

2.3.2.4 Casestudie: De danske forbehold i forbindelse med Maastricht-traktaten.....	71
2.3.3 <i>Delkonklusion</i>	77
2.4 KONSEKVENSER FOR SKELLET MELLEM NATIONALT OG INTERNATIONALT	78
2.4.1 <i>Interdependens og skellet mellem nationalt og internationalt</i>	79
2.4.2 <i>Europæisk integration og skellet mellem nationalt og internationalt</i>	80
2.4.2.1 Casestudie: Frankrigs nationale interesser og EU-politik	85
2.4.3 <i>Delkonklusion</i>	90
2.5 KONSEKVENSER FOR SUVERÆNITETEN SAMLET	91
3.0 SYSTEMSKIFTE?.....	95
3.1 FORTOLKNINGER AF FORANDRINGERNE I DET INTERNATIONALE SYSTEM..	97
3.2 SYSTEMSKIFTEFORTOLKNING OG HISTORIEOPFATTELSE.....	103
3.3 DELKONKLUSION	106
4.0 KONKLUSION.....	107
5.0 LITTERATUR	110
6.0 KOMMENTARER TIL LITTERATUREN	117

Forord

Denne bog er, bortset fra nogle få ændringer, identisk med mit speciale, som blev indleveret ved Historisk Institut, Århus Universitet, juni 2001. Under udarbejdelsen af specialet har jeg trukket på en række personer, som fortjener en tak. Først og fremmest skylder jeg en tak til min specialevejleder Thorsten Borring Olesen, hvis store faglige rummelighed og engagement jeg har nydt særdeles godt af.

Desuden skal jeg rette en stor tak til Maria Søe Dissing, Nikolaj Foged, Rasmus Abildgaard Kristensen og Stig Günther Rasmussen, som har bidraget med korrekturlæsning, modspil, interesse og tålmodighed. En særligt stor tak skal tilfalde min våbenbroder Lars Due Arnov, som på alle måder har været speciale- og studietidens salt.

Endelig skal der lyde en behørig tak til Jean Monnet Centret og Morten Rasmussen for at have foranlediget og arbejdet med udgivelsen af denne bog.

Århus, april 2002.

Lise Hedegaard Rasmussen

Forkortelser

ASEAN	Association of South East Asian Nations
BvG	Bundesverfassungsgericht
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECB	European Central Bank
EF	Det Europæiske Fællesskab
EFA	Den Europæiske Fællesakt (Fællesakten)
EKSF	Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab
ERM2	European Rate Mechanism 2
EU	Den Europæiske Union
EØF	Det Europæiske Økonomiske Fællesskab
FPA	Foreign Policy Analysis
FUSP	Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
IP	International Politik
NATO	North Atlantic Treaty Organization
WTO	World Trade Organization

Indledning

“Something has happened between 1957 and 1992 to the meaning, implications and applicability of the time-honoured conception of sovereignty; and in Europe, much of this has been due to the impact of the European Community...”¹

Ved den danske grundlovsrevision i 1953 blev den efterhånden så kendte §20 vedrørende afgivelser af suveræne beføjelser til mellemstatslige myndigheder indføjet. Formålet med denne var at gøre det muligt for Danmark at deltage i et internationalt samarbejde, der begrænsede den nationale suverænitet. Dette krævede en Grundlovsrevision, fordi den form for internationalt samarbejde, som §20 sigtede til, ikke forelå før 1945. Grundlovsrevisionen var delvist motiveret af NATO-samarbejdet, som Danmark tiltrådte i 1949. NATO-samarbejdet og §20 var symptomer på, at der efter Anden Verdenskrig var ved at ske store ændringer i det internationale system; og at disse fordrede mere formaliseret og forpligtende mellemstatsligt samarbejde, end der hidtil var set og havde været behov for. Dette førte ligeledes til oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber i 1957 med den eksplicite hensigt at sikre varig fred, stabilitet, sikkerhed og vækst. I forbindelse med vækstaspektet ansås det for nødvendigt at iværksætte et snævert økonomisk samarbejde for blandt andet at imødekomme den stigende internationalisering af økonomierne.

