

Morten Feilberg Greve

Europæisk institutionsdannelse uden for Leviathans skygge? EU's retsintegration i emergensteoretisk belysning

Efter længe at have tiltrukket sig ringe forskningsmæssig opmærksomhed, har der siden slutningen af 1980'erne været stigende interesse for den europæiske integrationsproces. Store dele af integrationsforskningen baserer sig imidlertid på teoretiske antagelser, som er misvisende i lyset af det moderne samfunds karakter og udvikling. Artiklen undersøger mulighederne for at opnå bedre empirisk forklaringskraft gennem en nytænkning af centrale IP-teoretiske grundpræmisser.

I de senere år er det blevet anført, at den Hobbes-inspirerede, statscentrerede optik, der i forskellige varianter har været fremherskende i disciplinen International Politik (IP) siden krigen, er utilstrækkelig til at analysere blandt andet europæisk integration. Kritikerne har dog ikke formået at formulere et klart teoretisk alternativ, og de har ikke i tilstrækkelig grad underbygget deres påstande empirisk (jf. Keohane, 1988). Artiklen tager denne kritik som sit udgangspunkt og har således et dobbelt sigte. For det første fremlægges en skitse til en alternativ IP-teoretisk dagsorden, der afspejler en emergensteoretisk grundposition. For det andet underkastes EU's retsintegration, et centralt aspekt af integrationsprocessen, en nærmere undersøgelse. En historisk analyse af retsintegrationen viser berettigelsen af at frigøre integrationsforskningen fra dens „hobbeske arv“.

Teoretiske IP-perspektiver

Denne redegørelse tager udgangspunkt i en tese om, at de to teoretiske grundpositioner kan anskues som forskellige versioner af den grundtanke, at samfundsvidenskaberne kan (og bør) dele vigtige ontologiske præmisser med naturvidenskaberne.

„Hobbesk“ IP-teori

IP-hovedstrømmen er afgørende rundet af Thomas Hobbes' filosofi (se Greve, 2000: Kap. 2). Udgangspunktet er den klassiske mekanik: Denne verden består af byggesten, og komplekse entiteter skal derfor forstås ud fra en reduktion til dette niveau. Alle fænomener føres tilbage til en mekanisk kausalitet, hvor materielle „atomers“ baner påvirker hinanden. Hobbesk teori starter derfor med et sæt præmisser på elementniveau, hvis gyldighed betragtes som ubetvivlelig, med henblik på at udvikle deduktive udsagn om sammensatte sagsforholds afhængighed af underliggende sagsforhold. Samfundsmæssighed analyseres ved at bryde sociale størrelser op i en analyse, hvor enkeltindividet figurerer som den

Morten Feilberg Greve

Europæisk institutionsdannelse uden for Leviathans skygge? EU's retsintegration i emergensteoretisk belysning

Efter længe at have tiltrukket sig ringe forskningsmæssig opmærksomhed, har der siden slutningen af 1980'erne været stigende interesse for den europæiske integrationsproces. Store dele af integrationsforskningen baserer sig imidlertid på teoretiske antagelser, som er misvisende i lyset af det moderne samfunds karakter og udvikling. Artiklen undersøger mulighederne for at opnå bedre empirisk forklaringskraft gennem en nytænkning af centrale IP-teoretiske grundpræmisser.

I de senere år er det blevet anført, at den Hobbes-inspirerede, statscentrerede optik, der i forskellige varianter har været fremherskende i disciplinen International Politik (IP) siden krigen, er utilstrækkelig til at analysere blandt andet europæisk integration. Kritikerne har dog ikke formået at formulere et klart teoretisk alternativ, og de har ikke i tilstrækkelig grad underbygget deres påstande empirisk (jf. Keohane, 1988). Artiklen tager denne kritik som sit udgangspunkt og har således et dobbelt sigte. For det første fremlægges en skitse til en alternativ IP-teoretisk dagsorden, der afspejler en emergensteoretisk grundposition. For det andet underkastes EU's retsintegration, et centralt aspekt af integrationsprocessen, en nærmere undersøgelse. En historisk analyse af retsintegrationen viser berettigelsen af at frigøre integrationsforskningen fra dens „hobbeske arv“.

Teoretiske IP-perspektiver

Denne redegørelse tager udgangspunkt i en tese om, at de to teoretiske grundpositioner kan anskues som forskellige versioner af den grundtanke, at samfundsvidenskaberne kan (og bør) dele vigtige ontologiske præmisser med naturvidenskaberne.

„Hobbesk“ IP-teori

IP-hovedstrømmen er afgørende rundet af Thomas Hobbes' filosofi (se Greve, 2000: Kap. 2). Udgangspunktet er den klassiske mekanik: Denne verden består af byggesten, og komplekse entiteter skal derfor forstås ud fra en reduktion til dette niveau. Alle fænomener føres tilbage til en mekanisk kausalitet, hvor materielle „atomers“ baner påvirker hinanden. Hobbesk teori starter derfor med et sæt præmisser på elementniveau, hvis gyldighed betragtes som ubetvivlelig, med henblik på at udvikle deduktive udsagn om sammensatte sagsforholds afhængighed af underliggende sagsforhold. Samfundsmæssighed analyseres ved at bryde sociale størrelser op i en analyse, hvor enkeltindividet figurerer som den

drivende „mekaniske“ kraft (Hobbes, 1985: 86, 261f.). Det antages, at individet motiveres af egen nytteovervejelser i enhver situation, og at samfundsordenen udspringer af individernes ageren. Ifølge Hobbes har den enkelte en egeninteresse i at afgive sin ret til voldsanvendelse til en tredjepart; en „Leviathan“, der kan opretholde lov og orden indadtil og et troværdigt forsvar udadtil. Samfundet indstiftes gennem indgåelsen af en samfundskontrakt, der etablerer en suveræn autoritet inden for et territorium, og territorialstaten kan dermed ses som Leviathans moderne inkarnation: Individene skabte staten, og med staten skabtes samfundet (Hobbes, 1985: 239-251).

Betydningen af denne hobbeske grundfigur for IP-disciplinen kan knapt overvurderes. *Politisk realisme*, det toneangivende IP-perspektiv siden 1930'erne, bygger således på en analogisk fortsættelse af den hobbeske argumentation. Det følger af den hobbeske samfundsforståelse, at det internationale system af suveræne stater er anarkisk – dvs. uden en overgribende politisk autoritet. Systemets „atomer“ er staterne, som i den realistiske analyse betragtes som rationelle aktører, der forfølger en materielt defineret egeninteresse, og som af systemets logik henvises til at betragte hinanden med evig mistro (for eksempel Morgenthau, 1961; Waltz, 1979). Realismen forklarer konkrete internationale fænomener ud fra antagelser om staterne og statssystemets beskaffenhed, og det følger blandt andet heraf, at internationale institutioner reelt kun spiller en marginal rolle som en symbolsk staffage på en underliggende realpolitisk udvikling dikteret af de mest magtfulde staters nationale interesser. I de senere år er realismens forklaringskraft dog blevet kritiseret tungtvejende, og disciplinens hovedstrøm præges i dag af en modificeret udgave af den hobbeske tankegang (se Axelrod, 1981; Keohane; 1989; Oye, 1986).

Robert Keohanes (1995: 166ff.) etiket *rationalistisk institutionalisme* (RI) kan bruges som samlebetegnelse for denne hovedstrøm. RI fastholder realismens grundpræmisser, men supplerer med en mellemkommende historisk-institutionel specifikation med henblik på at opnå større empirisk udsagnskraft. Staterne betragtes som de drivende kræfter i systemet, men formelle og uformelle internationale institutioner antages at „gøre en forskel“. Anarkiet ses som zoneopdelt: I områder med stor institutionel tæthed sættes staterne i stand til at forfølge institutionsbaserede samarbejdsstrategier. Stabile internationale institutioner muliggør blandt andet håndhævelse af aftaler, troværdige forpligtelser og udveksling af informationer og udgør således ifølge RI nyttige instrumenter i hænderne på staterne. Til gengæld fastholdes de realistiske konklusioner i områder præget af fravær af institutionalisering. Integrationsteoretisk siger RI, at eftersom EU-området er præget af en unikt høj institutionaliseringsgrad, vil medlemsstaterne tendere mod at søge at fremme deres interesser via fælles institutionelle løsninger snarere end individuelle strategier. Og videre at institutionernes nærmere karakter vil øve indflydelse på de faktiske udfald (se Garrett, 1992; Keohane og Hoffmann, 1990: 286f.; Moravcsik, 1993; 1995: 611-617). RI's hobbeske basis står dog fast: Det *er* i sidste instans staternes materielle interesser og indbyrdes magtfordeling, som bestemmer for eksempel integrationsudviklingen (jf. Greve, 2000: kap. 3 og 4).

