

## “System Monnet” eller pragmatisk funktionalisme

af af Uffe Østergård

Jean Monnet professor og direktør for Dansk Center for Holocaust- og  
Folkedrabsstudier

Da Forbundsrepublikkens grønne udenrigsminister Joschka Fischer i januar 1999 markerede begyndelsen på det tyske formandskab ved at præsentere Europaparlamentet for de tyske planer åbnede han døren til det – ikke kun i Danmark – ømtålelige spørgsmål om magtfordelingen mellem nationale stater og de forskellige EU-organer. Reelt var der tale om en europæisk forfatningsdebat, selv om ikke alle dengang ville anerkende det. Fischer tillod sig – omend i yderst diplomatiske vendinger – at stille spørgsmålstegn ved det han kalder “den hidtidige EU-metode”. Dermed sigtede han til funktionalismen som den blev praktiseret af den grå eminence bag Kul- og Stålunionen i 1950 (der netop uden større fanfarer er løbet ud, erstattet som den er af den Europæiske Union).

Anden del af Joschka Fischers tale handlede om det demokratiske underskud og den manglende folkelige legitimitet af EU’s organer. Bortset fra at hovedparten af det demokratiske underskud skyldes at regeringerne og deres administrationer har øget deres magt på bekostning af parlamenterne er der intet nyt i Fischers korrekte kritik. Det nye var at han kaldte den støtte- og tilskudsmaskine, der traditionelt er blevet sat i gang hver gang samarbejdet har bevæget sig ind på nye områder eller er blevet udvidet med nye lande, “System-Monnet”. Denne fremgangsmåde har efter den tyske regerings opfattelse mødt sine grænser for længe siden. Kritikken begyndte allerede i Helmut Kohls senere år og er blevet et mantra for såvel Fischer som hans chef, den socialdemokratiske kansler Gerhard Schröder. Men det har ikke fået den til at forsvinde, som det fremgår af Frankrigs indædte forsvar for landbrugsordningerne og Spaniens, Grækenlands og Portugals uvillighed til at omdirigere regionalstøtte til de nye medlemslande. Der skal spares, kræver nettobetalerne, især Tyskland, mens nettomodtagerne, først og fremmest Frankrig og Sydeuropa, ikke vil af med indtægterne.

Det er imidlertid et åbent spørgsmål om det er retfærdigt at opkalde EU’s tilskudsmaskine efter Jean Monnet. Denne i Danmark forbløffende ukendte statsmand udviklede efter 1945 den funktionalistiske strategi for at overløste den automatiske modstand i de nationale administrationer. Men at holde ham ansvarlig for mylderet af støtteordninger og det deraf følgende spild og risiko for korrupsion er egentlig uretfærdigt. Jean Monnet, der levede fra 1888 til 1979, voksede op i Cognac-distriktet i det sydvestlige Frankrig, hvor hans far drev et beskedent firma med eksport af de gyldne dråber. Monnet afsluttede aldrig nogen videregående uddannelse og blev aldrig valgt til en politisk post. Alligevel er han en af de allermest indlydelsesrige enkeltpersoner i det 20. århundredes Europa, og det er helt retfærdigt at et program til udbredelse af forskning og undervisning i den europæiske integrations historie bærer hans navn. Man kan få en god fornemmelse af hans arbejdsmåde i hans erindringer der udkom i 1976. De blev oversat til dansk i 1987, men har tilsyneladende ikke gjort videre indtryk på den danske offentlighed. I hvert fald kom de lynhurtigt på udsalg og kunne nogle år erhverves for en tier, indtil restoplaget blev makuleret.

Men det var dengang og i mellemtiden er den seriøse interesse for EU steget noget, selv i Danmark. I Monnets erindringer skildres hvordan det nye samarbejdende Europa begyndte i 1917 midt under 1. verdenskrig. Under indtryk af den trussel som Tysklands skærpede ubådskrig betød for de allierede forsyninger fik en lille gruppe embedsmænd i London bestående af to briter, John Anderson og Arthur Salter og en ung franskmand, Jean Monnet, den idé at samle den allierede tonnage i en fælles pulje som blev sat under "overstatslig" administration i det såkaldte *Allied Maritime Transport Council*. Der viste sig hurtigt at være store muligheder i denne nye organisationsform. For at opnå den mest effektive udnyttelse af den sparsomme tonnage var det ikke nok at den blev administreret i fællesskab. Det blev hurtigt klart at det også var nødvendigt i fællesskab at organisere indkøbene af de transporterede varer, først og fremmest korn. Skibspuljen blev derfor efterfulgt af varepuljer. Det var første gang *spill-over* effekten gjorde sig gældende i internationalt samarbejde.

Det hele fungerede så fortræffeligt at de samme embedsmænd, da freden stod for døren, fik den idé at benytte den samme fremgangsmåde efter krigen. I efteråret 1918 overtalte de deres ministre til at foreslå den amerikanske regering at oprette en international økonomisk samarbejdsorganisation. Men det blev skarpt afvist i Washington ud fra en doktrinær liberalistisk modstand mod enhver form for regeringsindgreb i økonomien. Den afvisning blev sandsynligvis lige så afgørende for at 1920'erne kun blev til en mellemkrigstid i stedet for den efterkrigstid de krigsførende havde drømt om, som Senatets afvisning af Versailles-traktaten og Folkenes Forbund i 1920. Resultatet blev den økonomiske verdenskrise, hvor de enkelte stater søgte at tørre deres problemer af på hinanden. Og kun opnåede at forstørre dem.