Disse forpligtende mellemstatslige samarbejder, samt en yderligere internationalisering af kapitalen med international interdependens til følge, har ændret vilkårene for traditionel statslig suverænitet. Det er derfor væsentligt at sætte fokus på de konsekvenser, denne udvikling har haft for suveræniteten. Staternes suverænitet danner grundlag for den måde, vi forstår magt og politik på. Desuden er suverænitet selve fundamentet for opdelingen af verden i geografisk adskilte og uafhængige enheder, der styrer sig selv. Hvis man vil belyse, hvilke forandringer i magt og politik, der har fundet sted efter 1945

¹ Hedetoft 1994, s. 15.

vil studiet af suverænitet derfor være den oplagte indfaldsvinkel til dette. Fordi suverænitet er så fundamental, kan man ved at analysere dens historiske udvikling få et klarere billede af om forudsætningerne for den nuværende politiske organisering af verden i nationale enheder og et inter-nationalt system er ved at smuldre.

Som det fremgår af citatet ovenfor, er det i Europa særligt det europæiske samarbejde, der har påvirket statens suverænitet. Dette skyldes, at den europæiske integrationsproces indebærer en overførsler af væsentlige statslige kompetencer til overnationale institutioner. Europæisk integration er dermed gået langt længere i retning af at forpligte medlemsstaterne end traditionelt mellemstatsligt samarbejde. Det europæiske samarbejde har udviklet sig til en hybrid mellem et almindeligt mellemstatsligt samarbejde og en føderation. Hvis man vil fokusere på ændringerne i det internationale system efter 1945 og suverænitets rolle i disse, er det derfor vigtigt at få rede på, hvilke konsekvenser netop den europæiske integrationsproces har for den statslige suverænitet. Dette er imidlertid behæftet med vanskeligheder. At citatet ovenfor indledes med ordet 'something' til at beskrive, hvordan nationalstatens suverænitet er blevet påvirket de sidste godt 30-40 år, forekommer således sigende. For at 'noget' er sket, er der ingen tvivl om, men hvad dette 'noget' nærmere bestemt er, findes der mange og modstridende opfattelser af - både i den akademiske såvel som den offentlige debat.

Et eksempel på dette er den danske debat om EU, hvor suverænitet er kasterbold mellem henholdsvis tilhængere og modstandere: Således påstår den ene side, at "for at genvinde et minimum af suverænitet og politisk råderum i forhold til den globaliserede kapital er det nødvendigt for staten at alliere sig stadigt tættere med andre stater." Mens den anden hævder, at: "EU udgør en voksende trussel mod Danmarks muligheder for suverænt selv at bestemme, hvordan samfundet skal indrettes."² Der hersker således en vis uklarhed om, hvilke konsekvenser europæiske integration og den internationale interde-

² Hhv. Henrik Dahl i Information, 27. maj 2000 og National-konservatives holdning til EU. Information, 6. maj 2000.

pendens mere præcist har for den traditionelle nationalstatssuverænit.

Hensigten med denne publikation er derfor at analysere og diskutere, hvad der er sket med den traditionelle suverænitet i mødet med den internationale interdependens og i særdeleshed den europæiske integrationsproces. Herunder vil forudsætningerne for de forskellige modstridende opfattelser af dette problemkompleks bliver diskuteret for at opnå større klarhed over hvordan og i hvor høj grad (hvis overhovedet) den statslige suverænitet sættes under pres af interdependens og integration. Med dette som udgangspunkt skal det yderligere diskuteres, om det stadig giver mening at betragte de europæiske stater som suveræne i traditionel forstand. Spørgsmålet er således ikke, om begrebet suverænitet har ændret sig, men om det stadig kan bruges til at beskrive og forstå den måde, magten er organiseret på. Dette leder til det centrale spørgsmål om, hvorvidt magten efter 1945 overhovedet kan siges at være organiseret i et internationalt system af suveræne stater - eller er der sket et 'magtorganisatorisk system'. Tilsidst præsenterationen af disse overordnede temaer og problemstillinger skal der føjes nogle kommentarer og forbehold: Både suverænitet, europæiske integration og den internationale interdependens præges af stor kompleksitet. Ingen af disse tre størrelser er simple og entydige, hvilket også er én af årsagerne til de store uklarheder i forskningsdiskussionen på dette felt. Karakteren af det europæiske samarbejde varierer for eksempel over tid og efter sagområde. Samarbejdet var ikke det samme i 1972 som nu, og EU's kompetencer i forhold til nationalstaten er ligeledes forskellige fra sagområde til sagområde. Variationerne gør det vanskeligt at indfange og beskrive forholdet mellem suverænitet, integration og interdependens. For at undgå disse uklarheder, der i forskningen har meget store problemer for analysen af suverænitet, vil de tre nøglebegreber og deres indbyrdes relationer blive låst gennem en begrebsanalyse. Eftersom den europæiske integrationsproces ikke foregår mellem begreber, men mellem reelt eksisterende enheder i det internationale samfund, vil begrebsanalysen bliver suppleret med empiriske eksempler som cases.