Det emergensteoretiske alternativ

Den nye ikke-hobbeske integrationsteori er nært forbundet med det verdensbillede, som tog form i det tyvende århundrede i takt med, at den klassiske mekanik relativiseredes af blandt andet kvantemekanik, termodynamik og evolutionsbiologi. Fra denne „post-mekaniske“ videnskabsopfattelse (jf. Bhaskar, 1989; Georgescu-Roegen, 1971; Prigogine, 1980) er der særligt to begreber, som har vist sig frugtbare i analysen af denne tværdisciplinære problematik: *selvorganisering* som generelt „livsprincip“ og *systemdifferentiering* som økologisk differentieringsform. I de levende organismers verden undergår „enhederne“ uophorligt en selvorganiseret transformation, som dog finder sted på basis af og i et evolutionært samspil med systemdifferentierede omgivelser (Luhmann, 1993: 9-14; Varela, 1979). For dette synspunkt udvikler liv sig på grundlag af stadig højere niveauer af differentieret kompleksitet ud fra et dynamisk snarere end et statisk princip; som en „bliven til“, ikke en „væren til“. Den reduktive hobbeske analyse er altså misvisende: Den ser bort fra betydningen af systemiske *sui generis*-fænomener i „atomernes“ omgivelser, og den baserer sig på den fejlagtige præmis, at „atomerne“ er grundlæggende uforanderlige over tid (Prigogine, 1980: xviii, 13).

Det nye verdensbillede afspejler sig i samfundsvidenskaben (se Archer, 1995; Luhmann, 1993: 22-41; Willke, 1992). Ifølge dette synspunkt dannes selvorganiserende sociale delsystemer i en historisk åben *emergensproces* ved at skærme sig af i forhold til omgivelserne. At systemerne er emergente betyder, at de har en historisk egendynamik, der ikke kan udledes af deres „deles“ egenskaber, og man kan således ikke forstå sociale systemer på et reduktionistisk grundlag. Det antages, at samfundssystemerne orienterer sig mod specifikke funktioner i en proces, hvor det ikke er givet, hvilke funktioner der varetages hvordan. I det funktionelt differentierede samfund har der udviklet sig blandt andet politiske, økonomiske, retlige og videnskabelige delsystemer, som bliver mulige netop gennem deres evne til at lukke sig selv af for eksterne påvirkningsforsøg. Hvis for eksempel politiske aktører var i stand til at styre retssystemets udvikling, ville forestillingen om en legitim legalitet hurtigt miste enhver troværdighed (Teubner, 1993: 20-36).

Synspunktet giver anledning til en fundamentalt anderledes forståelse af stat og politik (se Jessop, 1990; Willke, 1992: 89ff., 211-216). For det første ses samfundet som polycentreret: Det enkelte system kan kun fungere autonomt, hvis det kan tage for givet, at andre systemer gør ligeså, og systemerne er således gensidigt afhængige og principielt ligeværdige. Intet system – det politiske system inkluderet – kan determinere samfundets øvrige systemer, og det er derfor nødvendigt at medtænke samfundets funktionelle differentiering også i integrationsforskningen. For det andet åbnes der for, at systemerne kan have forskellige rumlige referencerammer. For eksempel er det moderne samfunds retlige og økonomiske delsystemer ikke knyttet til statens territorium i samme grad som det politiske system. For det tredje ses samfundssystemerne som internt differentierede, og det statsbaserede politiske system anskues derfor ikke som en enhed. Det emergente kompleks af institutioner og aktører, som

udgør staten, *kan* i givne situationer vise sig i stand til at agere koordineret, men dette er et historisk specifikt udfald, ikke en konstant. Sluttelig ses staten som ét historisk bud på et strukturerende princip for opfyldelsen af den politiske samfunds-funktion – dvs. tilvejebringelse af kollektivt bindende beslutninger inden for et territorium. Andre løsninger er principielt mulige.

Denne samfunds- og statsopfattelse ledsages af et nyt syn på internationale institutioner. Mest fundamentalt opgives den hobbeske traditions skarpe skelnen mellem forholdene *inden i* og *mellem* staterne. Det moderne funktionelt differentierede samfund er i visse henseender et „verdenssamfund“, mens det i andre henseender præges af rumlig segmentering. Ud fra dette synspunkt er de institutionelle strukturer, der krydser nationale grænser, ikke blot instrumenter i staternes hænder, men derimod et udtryk for den komplekse og overlappende strukturering, som det moderne samfunds forskellige funktionelle sfærer baserer sig på. Den emergensteoretiske institutionsanalyse giver med andre ord intet grundlag for at tildele en bestemt institutionel struktur (staten) eller en bestemt form for rumlig segmentering (statsterritoriet) en apriorisk forrangsstilling (se Ruggie, 1993: 148-160).

Det emergensteoretiske grundsynspunkt er som sagt kompatibelt med det alternative perspektiv i integrationsforskningen, herunder ikke mindst den hastigt voksende litteratur, som baserer sig på begrebet *multi-level governance*. Denne litteratur analyserer europæisk integration med afsæt i den antagelse, at europæiske samfundsaktører efterhånden konfronteres med to parallelle niveauer af funktionelt differentieret „samfundsmæssighed“: Et statsbaseret, nationalt niveau af politik, økonomi og ret og et europæisk niveau af systemisk interaktion inden for de samme funktionelle sfærer, men baseret på europæiske processer og institutioner (for eksempel Jachtenfuchs, 1997: 39ff.; Marks et al., 1996: 371ff.; Wessels, 1996: 181-185). Med andre ord: Den institutionelle udvikling i EU-området indebærer, at integrationsteorien må tage udgangspunkt i tanken om en funktionelt differentieret flerniveaustruktur.

Den her fremlagte position ligger til grund for de nedenstående emergensteoretiske hypoteser, og i mangel af en etableret samlebetegnelse vil jeg i det følgende referere til synspunktet som en emergensteoretisk institutionalisme (EI).

Hypoteser om europæisk retsintegration

I de senere år er det blevet påpeget, at den ringe politologiske opmærksomhed omkring retlige spørgsmål er misvisende set i forhold til retsintegrationens faktiske betydning (Burley og Mattli, 1993: 41f.; Weiler, 1999; Wincott, 1996: 170; Wind, 1994). Det er således ukontroversielt, at EU-lovgivningen i dag har en kvasikonstitutionel stilling vis-à-vis de nationale retssystemer, og at det samlede system nærmer sig en grad af retlig integration, man normalt forbinder med forbundsstatslige retssystemer (Dehousse og Weiler, 1990; Nugent, 1999: 276ff.). Den europæiske „retsføderalisme“ har tvetydige aspekter, men det står klart, at retsintegrationen har store konsekvenser for de nationale retssystemer, og at EU's retsorden derfor må påkalde sig generel interesse i integrationsforskningen (se Weiler, 1999: Kap. 9).

Lad os opridse, hvordan de to teoretiske synspunkter redegør for det retlige aspekt af integrationsprocessen. Vægten ligger på at klargøre hvilke kræfter, der forventes at drive retsintegrationen, herunder særligt hvilken rolle henholdsvis staterne og de fælleseuropæiske institutioner tilskrives i processen.

Rationalistisk institutionalisme

RI's grundsynspunkt er, at EU's medlemsstater indgår i retlig integration, fordi deltagelsen vurderes at tjene det enkelte lands nationalinteresse (for eksempel Moravesik, 1993; 1995). Staterne respekterer den europæiske retsdannelse med henblik på at sikre upartisk afgørelse af tvister samt håndhævelse af de mellemstatslige overenskomster. RI hævder, at medlemsstaterne kontrollerer processens udviklingsretning via de løbende mellemstatslige forhandlingsspil. Det analytiske omdrejningspunkt bliver dermed rådsforhandlingerne samt de tilbagevendende regeringskonferencer med sigte på traktatrevision. Resultatet af forhandlingsspillene bestemmes på sin side af medlemsstaternes relative magtressourcer, hvor vægten i første række ligger på økonomiske samt politisk-ideologiske og institutionelle ressourcer.

H1_{RI}: Den retlige integrationsudvikling fastlægges i løbende mellemstatslige forhandlingsspil, hvor de nationale retssystemers deltagelse i europæisk retsintegration skal forstås ud fra medlemsstaternes egennyttorienterede ageren. De mest magtfulde medlemsstater indtager de centrale roller i processen.

