at stillinger i EU besættes efter et nationalt kvotesystem. Tværtimod er der store forskelle med hensyn til landenes repræsentation i EU's administrative system. Andre påstande kan tilsvarende afvises som myter. Det gælder for eksempel forestillingen om et EU, hvor i det mindste alle betydningsfulde poster besættes gennem enten regeringernes "plantning" (parachuting) af loyale embedsmænd i faste stillinger eller gennem udlån (secondment) af tilsvarende betroede folk til kommissionen.

Jamen, er det da ikke sådan, at det er de store lande med Frankrig og Tyskland, som har sat sig på EU-apparatet? Eller sådan at de sydeuropæiske lande med deres patronage- og klientel-traditioner misbruger systemet på bekostning af de nordvesteuropæiske medlemslande med deres stærke weberianske traditioner?

Nej, det er ikke sandt, fastslår Page med støtte i EU's personalestatistik. Koncentrerer man sig om ansatte på A-niveau, så er lande som England, Frankrig, Italien og Tyskland stærkt underrepræsenterede. Mindre lande, herunder i høj grad også Danmark, er til gengæld stærkt overrepræsenterede. Det gælder specielt i toppen af hierarkiet. Dermed rammes blandt andet en pæl igennem en påstand, som selv visse danske politologer har støttet. Der er således heller ikke empirisk belæg for en påstand om, at skiftende danske regeringer og dansk centraladministration skulle have overset EU's institutioner som ansættelsessted for danskere. Således er 74 pct. af de danske EU-embedsmænd "parachutists", mens det samme kun gælder for 44 pct. af de franske EU-embedsmænd.

En anden myte, som gennemhulles af Page, er påstanden om EU-kommissionen og dens generaldirektorater som en autonom, centraliseret og politisk ukontrolleret institution, som undergraver de nationale regeringer og medlemslandenes demokrati. Page gennemgår med grundighed organisationens opbygning og beslutningsprocedurerne i EU. Kommissærerne minder mest af alt om en national minister med hensyn til baggrund og funktioner, bortset fra at deres position er væsentligt svagere. Samtidig understreger Page også, hvorledes de store medlemslande i praksis sikrer en tværpolitisk repræsentation i kommissionen, således at de største hjemlige oppositionspartier altid er repræsenteret (Labour i England, SPD i Tyskland). Det vises endelig, hvordan der ligger en potentiel spænding mellem kommissærernes 5-årige embedsperioder og deres tjenestemandsansatte generaldirektører. Kabinetterne kan kompensere for det, men forudsætningen er, at de sammensættes med politisk og ledelses-

mæssig omtanke. Det er ikke alle danske kommissærer, der har indset det.

Central er også Pages analyse af comitologie-princippet, som i endnu højere grad end tidligere underlægger kommissionen national regeringskontrol. Meget lidt forberedes, og slet ingen beslutninger træffes, uden at de på forhånd er forhandlet og forhandlet i kommissionens komité-system. Det lægger stærke bånd på kommissionen og dens generaldirektorater, men det hindrede ikke, at kommissionen under ledelse af Delors udviklede både en stærk mission og en stærk rolle som politisk entreprenør. Der ligger et spændende analytisk problem, som Page kun lige berører i bogens sidste kapitel.

Alle lovord til trods er der svagheder i bogen. Det gælder som nævnt teoretisk, hvor Page har meget lidt at sige. Hans britiske baggrund får ham til ukritisk og eklektisk at tale om bureaukrati- og netværksteori, uden at det bliver helt klart, hvad hans anliggende er. Empirisk er der også svagheder i analysen af de organiserede interessers rolle i EU. Der har sondringen mellem euro-organisationer og nationale organisationer en tendens til at forsvinde. Samtidig får problematiske kvantitative data en vægt, som de næppe kan bære.