De problemstillinger, der berøres i denne bog, er sammenvævet med mange andre problemstillinger som eksempelvis forholdet mel-

lem stat og samfund, adfærd og magt i det internationale system, nationalisme, demokrati i Europa, (velfærds) statens fremtid, udformningen af EU's institutioner, statens rolle i disse samt beslutningsprocessernes betydning for suveræniteten. Emnets kompleksitet fordrer så meget desto mere et fravalg af de aspekter af problematikken, der ikke er helt centrale. Der vil derfor være mange, meget nært beslægtede områder, der her er udeladt både af stringens- og afgrænsningssyn. Af samme årsag vil denne publikation koncentrere sig om EU-staternes suverænitet alene. Den tidsmæssige afgrænsning går overordnet set fra 1945 og til i dag. Men et fikspunkt i forholdet mellem suverænitet og integration må siges at ligge i 1992 med oprettelsen af Den Europæiske Union.

Bogen er opdelt i tre dele. I første del introduceres og defineres suverænitetsbegrebet. I anden del analyseres og diskuteres de konsekvenser den europæiske integrationsproces og den internationale interdependens har for suveræniteten. Endelig vil konsekvenserne for den internationale organisering af magten i tredje del blive diskuteret og analyseret. Det ledende spørgsmål her vil være om vi er på vej mod et systemskifte? Tredelingen af bogen markerer en emne- og periodemæssig opdeling, og de tre dele er ikke vægtet lige meget. Således er anden del vægtet klart mere end første og tredje, både hvad angår indhold og omfang. Grænsen ved 1945 markeres i publikationens struktur ved det, at første del beskriver det traditionelle suverænitetsbegreb og dets historie op til 1945. Anden del indledes tilsvarende med et afsnit om den internationale udvikling efter 1945, mens resten af bogen kun beskæftiger sig med suverænitet efter 1945.

Første del har altså til formål at introducere og definere suverænitetsbegrebet som oplæg til resten af bogen. Dette vil ske ved at opridse begrebets historie og analysere det. Meningen er at udrede, hvad suverænitetsbegrebet indebærer, hvordan det er skruet sammen og hvilke problematikker, der eventuelt ligger implicit i det. Dette er nødvendigt for ikke blot at reproducere den ovennævnte uklarhed. Afsnittet skal munde ud i en entydig definition af traditionel nationalstatssuverænitet til brug i analyserne i resten af bogen.

I anden del, som er bogens hovedafsnit, er en analyse og diskussion af, hvilke konsekvenser den Europæiske integrationsproces og

den internationale interdependens har for den traditionelle nationalstatssuverænitet. Anden del vil falde i tre afsnit, der hver især fremstiller én side af suverænitetsbegrebet, mens delen rundes af med et afsnit om konsekvenserne for staternes suverænitet samlet set. Hvert afsnit indledes med et kort afsnit om interdependens og suverænitet, der så fungerer som en art indledning til den i afsnittet centrale behandling af integration og suverænitet.

Fremstillingen af integrationens konsekvenser for suverænitet vil i hvert af de tre afsnit blive afsluttet med korte casestudier som et 'empirisk' *supplement* til analysen og diskussionen. Det skal i den sammenhæng påpeges, at man i en analyse af denne type og med et emne så komplekst som dette må bruge casene på den eneste måde, de med metodisk rimelighed kan bruges; nemlig som supplement til problemstillingen. Det skal således understreges, at casene blot skal bidrage til diskussionen, til at belyse udvalgte problemer samt supplere analysen med konkrete eksempler. Det ville være metodisk uholdbart at føre casene som 'bevis', når de ikke er det primære materiale, og de ikke har den fremtrædende plads i analysen. Det betyder så omvendt, at der ikke fordres et grundigt og selvstændigt nærstudie af case-emnerne. Fremstillingerne af casene vil således være korte og i det væsentligste ligge op ad andre fremstillinger.

Tredje del er bogens perspektiverende afsnit, og vil med udgangspunkt i anden del overveje, om organiseringen af magten går mod et systemskifte. I denne del vil forskellige bud på, om vi er på vej mod et internationalt politik systemskifte blive fremlagt og diskuteret ud fra et større historisk perspektiv på systemskifte.