RI tilføjer imidlertid denne grundmodel et mellemkommende institutionelt niveau. Det forventes, at afledte „spillover“-effekter vil udspringe af den mere fundamentale mellemstatslige integrationsudvikling; at institutionelle valg og læringsvirkninger tenderer mod at skabe en „stiafhængighed“ i senere forhandlingsspil; og at supranationale institutioner til tider kan give processen ny fremdrift via deres indflydelse på dagsordensfastsættelsen i EU-institutionerne. Konklusionen er, at disse kausalfaktorer kan påvirke staternes sekventielle interesseforfølgelse, det primære kausalniveau i modellen, og influere på retsintegrationen. Men de institutionelle effekter forventes ikke at kunne gå imod (eller hinsides) de mest magtfulde medlemsstaters vitale interesser.

H2_{RI}: Mellemkommende institutionelle faktorer forventes at skyde sig ind mellem på den ene side staternes egennyttorienterede handlen og indbyrdes magtfordeling og på den anden side de faktiske integrationsmæssige udfald – men institutionsudviklingen kan ikke i sidste instans gå imod staternes vitale interesser.

Emergensteoretisk institutionalisme

EI giver ligeledes anledning til to grundhypoteser, der refererer til to forskellige typer af integrationsudviklinger. Men for det første gives disse en anden bestemmelse, og for det andet tildeles den ene ikke primat. Ifølge EI fastlægges den retlige integrationsudvikling via et samspil mellem to historisk åbne systemiske praksiser: På den ene side nationale og europæiske aktørers institutionaliserede

retlige praksiser – retlig integration *per se* – som former det egentligt retlige indhold i den nationale deltagelse; og på den anden side nationale og europæiske aktørers retligt relevante *politiske* praksiser, som løbende sætter deltagelsens politisk-konstitutionelle rammebetingelser. Retsintegrationen skal derfor forstås som et samspil mellem to logikker uden nogen indbyrdes determinationslogik.

Hvad angår den første kategori er hypotesen, at den nationale deltagelse udvikler sig uden for medlemsstaternes kontrol. Hvad RI ser som *staternes* deltagelse i europæisk retlig integration må i et funktionelt differentieret samfund i sin kerne begribes som en supranational integration af nationale retssystemer. Det er reelt ikke staterne, der indgår i europæisk retsintegration, det er de nationale retssystemer. Juridiske institutioner, procedurer og aktører blev dermed placeret i nøglerollerne fra det øjeblik, medlemsstaterne satte en selvorganiserende europæisk retsintegration i bevægelse (jf. Mattli og Slaughter, 1995: 187).

H1_{RI}: Det er de selvorganiserende retligt-systemiske praksiser, som alt andet lige bestemmer den retlige integrationsproces' retning. Under normale omstændigheder vil medlemsstaterne ikke være i stand til at sætte sig ud over den selvbestemthed, der ligger i den retlige selvorganisering.

Imidlertid foregår retsintegrationen ikke i et politisk vakuum, og den nationale deltagelse betinges således af politisk beslutningstagning: Processen blev sat i bevægelse af medlemsstaternes politisk-konstitutionelle overenskomst, og politisk beslutningstagning har efterfølgende påvirket forløbet (Alter, 1998b: 232ff.; Weiler, 1999). Hypotesen er, at de nationale retssystemers deltagelse i retsintegrationen hviler på og påvirkes af politiske beslutninger med retlige implikationer truffet af aktører på flere niveauer, herunder især medlemsstaternes skiftende regeringer. Staterne kan konjunkturelt opnå en enhedsaktørlignende kohærens samt mobilisere en stærk samfundsmæssig magtbase, hvorved de bliver i stand til at „penetrere“ den retlige logik og øve væsentlig indflydelse på europæisk retsdannelse med politiske midler (jf. Garrett et al., 1998: 150f.). Artikuleringen af en klar „statsinteresse“ og magtbase er et historisk specifikt udfald, og derfor skal de situationer, hvor det bliver sandsynligt, at givne stater kan opnå en tilstrækkelig handlingskapacitet, specificeres nærmere.

Dette udfald befordres for det første, hvis de spørgsmål, der står på spil, skønnes at berøre det statsbaserede politiske systems fundamentale funktionsopfyldelse og autonomi. For det andet: Hvis retlige eller retligt relevante politiske beslutninger entydigt truer med at påføre vægtige samfundsmæssige interesser med en bestemt national lokalisering alvorlige omkostninger, stiger sandsynligheden for, at de berørte nationalstater vil vise sig i stand til at forhindre eller modificere de pågældende udfald (Garrett et al., 1998: 159-168). Forventningen er, at staternes politiske handlen primært vil kunne forventes at få retlige konsekvenser i forbindelse med disse to typer af situationer.

H2_{RI}: Staterne vil kun være i stand til at udøve en kohærent og effektiv politisk indflydelse på forløbet af den retlige integrationsproces, hvor de spørgsmål, der

star på spil, vurderes (a) at indebære en trussel mod de nationale politiske systemers autonomi og eller (b) at have alvorlige negative indvirkninger på betydende nationalt baserede aktører.

Forskellen mellem de to forklaringsmodeller er tydelig: Mens RI betoner egennyttorienterede staters ageren og tilskriver internationale institutionelle faktorer en begrænset, mellemkommende betydning, afviser EI at privilegere „statsaktørerne“; tværtimod, i forhold til retsintegrationen *per se* forventes retlige aktører og institutioner at indtage de centrale roller. Mens RI betoner det forholdsvist korte sigt og dermed de mellemstatslige forhandlingsspil, der afpasser udviklingen efter de mest magtfulde statsaktørers præferencer, vægter EI retligt-systemiske processer over en udstrakt tidshorizont. Og mens RI forudsiger, at medlemsstaterne vil forfølge proaktive strategier i forhold til retsintegrationen og dermed vil være i stand til foregribende at styre den overordnede udvikling, forventer EI, at staternes politiske ageren vil være reaktiv. Kun under bestemte omstændigheder forventes staternes politiske aktiviteter at kunne påvirke retsintegrationens kurs.

Europæisk retsintegration: en empirisk afprøvning

Denne undersøgelse af de to sæt hypoteser har tre trin. I lyset af artiklens fokus er det oplagt at tage udgangspunkt i en undersøgelse af, først, retsintegrationens statsbaserede politiske dimension og dernæst dens distinkte retlige og institutionelle dimension. Denne konfigurationsdiskussion gør det muligt at klarlægge henholdsvis politiske og retlige faktoreres historiske roller. Det vil imidlertid blive klart, at disse to diskussioner ikke i sig selv giver et komplet grundlag for at vurdere gyldigheden af de integrationsteoretiske hypoteser. En mere sikker konklusion kan først drages på basis af en undersøgelse af konkrete processer, hvor politiske, retlige og andre faktorer har spillet sammen i skabelsen af den konkrete integrationsudvikling. Analysens tredje trin udgøres således af tre korte case-studier, der tilsammen giver en skitse til et mere generelt billede af den retlige integrationsproces' karakter.

Den politiske dimension

To typer af statsbaserede politiske praksiser tilvejebringer de politiske forudsætninger for den nationale deltagelse i retsintegrationen og sætter medlemsstaterne i stand til at påvirke forløbet af processen.

De statsbaserede politiske praksiser skal for det første forstås i lyset af den europæiske integrations politiske basis: Processen blev sat i bevægelse af og bygger fortsat på suveræne stater (de Witte, 1998). Det afgørende udgangspunkt for retsintegrationen var således beslutningen om at retliggøre Fællesskabets processer og oprette Europadomstolen. Retsintegrationen finder sted på grundlag af traktater, der fastlægges ved regeringstopmøderne, og ud fra den specifikke EU-lovgivning, som overvejende vedtages af Ministerrådet. Hver for sig bevarer medlemsstaterne den formelle ret til at ophæve deres medlemskab, og samlet har de fortsat en privilegeret stilling i Unionens lovgivnings-

proces. Statssuveranitetens fortsatte betydning åbner tre kanaler for retligt relevant politisk handlen.