Kombinationen af Jean Monnet og Arthur Salter optrådte igen i det første, sensationelle (og dødfødte) forsøg på at sammensmelte Storbritannien og Frankrig til en ny politisk enhed efter deres katastrofale militære nederlag i maj 1940. Den nyudnævnte britiske premierminister Winston Churchill tilbød i juni 1940 at indgå en politisk, militær og økonomisk union med det slagne Frankrig. Churchills forslag blev overbragt den franske regering af den eneste franske general der var kommet igennem kampene med hæder, Charles de Gaulle. Men forslaget var Monnets. Det blev afvist af det franske parlament, der var flygtet til Bordeaux, tæt ved det Cognac-distrikt, hvor Monnets familievirksomhed lå. I stedet overdrog parlamentets flertal, det selvsamme parlament som få år tidligere under hele Europas bevågenhed havde indsat en venstreorienteret Folkefronts-regering, magten til den reaktionære veteran fra 1. verdenskrig, general Pétain med de kendte følger i form af det anti-republikanske regime i Vichy.

I denne sammenhæng er det dog vigtigere at Monnet, efter Frankrigs udtræden af krigen, som *britisk* embedsmand blev sendt til USA for at forestå indkøbene til det ensomt kæmpende Storbritannien. Med sin enestående evne til at komme på fortrolig fod med de ledende statsmænd lykkedes det Monnet at vinde præsident Roosevelt for sin plan om at mobilisere USA's industrielle ressourcer til støtte for Storbritannien (som landet ganske vist kom til at betale fuld pris for, hvilket forklarer landets fattigdom efter 1945). Trods alle langsigtede fordele for USA en

langtfra nærliggende tanke i det isolationistiske USA, hvor Franklin D. Roosevelt stillede op for tredje gang til præsidentembedet i kamp med en isolationistisk og anti-britisk front fra piloten Charles Lindberg til John F. Kennedys fader, Joseph (der var ambassadør i London).

Monnets arbejdsmåde i alle disse sammenhænge var ret uformel. Grundlaget var altid at tænke fem skridt frem og have et kort og klart memorandum klar som kunne løse et dagsaktuelt politisk problem, *før* det opstod som problem. Samtidig holdt han de langsigtede følger for sig selv og sine nærmeste medarbejdere. Denne fremgangsmåde kom til at præge det europæiske samarbejde i efterkrigstiden og lå bag tiltag som vedtagelsen af det indre marked i 1986 og ØMU'en i 1991. Delors er fransk socialdemokrat og protestant og kan næppe beskyldes for at elske det frie marked for dettes egen skyld. Alligevel tog han initiativet til gennemførelsen af det frie indre marked i 1986. Forklaringen på dette tilsyneladende paradoks er at han fulgte Monnets taktik. Når først markedet var kommet i stand ville det blive indlysende for regeringerne og befolkningerne at der var behov for reguleringer og nye initiativer som den fælles valuta. Derfor Maastricht-traktaten i december 1991 med proklamationen af en Europæisk Union.

Teorien var udmærket, og realiseringen sådan set også. Den har gjort det muligt for liberalisterne at proklamere det daværende EF som deres projekt i 80'erne, og for socialdemokraterne at hævde det samme om EU i 90'erne. Og for begge at have ret, bare til hver sin tid. Risikoen fremgår af stilstanden i 1990'erne, hvor liberalisterne stod af da man nåede til den af Delors forudsatte reguleringsfase, før den socialdemokratiske del af befolkningerne rigtigt kunne bekvemme sig til at opgive troen på den nationale velfærdsstat som eneste garant for velfærden. Problemet med at enes om udvidelsen af EU demonstrerer begrænsningen ved funktionalismen. Der er snarere behov for en åben og klar politisk diskussion med klare forfatningsudkast og begejstrende formålsklæringer. Den blev indledt i foråret 2000 med store indlæg af Fischer, Jospin og sågar Tony Blair. Ja selv et dansk bidrag blev det til af daværende udenrigsminister Mogens Lykketoft.

Men debatten er aldrig rigtigt trængt ud i en bredere europæisk offentlighed. Meget tyder på at samarbejdet og dermed hele integrationsprocessen har tabt legitimitet i befolkningernes øjne, bl.a. bevidnet i den meget ringe deltagelse i valget til Europaparlamentet i juni 1999 (selv om det især var den lave deltagelse i Storbritannien og Nederlandene der bragte gennemsnittet ned). Hvorvidt den nye metode med et Konvent, delvis rekrutteret fra de nationale parlamenter til at diskutere en europæisk forfatning, vil have bedre held er svært at spå om på indeværende tidspunkt. Formentlig bliver det den logiske umulighed, en "føderation af nationalstater" som politikere fra Jacques Chirac og Lionel Jospin til den tyske præsident Johannes Rau støtter. Denne konstruktive tvetydighed har ikke meget meget med føderalisme at gøre. Men meget med den pragmatiske fremgangsmåde der fra Monnets dage har præget det europæiske samarbejde.

[*Jyllandsposten* kronik 18.9 02]