Begrebsanvendelse

Det centrale begreb i denne publikation er selvsagt suverænitet. For en nærmere redegørelse for dets betydning se første del. Tæt knyttet til betydningen af suverænitet er staten. *Stat* vil her blive anvendt i betydningen 'et uafhængigt politisk samfund' ("a self-sufficient, autonomous, juristic body of citizens"- se første del). Og herunder dette samfunds politiske indretning, der er etableret gennem et eget rets-

stem og en central regeringsmagt.³ Staten vil som sådan blive opfattet som det politiske samfund 'set udefra', i modsætning til en opfattelse af staten som det interne system af politiske institutioner.

Magt skal her forstås som *politisk magt*. Begrebet politisk magt er principielt bundet til staten, da det først var med opkomsten af denne, politik udskiltes som et område for sig. Den politiske magt udøves i et politisk samfund, over et politisk samfund eller på vegne af dette samfund. *Politik* skal således opfattes som det, der angår samfundets styring. Og samfundets styring går på, hvem der har beslutningskompetencen over allokeringen af velfærd.

Begrebet *magtens organisering/den politiske organisering* opfattes her som den måde, den politiske magt er arrangeret eller struktureret på. Magten kan for eksempel være organiseret feudalt, i bystater, i suveræne enheder eller i imperier. Magtens organisering går dermed på, hvor den politiske magt er placeret, og hvordan den er udformet.

Med de *nationale interesser* skal forstås de mål, staten/samfundet måtte have for sig selv. Det skal dog påpeges, at begrebet er omstridt. Den nationale interesse er således i en moderne, demokratisk nationalstat ikke en entydig størrelse, idet alle i den demokratiske beslutningsproces har mulighed for at påvirke formen og indholdet af de nationale interesser. Samtidig kræver ideen om én national interesse, at alle borgere har identiske interesser for staten, hvilket selvsagt ikke er tilfældet. Den nationale interesse er således aldrig givet på forhånd. I denne bog vil de nationale interesser blot blive brugt til meget overordnet at betegne, at stater har nogle bestemte interesser for sig selv. I den betydning mener jeg godt at kunne forsvare anvendelsen af dette begreb.

En definition af *integration* afhænger i høj grad af teoretisk ståsted. Det er således vanskeligt at finde en definition af integration, der ikke bygger på teoretisk bestemte antagelser af, hvem der driver integrationen frem, og hvor integrationen vil ende. Men europæiske integration er som nævnt ikke statisk. Integrationen af Europa indebar ikke det samme i 1957 som i 1986 eller 2001; og ingen kan forudse,

³ Politikens Filosofileksikon.

graden af integration i 2020. I denne publikation forstås integration derfor primært som det konkrete europæiske samarbejde; EF/EU. Dog adskiller et integrationssamarbejde sig fra almindeligt/traditionelt mellemstatsligt samarbejde ved det, at integrationen indebærer et tættere samarbejde mellem staterne samt en vis grad af fælles overnationale institutioner, som resultat af afgivelse af suverænitet (jf. omtalen af §20).

Betydningen af *international interdependens* vil blive nærmere indkredset i anden del. Her skal blot bemærkes, at international interdependens betegner en international, gensidig afhængighed på det politiske, økonomiske, militære og økologiske område. Man kunne i stedet for international interdependens have benyttet begrebet *globalisering*, men dette begreb indebærer ofte ideologiske, normative eller præskriptive elementer. Betegnelsen interdependens knytter sig til statssystemet, da den gensidige afhængighed finder sted mellem staterne. Globalisering derimod kan have den bibetydning, at staterne har mistet deres betydning.⁴ Så for ikke at bruge et normativt ladet ord og foregribe konklusionen, har jeg valgt at anvende det lidt ældre udtryk interdependens.

System - for eksempel det internationale system- opfattes her som 'et ordnet hele af interagerende aktører'. Et egentligt system kan således ikke siges at have eksisteret før med det moderne statssystem. Det skal påpeges, at både termen *system* og *international* gennemgående vil blive brugt, også hvor disse egentlig er misvisende (for eksempel i middelalderen samt i forbindelse med et systemskifte væk fra det internationale). Dette er gjort i mangel af bedre. Betegnelsen EU vil generelt blive anvendt som navnet for det europæiske samarbejde; til tider også før 1992.