For det første kan medlemsstatskollegiet – under forudsætning af national ratifikation – revidere retsintegrationens traktatlige grundlag. Maastricht-traktatens særlige søjlestruktur udgør således et forsøg på at sætte traktatlige grænser for EU-domstolens kompetence. Den noget uelegante søjlekonstruktion udsprang af medlemsstaternes ønske om ikke at lade kontroversielle nye områder falde ind under EU-domstolen (Alter, 1998a: 140ff.; Nugent, 1999: 62-76). Den anden politiske strategi er afledt af Ministerrådets status som den primære lovgivende myndighed inden for EU-systemet. Hvis for eksempel den retlige applicering af lovgivning vedtaget i Rådet viser sig at have uønskede konsekvenser, kan medlemsstaternes regeringer søge at erstatte de eksisterende bestemmelser med ny lovgivning. For det tredje introducerede processen i forbindelse med vedtagelsen af Maastricht-traktaten en ny strategisk option: Storbritannien og Danmark havde held til at opnå forskellige nationale undtagelsesbestemmelser i forhold til de nye policy-kompetencer, som traktaten gav anledning til (og dermed til den medfølgende udvidelse af Domstolens kompetence).

Medlemsstaterne har imidlertid en yderligere, mere uformel politisk kanal, ad hvilken de kan påvirke retsintegrationen i henhold til en national egeninteresse. Ved flere lejligheder synes staterne at have været i stand til at påvirke Domstolens afgørelser ved højlydt at fremføre deres bekymring over de negative nationale indvirkninger af mulige fremtidige domstolsafgørelser. Blandt de politiske instrumenter er truslen om ikke at ville respektere en given afgørelse og endog truslen om at søge at beskære Domstolens kompetence via Ministerrådet (Garrett, 1992: 533ff.; se også Alter og Meunier-Aitsahalia, 1994: 546ff.; Garrett, 1995: 179f.; Garrett et al., 1998). Dette politiske instrument synes således at tilbyde en „kattelerm“ i forhold til uønskede specifikke retlige udfald.

Sammenfattende kan det konstateres, at den europæiske struktur forsyner medlemsstaterne med formelle såvel som mere uformelle politiske instrumenter med potentiel retlig relevans. Den europæiske retsintegrations historie dokumenterer, at statsbaseret politisk beslutningstagning faktisk har øvet indflydelse på processen ved at have lagt og løbende revideret det traktatlige grundlag for den europæiske retsdannelse såvel som ved at have påvirket konkrete afgørelser.

Den retlige dimension

Det var de oprindelige politisk-konstitutionelle beslutninger, som satte retsintegrationen i bevægelse, men dette er kun et første udgangspunkt for at forstå den europæiske retsorden. Som resultat af den videre udvikling har retsintegrationen medført, at en række europæiske retsdoktriner og juridiske instrumenter er blevet accepteret som gældende også på det nationale niveau. Processen har ført til udviklingen af en kvasiføderal „forfatning“, som peger hinsides de eksplicitte traktatbestemmelser. I forbindelse med evalueringen af de integrationsteoretiske hypoteser er man således nødt til at forholde sig til dette aspekt af retsintegrationen under stadig udvikling.

Den europæiske „kvasiforfatning“ har to fundamentale elementer: de grundlæggende retsdoktriner og den retlige regelhåndhævelse. Kvasiforfatningen fordrer for det første, at retslæren i de nationale retssystemer skal respektere fire keredoktriner (se Nugent, 1999: 258-261; Volcansek, 1992; Weiler, 1999: Kap. 2; Wincott, 1996). (1) EU-retten har „direkte virkning“ på det nationale niveau: Den er gældende ret inden for sit gyldighedsområde og skaber derfor retligt sikrede rettigheder og forpligtelser på det nationale niveau, som for eksempel kan sætte individuelle borgere i stand til at rejse søgsmål vedrørende den nationale (mangel på) implementeringslovgivning ved de nationale domstole. (2) EU-retten har „forrang“ i forhold til national lovgivning: Den er *trinøjere* gældende ret inden for sit gyldighedsområde, og det er derfor de nationale domstoles ansvar at sikre, at det er EU-retten, der håndhæves, hvor der findes modstridende national lovgivning. (3) EU-retten er baseret på en „forudsat kompetence“-doktrin: Instrumentelle kompetencer kan tillægges Unionen, hvor disse må betragtes som nødvendige for at opfylde dens legitime målsætninger, og EU-retten tilsidesætter således den indskrænkende fortolkningsregel, som forudsætningsvist er gældende i international ret. Og (4) EU-lovgivningen skal respektere den grundlæggende menneskeretsdoktrin etableret i international ret.

For det andet har det europæiske retssystem udviklet særlige håndhævelsesmekanismer, som sigter på at sikre faktisk efterlevelse på det nationale niveau. Nøglefaktoren har i denne forbindelse vist sig at være artikel 234, som stipulerer, at de nationale domstole kan (i visse tilfælde *skal*) henvise en sag til EU-domstolen med henblik på en præjudiciel afklaring for at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten i de enkelte medlemslande. Denne bestemmelse har i praksis gjort det muligt for sagsøgere fra de enkelte medlemsstater at få afprøvet legaliteten af den nationale lovgivning *mere generelt* set i forhold til EU-lovgivningen ved de nationale domstole og på basis af de sanktionsmidler, som står til rådighed i de nationale retssystemer. Artikel 234 har givet anledning til en begrænset form for fællesskabsretlig domstolsprøvelse af lovgivningen og har således sikret, at EU-rettens forrang er blevet effektivt implementeret (Alter, 1998a; Weiler, 1994: 513ff.; jf. Rasmussen, 1998: 497f.). Den nationale deltagelse i europæisk retsintegration indebærer med andre ord en accept af en fælleseuropæisk retsorden, som har fået en „forfatningsmæssig“ stilling vis-à-vis national lovgivning, og som bygger på en EU-lovgivning, der kan håndhæves effektivt på det nationale niveau (Dehousse og Weiler, 1990: 254ff.; Weiler, 1994: 512f.).

Det mest bemærkelsesværdige træk ved den europæiske retsintegration er, at kvasiforfatningen med en enkelt undtagelse ikke har et udtrykkeligt traktatgrundlag. Intetsteds i traktaterne formaliseres EU-rettens doktriner (direkte effekt, forrang, „forudsatte kompetencer“). Menneskeretsdoktrinen blev formelt anerkendt i Amsterdam-traktaten, men på det tidspunkt havde princippet allerede været en retskilde i EU-retten i over tyve år (Friis, 1997: 4-7; Volcansek, 1992: 111ff.). Ligeledes fremgår det ikke eksplicit af artikel 234, at nationale domstole kan bruge EU-domstolens præjudicielle udtalelser som et udgangspunkt for at afgøre søgsmål rejst af individuelle parter med sigte på at få erklæret *nationale* lovbestemmelser ugyldige. På basis af blandt andet interviews

med nøgleforhandlere og af en gennemgang af de nationale ratifikationsdebatter påpeger Karen Alter, at artikel 234 i praksis er blevet anvendt på en måde, som ikke var tilsigtet af de politiske aktører i de oprindelige medlemslande (Alter, 1998a: 124f.; også Weiler, 1999: 27). Skal vi forstå baggrunden for den nationale accept af de europæiske retsdoktriner, må vi kigge hinsides traktaterne.

De forfatningsmæssige keredoktriner

Den nationale accept af de fire nøgledoktriner i den europæiske kvasiforfattning leverer eksempler på den selvorganiserende logik i det EU-retlige flerniveauspil. Frem for alt blev både direkte effekt- og forrangs doktriner introduceret af EU-domstolen i banebrydende, „retsaktivistiske“ afgørelser fra midten af 1960'erne. Begge principper konsolideredes i senere afgørelser og kom til at omfatte et bredt spektrum af fællesskabslovgivning. Sammen med udviklingen i brugen af artikel 234 forsynede den nationale accept af EU-rettens direkte effekt og forrang Domstolen med den strøm af sager og den håndhævelsesmekanisme, den behøvede for at kunne overskride de begrænsninger, som de oprindelige traktater pålagde den (Nugent, 1999: 260f.; Stone Sweet og Brunell, 1998; Wincott, 1996: 171-174). Der var dog ikke tale om en „envejsproces“. Mens Domstolens direkte effektdoktrin i første omgang blev modtaget med relativ sindsro på medlemsstatsniveau, affødte forrangs doktrinen intens debat. Men denne debats juridiske karakter privilegerede de aktører, som kunne påberåbe sig juridisk legitimitet og kompetence, dvs. EU-domstolen og de nationale domstole – *ikke* medlemsstaternes regeringer (jf. Mattli og Slaughter, 1995: 187). Endvidere splittede den mange nationale retssystemer. Flere af de højere domstolsinstanser så de nye domstols doktriner som en utidig indtrængen på deres kompetenceområde, hvorimod de lavere domstole var tilbøjelige til at modtage doktrinerne positivt. Fællesskabets frembrydende kvasiforfattning gav de lavere domstole en central rolle i applicering og håndhævelse af den europæiske lovgivning og forøgede den principielle betydning af sager ved lavere nationale domstole.