Trods denne svagheit tegner der sig et ret klart billede af EU. Hverken som organisation eller som institution er den så enestående, som man somme tider vil gøre EU til. Den har grundlæggende træk, som man kender fra andre store organisationer i den offentlige sektor. Det er rart at vide, for det betyder, at vi har noget at sammenligne med, og det betyder, at vi analytisk står over for et fænomen, hvor vi har relevant teoretisk værktøj til vores rådighed. Intra-organisatorisk må EU, og specielt kommissionen, derfor analyseres

med de samme teoretiske udgangspunkter, som er grundlaget for analyser af andre store offentlige organisationer på nationalt og kommunalt niveau. Der hvor forskellen viser sig, er i den politiske ledelse. En svag kommission med begrænset legitimitet og få magtmidler er helt afhængig af de nationale regeringer og deres administration. Men også der har vi teorien, metoderne og de delvis sammenlignelige fænomener fra nationalt og subnationalt niveau, som kan give analysen af det der ofte beskrives som et egenartet fænomen et komparativt og generelt perspektiv.

Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Hans Mouritzen, *External Danger and Democracy: Old Nordic Lessons and New European Challenges*, Aldershot: Dartmouth, 1997, 173 s., GBP 39.50.

I forbindelse med Suez-krisen i 1956 konkluderede Jean Monnet, at vi europæere kun kan "vinde prestige, uafhængighed og fremskridt i en enhed, der støtter sig på en fælles indsats" (se Monnets *Mit Liv*). Monnets medarbejder, Louis Armand, foreslog vittigt at man "burde rejse en statue af Nasser, grundlæggeren af det europæiske fællesskab". Mouritzen beskæftiger sig i den her anmeldte bog med en lignende problemstilling: Hvordan er forholdet mellem eksterne udfordringer og internt sammenhold?

Mouritzens teoretiske udgangspunkt er klassisk sociologisk konfliktteori, konkret Georg Simmels *Der Streit* (1904) og, især, Lewis Cosers *The Functions of Social Conflict* (1956). Undervejs udskif-

ter Mouritzen dog begrebet "konflikt" med begrebet "fare" og undersøger dernæst forbindelsen mellem eksterne farer og internt sammenhold/centralisering. Teoridiskussionen gennemføres ikke blot i al almindelighed, men på forskellige analyseniveauer (individ, gruppe, nation etc.) - og diskussionen fører frem til den noget overraskende slutning, at forbindelsen ikke blot er en forbindelse: Den konstituerer en teori (p. 10). Desuden, og det synes vigtigt for Mouritzen at pointere, har vi at gøre med en teori som repræsenterer et enestående eksempel på kumulativ forskning i samfundsvidenskabene. Man kan ganske enkelt finde tesen om den ydre *Federator* i et utal af forskellige discipliner og på et utal af forskellige analyseniveauer.

Bogens empirisk-analytiske del omhandler først det fænomen, som Mouritzen kalder "Old Nordic Lessons", dvs. hvordan Danmark reagerede på den nazistiske fare i 1930'erne og på besættelsen i 1940; hvordan Sverige i 1939 reagerede på ophobningen af farer omkring sig; og hvordan Finland siden 1944 har reageret på eksterne farer. Analysen af de fire cases forventes *a priori* at bekræfte hovedtesen og sådan går det da også. Dernæst analyserer Mouritzen hvordan bogens hovedtese "reagerer" på tre "potentielt afvigende" cases: Tjekkoslovakiet i 1939, Vichy-regeringen i Frankrig i 1940, og den svensk-sovjetiske "Whiskey on the Rocks" ubåds-affære i 1982. Her går det kun delvist som forventet. Den tredje case viser sig at være en ægte afvigelse. Hændelsen viser, at der skal mere end en sovjetisk ubåd, grundstødt nær den svenske flådebase i Karlskrone, til at styrke sammenholdet i det svenske udenrigspolitiske establishment.

Herefter skifter bogen karakter. Mouritzen går nemlig over til en analyse af,