Endelig skal det bemærkes, at visse af forandringerne i det internationale system efter 1945 mangler en samlet begrebsliggørelse: "...no shared vocabulary exists in the literature to depict change and continuity".⁵ Derfor er man ofte henvist til selv at fortol-

⁴ Barry Jones 1995, s. 5 og Immerfall 1998, s. 2.

⁵ Ruggie 1993, s. 140. Desuden Rosenau: f.eks 1969, s. 5, Wæver 1995, s. 426.

ke/begrebsliggøre og selv at prøve at finde dækkende termer for de forandringer, der finder sted.

1.0 Introduktion til suverænitetsbegrebet - historie og begrebsafklaring

Et ordbogsopslag vil vise, at begrebet 'suveræn' (fr.: *souverain*) kommer fra det middelalderlatinske: *superanus*, hvor *super* betyder *over*. Ordet suveræn bærer altså betydningen *højest/ypperst*. De leksikalske definitioner af 'suverænitet' indeholder de samme elementer: overhøjhed, statslig uafhængighed, statens magt til at udøve myndighed på eget område samt eneherkende.

Der vil i det følgende blive givet et historisk rids over den suveræne stats historie. Det særegne ved den moderne suveræne territorialstat vil indledningsvist blive illustreret ved en sammenligning med middelalderens magtorganisering. Herefter vil udviklingen af den suveræne stat samt af det større system eller samfund af suveræne stater blive fremstillet. Min fortolkning af denne udvikling er, at den i grove træk er kendetegnet af en slags 'spejling' mellem enhed(stat) og system(samfundet af stater). Det vil sige, at organiseringen af magten i enheden kan ses afspejlet i systemets organisering. Og herefter afspejler systemets organisering sig så i enhedernes. Ved en omorganisering af magten i enheden afspejler denne sig igen i systemet, hvorefter systemet atter afspejler sig i enhedernes organisering.⁶

⁶ En fremstilling som denne vil altid bygge på de træk, man retrospektivt opfatter som væsentlige, og den er naturligvis stileret, da den blot skal give et overblik over en lang historisk udvikling. For eksempel udviklede det feudale system sig over flere århundreder, hvorfor der selvfølgelig er variationer over tid. Ydermere var der feudale organisationsformer i Europa op til i hvert fald omkring 1789. Enevælden og de tidlige suveræne former var derfor ikke i praksis absolut eneherkende på territoriet, blandt andet også fordi statens administrationsapparat og infrastruktur dengang ikke var tilstrækkeligt effektivt til at dominere hele territoriet. Hertil kommer de forskelle, der har været mellem de forskellige europæiske stater. England var for eksempel foran på det forfatningsmæssige område.

1.1 Historisk rids

Den suveræne territorialstat opstod ved overgangen mellem middelalderen og renæssancen. Den suveræne stat var således et organisatorisk nybrud i forhold til middelalderens feudale system.

Den centrale forskel på den suveræne territorialstat og middelalderens feudale system var magtens placering og omfang. Magten i det feudale system var organiseret som en række overlappende og konkurrerende loyalitetsforhold mennesker og institutioner imellem. Der var således ikke noget entydigt centrum for magten. Til eksempel var det nuværende Frankrig omkring år 1000 et område opdelt i en række len (betyder 'lån'), der ikke alle hørte under den franske konge. Den engelske konge var således lensherre på mange af de franske len. De enkelte len var udlånt-/bortforpagtet til andre herremænd (adels- eller kirkefolk), som havde bortforpagtet jorden videre til bønder. Den nederste i dette samfund - bonden - havde således over sig en lang række af herrer, der selv var underlagt andre herrer. Hertil kom, at kirkens magt blandede sig med den verdslige, især på lovgivningsområdet. Man kunne på denne måde godt være underlagt flere herrer og former for jurisdiktion samtidig. En herre kunne besidde *overhøjhed*, men ikke suverænitet, idet hans autoritet altid var i konkurrence med andres. Fordi den feudale magtstruktur baseredes på forhold mellem personer, var den ikke at opfatte som territorialt defineret.⁷ 'Stat' i betydningen "a self-sufficient, autonomous, juristic body of citizens", fandtes simpelthen ikke i middelalderen - hverken som begreb eller konkret størrelse.⁸

1.1.1 Konsolideringen af den suveræne enhed

Den første suveræne stat voksede frem i Frankrig omkring begyndelsen af det 14. århundrede. Her havde den franske stat formået at gøre op med de personer og institutioner, der stredes med staten om magt.