Denne udvikling resulterede i en længere periode i en rivalisering, hvor visse domstole afviste specielt EU-rettens forrang, mens andre accepterede samme (Mattli og Slaughter, 1998: 190-204). Denne spænding truede imidlertid de nationale retssystemers troværdighed og legitimitet, og i 1990 var de to doktriner blevet accepteret på alle nationale domstolsniveauer (Alter, 1998b: 241-244; Mattli og Slaughter, 1998). Dette betyder dog ikke, at doktrinudviklingens flerniveaue karakter har fortonet sig. Tysklands Bundesverfassungsgericht fastslog for eksempel i en afgørelse fra 1993, at EU-rettens forrang er underlagt visse forfatningsrelaterede begrænsninger. Afgørelsen var et forsvar for det tyske retssystems integritet og et tilbagetog fra en tidligere ubetinget accept af forrangs doktrinen (de Witte, 1998: 296-301).

Doktrinen om „forudsatte kompetencer“ udsprang ligeledes af domstolsaktivisme. Her i form af en afgørelse fra 1971, som blandt andet fastslog, at hvor Kommissionen er tildelt intern retlig kompetence, må det forudsættes, at den også er tildelt kompetence til at indgå eksterne traktater på Fællesskabets vegne. Domstolen gentog denne vurdering i senere afgørelser og udvidede den

oprindelige formulering til et generelt princip uden at møde væsentlig national modstand (Weiler, 1999: 22f., 171ff.).

Også menneskerettighedsdoktrinen er et eksempel på den domstolsdrevne retsudvikling. I slutningen af 1960'erne udtrykte de tyske og italienske forfatningsdomstole bekymring med hensyn til implikationerne af forrangsdoktrinen. Havde EF-retten (som ikke omfattede menneskerettighedsbestemmelser) forrang over national lovgivning, ville den i princippet kunne krænke menneskeretsprincipper, som var beskyttet af de nationale forfatninger. De nationale domstole beholdt sig ret til at afprøve fællesskabslovgivningen ud fra de respektive nationale menneskeretsstandarder, *medmindre* der blev taget skridt til at imødekomme denne bekymring. Ved således at true med at sætte grænser for forrangsdoktrinen havde de to domstole held til at presse EU-domstolen til at fortolke menneskerettighedsdoktrinen ind i EF-retten, hvilket den gjorde i en serie afgørelser fra 1969 og frem (Volcansek, 1992: 115ff.; Wincott, 1996: 173f.). Formuleringen og accepten af alle fire doktriner skal med andre ord ses på baggrund af domstolsaktivisme og et samspil mellem domstole på flere niveauer.

Domstolsprøvelse under artikel 234

Formuleringen af direkte effekt- og forrangsdoktriner var vigtige milepæle, men de ville ikke have fået den store relevans uden en metode til at sikre, at de rent faktisk også fik virkning på det nationale niveau. Dermed understreges vigtigheden af artikel 234. Også transformationen af fortolkningen af artikel 234 skete som resultat af et samspil mellem domstole på flere niveauer. Som pointeret ovenfor har henvisningen af præjudicielle spørgsmål til Domstolen, udover at tjene til at håndhæve EU-rettens forrang, forsynet EU-domstolen med det nødvendige „fremdriftsmiddel“ for dennes retsaktivisme, dvs. en stadig strøm af sager. Derfor søgte Domstolen fra starten at omgå restriktionerne på dens egen rolle (Alter, 1996). EU-domstolens egne direkte effekt- og forrangsdoktriner forlenede den med den nødvendige retlige autoritet til at kunne overtale de lavere nationale domstole til at henvise et stort antal sager, hvor individuelle sagsøgere udfordrede gyldigheden af *national* lovgivning i lyset af EF-lovgivningen, og dermed overskride begrænsningerne i artikel 234. De nationale højesteretter har derimod været utilbøjelige til at bruge artikel 234 (Alter, 1996: 464). Bortset fra den overbevisningskraft, der lå i EU-domstolens rent juridiske argumentation, var de lavere nationale domstole formentlig også villige partnere for Domstolen af mere egennyttige grunde. Disse to domstolsniveauer havde en interesse i at udvide anvendelsesområdet for artikel 234 på tværs af eventuel modstand fra de nationale regeringer og højesteretter (Burley og Mattli, 1993: 60-65; Stone Sweet og Brunell, 1998; Weiler, 1999: 192-195). På grund af det europæiske retssystemets særlige karakter kronedes dette forehavende med held.

Implikationerne af den europæiske kvasifederalisme

Det ovenstående synes at støtte det emergensteoretiske synspunkt: Retsintegrationens politiske dimension lader sig ikke ignorere, men det er det europæiske retssystemets kvasikonstitutionelle status, som adskiller det fra andre internatio-

nale retsstrukturer, og som forklarer dets vidtgående konsekvenser for de nationale retssystemer. Hvis man vil forstå konstitutionaliseringsprocessen, må man fokusere på samspillet mellem nationale og supranationale retlige processer, hvorimod medlemsstaternes regeringer her har spillet en marginal rolle. Lovgivningsbeføjelsen og indgåelsen af traktater, staternes vigtigste politiske instrument, har ikke været vægtigt i udformningen af den europæiske kvasiforfattning.

Imidlertid er dette argument en utilstrækkelig basis for en evaluering af de to sæt hypoteser. Indtil nu er de politiske og retlige dimensioner blevet diskuteret hver for sig, og kun ved at analysere deres samspil i konkrete processer får man et mere sikkert billede af deres relative betydning. „Hobbesianerne“ indvender således, at de retlige praksiser nok har ført retsintegrationen videre, end de oprindelige medlemsstater tilsigtede, men at dette ikke modbeviser RI-hypoteserne. Den retlige integrationsproces blev sat i bevægelse af medlemsstaternes regeringer, som vurderede, at et retligt voldgiftssystem var en nødvendighed for samarbejdet. Medlemsstaterne kan således have accepteret den senere udvikling i erkendelse af, at de retlige innovationer var nødvendige for at opfylde Traktatens formål – og dermed i overensstemmelse med staternes interesser (Garrett, 1995; Moravcsik, 1993: 513f.). Staterne disponerer over retligt relevante politiske instrumenter, og påstanden lyder, at de ville have anvendt disse instrumenter til at vende udviklingen, hvis man havde opfattet den som en trussel mod statsinteresserne (Garrett, 1995: 174).

Denne argumentation kan bedst efterprøves gennem en undersøgelse af centrale processer, hvor retlige og politiske faktorer har trukket i hver sin retning, og hvor deres respektive betydning kan vurderes.

Retsintegration i praksis

Pladshensyn dikterer, at fokus indsnævres til tre udvalgte forløb, som kan illustrere de komplekse processer, retsintegrationen baserer sig på. En mere systematisk og udtømmende undersøgelse ville naturligvis give et langt sikrere vurderingsgrundlag, men de tre eksempler er repræsentative for udviklingen. Først undersøges en forfatningskonflikt, som i 1981 satte fransk retslære op mod Domstolens doktriner. Dernæst belyses det begivenhedsforløb, som førte til Rådets beslutning om at føje en protokol, der normalt benævnes „Barber-protokollen“, til Maastricht-traktaten. Til sidst ser vi på baggrunden for Ministerrådets fusionskontrolregulativ fra 1989.

Eksempel 1: Aurillac-forslaget

Forløbet omkring vedtagelsen af „Aurillac-forslaget“ i den franske Nationalforsamling giver et godt eksempel på de vanskeligheder som politiske aktører fra selv de mest magtfulde medlemsstater står overfor i forsøget på at påvirke retlige udviklinger politisk (jf. Alter, 1998b). Optakten var en dom afgivet af den højeste franske civilret, Cour de Cassation (CC), i 1975. I afgørelsen gik CC imod etableret fransk retslære ved at afvise at håndhæve national lovgivning under henvisning til, at denne var i konflikt med gældende EF-lovgivning. Afgørelsen markerede CC's accept af EF-domstolens forrangs doktrin og betød, at

CC i praksis udøvede domstolskontrol med fransk lovgivning. Dette udgjorde en dramatisk omvæltning i fransk retsklære, idet domstolsprøvelse hidtil var blevet anset som uforeneligt med princippet om parlamentssuverænitet. Såvel forrangs-doktrinen som den begrænsede domstolskontrol var kontroversielle i Frankrig, og som et modsvar fremsatte M. Aurillac, en fransk parlamentariker, et ændringsforslag til den omtalte nationale lovgivning, hvor det forfatningsmæssige forbud mod domstolsprøvelse eksplicit bekræftedes. Et overvældende flertal i parlamentet vedtog det nye lovforslag – men måtte siden se det underkendt i Senatet, som vurderede, at ændringsforslaget var forfatningsstridigt, idet det var i strid med det konstitutionelle magtdelingsprincip. Selv et stort parlamentsflertal med ubetinget opbakning fra den franske regering og juridisk støtte i den franske forvaltningsdomstol, Conseil d'État, var dermed ude af stand til at sætte sig ud over de argumenter, der fremførtes af CC, Senatet og, indirekte, EF-domstolen (Alter, 1998b: 234-238).

Forløbet yder støtte til EI-hypoteserne: Konstitutionaliseringsprocessen var utilsigtet og uønsket af såvel den lovgivende som den udøvende myndighed i Frankrig. Sammenholdt med tidligere argumenter peger sagen på, at langsigtede retlige udviklinger med omfattende implikationer for det franske retlige og politiske system blev drevet af retlige praksiser, herunder især forskellige former for domstolsaktivisme. Det europæiske retssystems *sui generis*-logik gik simpelthen betydeligt hinsides, hvad politiske aktører opfattede som værende i fransk nationalinteresse. Som forventet i H2_{EI} gav en retlig udvikling, der havde betydelige konsekvenser for de retlige og politiske delsystemer, anledning til stærke politiske reaktioner. Den politiske intervention kronedes ikke med held, men dette går ikke imod H2_{EI}, som ikke indebærer, at staterne nødvendigvis vil have held til at styre processen. Flere faktorer antyder, hvorfor forsøget slog fejl i dette tilfælde. Substansen i sagen var primært abstrakt-juridisk. CC's oprindelige dom og det videre forløb vedrørte retsintegration *per se* og havde ikke i sig selv tungtvejende politiske implikationer i form af direkte negative følger-virkninger for samfundsmæssige aktører, osv. I dette lys kom de juridiske argumenter derfor til at veje tungest. Forrangs doktrinen var desuden allerede blevet accepteret i de fleste af de øvrige medlemslande, hvilket gav den franske regering færre alliancemuligheder i Rådet, hvorved en alternativ option i forsøget på at lægge pres på EF-domstolen faldt bort.

Eksempel 2: Barber-protokollen

Barber-protokollen (Protokol nr. 17) føjedes til traktatgrundlaget med Maastricht-traktaten, og den proces, der førte til vedtagelsen af protokollen, er det hidtil mest tydelige eksempel på medlemsstaternes politiske forsøg på at påvirke forløbet af retsintegrationen (se Alter, 1996; Garrett et al., 1998).

Den udløsende faktor bag vedtagelsen af Barber-protokollen var Domstolens aktivisme. Artikel 141 vedrørende ligeløn for mænd og kvinder forholder sig ikke til spørgsmålet om pensioner, og som et resultat af dette tvivlsspørgsmål blev en række sager rejst ved EF-domstolen i 1970'erne. Domstolen afklarede visse aspekter, men fastslog ikke arbejdsmarkedspensioners stilling. I en

dom fra 1986 fastslog Domstolen imidlertid, at arbejdsmarkedspensioner må betragtes som løn, og at bestemmelserne i artikel 141 derfor også gælder her. Afgørelsen truede med at påføre europæiske arbejdsgivere enorme omkostninger, og Rådet forsøgte at reducere effekterne ved at vedtage et direktiv, som blandt andet udskød det tidspunkt, hvor pensionsaldersgrænserne skulle være udlignede. Men i maj 1990 (kort før åbningen af regeringskonferencerne om monetær og politisk union) afgav Domstolen præjudiciel udtalelse i Barber-sagen, som var blevet henvist til den af den britiske Court of Appeal. Domstolen underkendte i realiteten rådsdirektivet og fastslog, at kønsbestemte forskelle i aldergrænserne udgjorde en overtrædelse af artikel 141 (Garrett et al., 1998: 165-168; Nugent, 1999: 262ff.). Medlemsstaterne besluttede imidlertid at føje en protokol til Maastricht-traktaten, som fastslår, at ligelønsdoktrinen først skal bringes i anvendelse i forhold til pensionsaldersbestemmelserne *efter* 1990.

Dette politiske skridt kom øjensynligt som et chok for Domstolen (jf. Alter, 1996: 478), og i adskillige efterfølgende sager udnyttede den en tvetydighed i formuleringen af Barber-udtalelsen som grundlag for at rette sin fortolkning af ligelønsdoktrinen ind efter protokollen. Forventningen om omfattende nationale omkostninger fremprovokerede med andre ord en markant reaktion fra medlemsstaterne. Sidstnævnte havde således held til at påvirke Domstolens udlægning af artikel 141 i en retning, som var mere forenelig med magtfulde nationale interesser (Garrett et al., 1998; Rasmussen, 1998: 535f.).

Processen giver anledning til mere tvetydige konklusioner end Aurillac-forslaget. På den ene side gav Domstolens udvidende fortolkning af artikel 141 EF-rettens ligelønsdoktrin implikationer, som næppe var hverken tilsigtede eller ønskede af medlemsstaterne. Dette er uforeneligt med H2_{RI}. Ligeledes stemmer det overens med H2_{EI}, at netop denne sag gav anledning til en kohærent og virkningsfuld politisk reaktion fra staterne: Barber-fortolkningen ville påføre pensionsordninger i en lang række europæiske lande kolossale omkostninger og gav derfor en gruppe medlemsstater usædvanligt entydige og sammenfaldende interesser. Samtidig faldt EF-domstolens udtalelse kort før åbningen af en regeringskonference, hvorved det blev særligt let at mobilisere en koordineret reaktion i Rådet. På den anden side kan staternes intervention hævdes at have dannet præcedens i forhold til EU-lovgivningens tilbagevirkende gyldighed, hvor det politisk opportune gives forrang i forhold til en stringent juridisk argumentation (jf. Alter, 1996: 478). Eller med andre ord en indtrængen på et fortolkningsområde, der ellers antages at tilhøre en juridisk kompetences prærogativer; og dette synes at give støtte til H1_{RI} snarere end H1_{EI}. Det er dog tvivlsomt, om Barber-protokollen faktisk vil komme til at skabe præcedens, og er dette ikke tilfældet, udgør forløbet kun i ringe grad en udfordring til H1_{EI}. Barber-protokollen fremstår som en historisk unik udvikling i retsintegrationen, idet omstændigheder af den type, som beredte vejen for protokollen, er særdeles sjældne.

Eksempel 3: Fusionskontrolregulativet

Et centralt eksempel på, hvordan en kombination af politiske og retlige praksiser er i stand til at påvirke retsintegrationen, er den proces, som førte frem til Rå-

dets beslutning om at bemyndige Kommissionen til at vurdere større virksomhedsfusioner.

Paris-traktaten etablerede et fusionskontrolregime, og forskningen peger på, at denne beslutning særligt affødtes af medlemsstaternes ønske om at umuliggøre en ny europæisk krig. Efter samme logik undlod staterne imidlertid at inkludere sådanne bestemmelser, da de i 1957 formulerede Rom-traktaten. Krigstraumet havde fortaget sig, og de sektorer, som den nye traktat var gældende for, blev ikke anset som centrale for krigsførelse (Bulmer, 1994: 427f.; Tsoukalis, 1993: Kap. 5). Rom-traktaten tilstod dog Kommissionen en rolle i *ex post*-håndhævelsen af konkurrencereglerne (Sauter, 1997: 122-126), og Kommissionen besluttede i midten af 1960'erne at tilstræbe at få disse beføjelser udvidet til at omfatte *ex ante*-fusionskontrol, hvilket ville udgøre en meget betydelig kompetenceudvidelse. Siden 1966 forsøgte Kommissionen at anvende de eksisterende bestemmelser som retligt grundlag for at udøve fusionskontrol. EF-domstolen afsagde dom til fordel for Kommissionens udvidende fortolkning af konkurrencereglerne i flere centrale afgørelser. Men Kommissionens og Domstolens retlige og politiske aktivisme var ikke i sig selv nok til at skabe et egentligt fusionskontrolregime. Hertil krævedes en rådsbeslutning (Bulmer, 1994: 430-433).

I adskillige år gjorde Kommissionen således ikke nævneværdige fremskridt i retning af at opfylde sin målsætning. Vesttyskland og Frankrig hørte til blandt de mest skeptiske medlemsstater (Bulmer, 1994; Ross, 1995). Men i forbindelse med bølgen af fusioner og virksomhedsovertagelser fra midten af 1980'erne skabte fornyet supranational aktivisme en tilstand af „orkestreret usikkerhed“ blandt europæiske selskaber. På trods af fraværet af et egentligt fusionskontrolregime på EF-niveau begyndte europæiske virksomheder således *frivilligt* at forhåndsannonce fusionsplaner med henblik på at sikre en kommissionsgodkendelse. Desuden sluttede UNICE, industriens interesseorganisation i EF-området, sig til den politiske alliance mellem Kommissionen og EF-parlamentet, som arbejdede for at fremme en supranational fusionskontrol (Allen, 1996: 170f.; Ross, 1995: 57, 129). Blokerende indgreb fra Kommissionen over for flere højtprofilerede fusionsplaner destabiliserede situationen yderligere, og i sidste ende stod medlemsstaternes regeringer over for et *fait accompli* (Allen, 1996: 163; Sauter, 1997: 133-137; Tsoukalis, 1993: 110-117). At vedtagelsen af fusionskontrolregulativet i 1989 skete i det mindste delvist med „ført hånd“ sandsynliggøres af den fortrydelse, som blandt andet de franske, britiske og tyske regeringer har givet udtryk for siden 1989 (se Wilks og McGowan, 1995; jf. *The Economist*, 12.7.93: 92 og 31.7.93: 58).

Denne sag understøtter det emergensteoretiske snarere end det hobbeske synspunkt. For det første udgik beslutningen om at indføre fusionskontrol på fællesskabsniveau fra Kommissionens udvidende fortolkning af Traktaten med støtte i centrale domstolskendelser. For det andet baserede den politiske proces, der førte til en formalisering af Kommissionens kompetence i forhold til fusionskontrol, sig på et komplekst samspil mellem aktører på flere niveauer (herunder ikke-statslige aktører som Kommissionen, Europaparlamentet og UNICE). Medlemsstaterne havde naturligvis en nøglerolle i selve forhandlings-

forløbet, men initiativet som sådan blev i vidt omfang påtvunget dem af eksterne faktorer (Bulmer, 1994: 433-442; Tsoukalis, 1993: 110ff.). EF-domstolen og de supranationale politiske aktører kunne ikke skabe et formaliseret fusionskontrolregime på egen hånd. Men disse aktørers uafhængige ageren fremmede de særlige retlige og politiske omstændigheder, som gjorde en rådsbeslutning på området uomgængelig – på trods af regeringernes udtalte skepsis. Konklusionerne i dette afsnit er opsummeret nedenfor:

Tabel 1. Evaluering af de integrationsteoretiske hypoteser

| | Aurillac-forslaget | Barber-protokollen | Fusionskontrol |
|------------------|--------------------|--------------------|----------------|
| H1 _{RI} | - | (+) | - |
| H2 _{RI} | - | - | - |
| H1 _{EI} | + | (-) | + |
| H2 _{EI} | + | + | + |

Konklusion

Analysen viser, at nøglen til en forståelse af de nationale retssystemers deltagelse i den europæiske retsintegration ikke primært ligger i medlemsstaternes ageren. Forskningen peger generelt på, at Rom-traktatens medunderskrivere intenderede at etablere et europæisk voldgiftssystem med begrænset kompetence – ikke dét semiføderale system, som har udviklet sig i de følgende årtier. Det nuværende europæiske retssystem er i vidt omfang blevet skabt gennem løbende retlige flerniveaupraksiser. De beslutninger, der førte til accept og håndhævelse af EF-rettens direkte effekt og forrang, blev således taget af de nationale domstole snarere end af de nationale regeringer eller parlamenter, og den efterfølgende udvikling viser de betydelige implikationer af dette skridt.

Analysen peger på, at medlemsstaterne overvejende har handlet reaktivt i forhold til forudgående retlige udviklinger og derfor har været ude af stand til at øve indflydelse på udformningen af de centrale „konstitutionelle“ retsdoktriner til trods for en stigende erkendelse af, at den selvorganiserende retsintegration havde utilsigtede og uønskede konsekvenser. Der er således ikke grundlag for at hævde, at de mest magtfulde medlemsstater er i en position, hvor de kan diktere udviklingen. Det er indiskutabelt, at særligt Tyskland og Frankrig har en mere central placering end andre, mindre magtfulde medlemsstater, men selv disse lande er gentagne gange blevet tvunget til at acceptere uønskede udfald med baggrund i retsintegration (for yderligere eksempler, se Alter og Meunier-Aitsahalia, 1994: 549ff.; Mattli og Slaughter, 1995: 187ff.).

Retsintegrationens fortsatte basis i en grundlæggende tilslutning fra de suveræne medlemsstaters politiske systemer såvel som tildragelser som Barber-protokollen og søjleopdelingen af Maastricht-traktaten gør det klart, at det faktiske forløb af retsintegrationen ikke kan forstås uden at tage effekterne af diverse politiske praksiser i betragtning. Men staternes evne til effektiv politisk indgri-

ben vis-à-vis de retlige processer er langt fra konstant og udgør under alle omstændigheder kun én blandt mange forskellige udslagsgivende politiske, retlige og andre faktorer inden for den europæiske flerniveaustruktur. Kort sagt finder det brede emergensteoretiske synspunkt væsentlig stærkere støtte i en historisk undersøgelse af europæisk retsintegration end RI. Diskussionen understøtter derfor behovet for at frigøre integrationsforskningen fra dens „hobbeske arv“.

Denne konklusion skal dog kvalificeres på to punkter, som peger frem imod vigtige fremtidige forskningsområder. For det første er der grund til at formode, at de kommende år vil vise sig afgørende vigtige for den europæiske retsintegration. I løbet af 1990'erne har centrale politiske aktører som for eksempel Tysklands daværende kansler Helmut Kohl givet udtryk for, at retsintegrationen er gået for vidt, og at medlemsstaterne bør træffe relevante modforholdsregler (se Weiler, 1999: 217). Der er således tegn på, at de kommende år kan bringe en grundlæggende „forfatningsstrid“ mellem konkurrerende supranationale og mellemstatslige visioner for europæisk retsintegration (jf. Weiler, 1997: 105-111; de Witte, 1998: 293-301). Udfaldet af denne strid vil naturligvis være centralt for den fremtidige vurdering af de teoretiske perspektiver. Hvis staterne i de kommende år viser sig i stand til at „tilbagerulle“ Domstolens autonomi og genbekræfte suverænitetsprincippet primære stilling, vil dette give fornyet støtte til det hobbeske grundsynspunkt. Men hvis EU-rettens fundamentale forfatningsmæssige status omvendt bevares intakt eller styrkes yderligere trods de nationale politiske aktørers tiltagende bekymring, vil det være et stærkt indicium på, at en emergensteoretisk institutionalisme er et bedre udgangspunkt for at analysere europæisk retsintegration.

Det andet forbehold affødes af det faktum, at analysen kun har fokuseret på ét aspekt af den komplekse europæiske integrationsudvikling. Dette grundlag er naturligvis for snævert til at konkludere håndfast med hensyn til den emergensteoretiske positions generelle forklaringskraft. Det er således ikke givet, at andre aspekter af integrationsprocessen med et mere fremtrædende politisk element vil give den samme grad af empirisk støtte til EI som retsaspektet. Hvis tilgangen skal kunne stå som et fuldgyldigt alternativ til den hobbeske tradition, er det med andre ord en forudsætning, at den i de kommende år underkastes en mere systematisk empirisk afprøvning.

Litteratur

- Allen, David (1996). „Competition Policy: Policing the Single Market“, pp. 157-183 i Helen Wallace og William Wallace (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Alter, Karen (1996). „The European Court's Political Power“, *West European Politics*, Vol. 19, pp. 458-487.
- Alter, Karen (1998a). „Who are the 'Masters of the Treaty'?“, *International Organization*, Vol. 52, pp. 121-147.
- Alter, Karen (1998b). „Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence“, pp. 227-252 i Anne Marie Slaughter, Alec Stone Sweet og Joseph

ben vis-à-vis de retlige processer er langt fra konstant og udgør under alle omstændigheder kun én blandt mange forskellige udslagsgivende politiske, retlige og andre faktorer inden for den europæiske flerniveaustruktur. Kort sagt finder det brede emergensteoretiske synspunkt væsentlig stærkere støtte i en historisk undersøgelse af europæisk retsintegration end RI. Diskussionen understøtter derfor behovet for at frigøre integrationsforskningen fra dens „hobbeske arv“.

Denne konklusion skal dog kvalificeres på to punkter, som peger frem imod vigtige fremtidige forskningsområder. For det første er der grund til at formode, at de kommende år vil vise sig afgørende vigtige for den europæiske retsintegration. I løbet af 1990'erne har centrale politiske aktører som for eksempel Tysklands daværende kansler Helmut Kohl givet udtryk for, at retsintegrationen er gået for vidt, og at medlemsstaterne bør træffe relevante modforholdsregler (se Weiler, 1999: 217). Der er således tegn på, at de kommende år kan bringe en grundlæggende „forfatningsstrid“ mellem konkurrerende supranationale og mellemstatslige visioner for europæisk retsintegration (jf. Weiler, 1997: 105-111; de Witte, 1998: 293-301). Udfaldet af denne strid vil naturligvis være centralt for den fremtidige vurdering af de teoretiske perspektiver. Hvis staterne i de kommende år viser sig i stand til at „tilbagerulle“ Domstolens autonomi og genbekræfte suverænitetsprincippet primære stilling, vil dette give fornyet støtte til det hobbeske grundsynspunkt. Men hvis EU-rettens fundamentale forfatningsmæssige status omvendt bevares intakt eller styrkes yderligere trods de nationale politiske aktørers tiltagende bekymring, vil det være et stærkt indicium på, at en emergensteoretisk institutionalisme er et bedre udgangspunkt for at analysere europæisk retsintegration.

Det andet forbehold affødes af det faktum, at analysen kun har fokuseret på ét aspekt af den komplekse europæiske integrationsudvikling. Dette grundlag er naturligvis for snævert til at konkludere håndfast med hensyn til den emergensteoretiske positions generelle forklaringskraft. Det er således ikke givet, at andre aspekter af integrationsprocessen med et mere fremtrædende politisk element vil give den samme grad af empirisk støtte til EI som retsaspektet. Hvis tilgangen skal kunne stå som et fuldgyldigt alternativ til den hobbeske tradition, er det med andre ord en forudsætning, at den i de kommende år underkastes en mere systematisk empirisk afprøvning.

Litteratur

- Allen, David (1996). „Competition Policy: Policing the Single Market“, pp. 157-183 i Helen Wallace og William Wallace (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Alter, Karen (1996). „The European Court's Political Power“, *West European Politics*, Vol. 19, pp. 458-487.
- Alter, Karen (1998a). „Who are the 'Masters of the Treaty'?“, *International Organization*, Vol. 52, pp. 121-147.
- Alter, Karen (1998b). „Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence“, pp. 227-252 i Anne Marie Slaughter, Alec Stone Sweet og Joseph

- Weiler (red.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Oxford: Hart Press.
- Alter, Karen og Sophie Meunier-Aitsahalia (1994). „Judicial Politics in the European Community“, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, pp. 535-561.
- Archer, Margaret (1995). *Realist social theory: the morphogenetic approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Axelrod, Robert (1981). „The emergence of cooperation among egoists“, *American Political Science Review*, Vol. 25, pp. 306-318.
- Bhaskar, Roy (1989). *The Possibility of Naturalism*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Bulmer, Simon (1994). „Institutions and Policy Change in the European Communities“, *Public Administration*, Vol. 72, pp. 423-444.
- Burley, Anne-Marie og Walter Mattli (1993). „Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Interaction“, *International Organization*, Vol. 47, pp. 41-76.
- Dehousse, Reneaud og Joseph Weiler (1990). „The Legal Dimension“, pp. 242-260 i William Wallace (red.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter.
- The Economist*.
- Friis, Lykke (1997). „Amsterdamtraktaten og udvidelsen mod Øst“, *Økonomi & Politik*, Vol. 70, pp. 4-17.
- Garrett, Geoffrey (1992). „International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market“, *International Organization*, Vol. 46, pp. 533-560.
- Garrett, Geoffrey (1995). „The politics of legal integration in the European Union“, *International Organization*, Vol. 49, pp. 171-181.
- Garrett, Geoffrey, R. Daniel Kelemen og Heiner Schultz (1998). „The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union“, *International Organization*, Vol. 52, pp. 149-176.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Greve, Morten (2000). *Beyond Leviathan*, specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Hobbes, Thomas (1985[1651]). *Leviathan*, London: Penguin.
- Jachtenfuchs, Markus (1997). „Conceptualizing European Governance“, pp. 39-50 i Knud Erik Jørgensen (red.), *Reflective Approaches to European Governance*, London: Macmillan.
- Jessop, Bob (1990). *State Theory*, Cambridge: Polity Press.
- Keohane, Robert (1988). „International Institutions: Two Approaches“, *International Studies Quarterly*, Vol. 32, pp. 379-396.
- Keohane, Robert (1989). *International Institutions and State Power*, Boulder: Westview.
- Keohane, Robert (1995). „Hobbes's Dilemma and Institutional Change in World Politics“, pp. 165-187 i Hans Henrik Holm og Georg Sørensen (red.), *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder: Westview.
- Keohane, Robert og Stanley Hoffmann (1990). „Conclusions: Community politics and institutional change“, pp. 276-300 i William Wallace (red.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter.
- Luhmann, Niklas (1993). *Sociale systemer*, 1. elektroniske udgave, København: Munksgaard.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe og Kermit Blank (1996). „European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, pp. 341-378.
- Mattli, Walter og Anne Marie Slaughter (1995). „Law and politics in the European Union“, *International Organization*, Vol. 49, pp. 183-190.

- Mattli, Walter og Anne Marie Slaughter (1998). „Revisiting the European Court of Justice“, *International Organization*, Vol. 52, pp. 177-209.
- Moravesik, Andrew (1993). „Preferences and Power in the European Community“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, pp. 473-524.
- Moravesik, Andrew (1995). „Liberal intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, pp. 611-628.
- Morgenthau, Hans (1961). *Politics among Nations*, 3. udg., New York: Alfred Knopf.
- Nugent, Neill (1999). *The Government and Politics of the European Union*, 4. udg., London: Macmillan.
- Oye, Kenneth (red.) (1986). *Cooperation Under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press.
- Prigogine, Ilya (1980). *From Being to Becoming*, San Francisco: Freeman.
- Rasmussen, Hjalte (1998). *EU-ret i kontekst*, 3. udg., København: GADJura.
- Ross, George (1995). *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge: Polity.
- Ruggie, John (1993). „Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations“, *International Organization*, Vol. 47, pp. 139-174.
- Sauter, Wolf (1997). *Competition Law and Industrial Policy in the EU*, Oxford: Clarendon Press.
- Stone Sweet, Alec og Thomas Brunell (1998). „Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community“, *American Political Science Review*, Vol. 92, pp. 63-81.
- Teubner, Gunther (1993). *Law as an Autopoietic System*, Oxford: Blackwell.
- Tsoukalis, Loukas (1993). *The New European Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Varela, Francisco (1979). *Principles of Biological Autonomy*, New York: Columbia University Press.
- Volcansek, Mary (1992). „The European Court of Justice: Supranational Policy-Making“, *West European Politics*, Vol. 15, pp. 109-121.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley.
- Weiler, Joseph (1994). „The Quiet Revolution. The European Court of Justice and Its Interlocutors“, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, pp. 510-534.
- Weiler, Joseph (1997). „The Reformation of European Constitutionalism“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, pp. 97-131.
- Weiler, Joseph (1999). *The Constitution of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wessels, Wolfgang (1996). „Verwaltung im EG-Mehrebenensystem. Auf dem Weg zur Mega-Bürokratie?“, pp. 165-187 i Markus Jachtenfuchs og Beate Kohler-Koch (red.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske-Budrich.
- Wilks, Stephen og Lee McGowan (1995). „Disarming the Commission: The Debate over a European Cartel Office“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, pp. 259-273.
- Willke, Helmut (1992). *Ironie des Staates*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Wincott, Daniel (1996). „The Court of Justice and the European policy process“, pp. 170-184 i Jeremy Richardson (red.), *European Union. Power and policy-making*, London: Routledge.
- Wind, Marlene (1994). „Europa mod en Post-Hobbesk Orden?“, *Dansk Sociologi*, Vol. 5, pp. 20-41.
- de Witte, Bruno (1998). „Sovereignty and European Integration“, pp. 277-304 i Anne Marie Slaughter, Alec Stone Sweet og Joseph Weiler (red.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Oxford: Hart.