⁷ Spruyt 1994, s. 36f og 42.

⁸ Ullmann 1968; s. 137.

ten og havde dermed organiseret sig som en suveræn territorialstat. Dette indebar en detronisering af de franske hertugers magt internt i staten, samt en tæmning af kirkens magt i forhold til staten.⁹

En sådan organisering af statens suveræne magt krævede, i følge Spruyt, en reorientering af hele samfundet. De middelalderlige måder måtte vige for de ‘moderne’. På den måde skete der fra og med 1200-tallet gradvist en overgang fra personbaseret styre til statsligt (offentligt); fra gejstlig lov til royal lov (*Lex est Rex*)¹⁰; fra universelt-kirkeligt herredømme til territorialt.¹¹ Sidstnævnte overgang til territorial organisering blev endog iværksat med pavekirkens medvirken. I 1313 udstedte pave Clement d. 5. nemlig et dekret, *Pastoralis cura*, der slog fast, at “The exercise of public power was territorially confined and there was no organ that could legitimately exercise jurisdiction beyond that territory...”.¹² Vigtigst i denne udvikling var imidlertid antagelsen af, at kongen var ‘lovenes kilde’.¹³

Lex est Rex var grundlaget for det store opgør med den feudale organisering og det feudale aristokrati. Filosofen Jean Bodins (1530-1596) skrifter om den absolutte og udelelige suverænitet som højeste *retslige* autoritet, blev brugt til at retfærdiggøre indførelsen af enevælden i det meste af Europa. Hvis suveræniteten skulle være udelelig krævedes det, at der kun var én suveræn; det vil sige én lovgiver, én feudal overherre og én vilje i forhold til udenrigsaffærer, finanser, administration og til dels i forhold til kirken.¹⁴ Regenten/suverænen blev dermed identisk med statens magt, manifesteret i de berømte ord

⁹ Spruyt 1994, s. 77ff; Schulze 1996, s. 17f.

¹⁰ Før dette var kongens lovudøvelse underlagt Pavens. Paven besad ‘magtensom-sådan’, mens kongen blot var ‘magtens udøver’. Både kongeriget og kongen selv var således underlagt Pavens jurisdiktion. Med introduktionen af *Lex est Rex* (kongen er loven) var loven stadig guddommelig i den forstand, at kongen blot overtog de religiøse institutioner. Kirke og stat var således ikke adskilt. Ullmann 1968, s. 126 og 103.

¹¹ Spruyt 1994, s. 103.

¹² Ullmann 1968, s. 198.

¹³ Spruyt 1994, s. 102f.

¹⁴ Dette dækker de traditionelle suveræne kerneområder: Voldsmonopol, statens sikkerhed, penge-/møntvæsen, skatteinddrivning og retsvæsen.

(som Ludvig d. 14. aldrig har sagt): “L’État c’est moi”, og regenten var dermed statens personificerede vilje. Også Thomas Hobbes (1588-1679) søgte at retfærdiggøre enhedens suverænitet ved at argumentere for en sammensmeltning af stat, monarki og suverænitet. Den suveræne magt måtte være udelelig for at virke effektivt.¹⁵

Altså tegnede der sig i løbet af det 13. til 17. århundrede en ny måde at organisere den politiske magt på, som byggede på et territorium - og ikke på personforhold. Og som var absolut, udelelig og eksklusiv i modsætning til overlappende og spredt over flere personer, institutioner og rangforhold:

“It is sovereign in that it claims final authority and recognizes no higher source of jurisdiction. It is territorial in that rule is defined as exclusive authority over a fixed territorial space. The criterion to determining where claims to sovereign jurisdiction begin or ends is thus a purely geographic one.”¹⁶

1.1.2 Fra suveræn enhed til fælles princip

Suverænitet blev et fælles anerkendt princip i Europa i løbet af perioden fra 14.-17. århundrede i takt med, at det suveræne monarki fik sin udbredelse i Europa. Imidlertid var tilstedeværelsen af det tysk-romerske rige op til midten af 1600-tallet et vægtigt eksempel på, at Europa endnu ikke var ordnet efter suveræniteten alene. Hertil kom, at pavemagten stadig havde autoritet i de suveræne stater. I Augsburgtraktaten af 1555 blev de tyske fyrster under det tysk-romerske rige tilkendt retten til at bestemme, hvilken religion der skulle gælde for deres undersåtter. Dette var et brud med både med den tysk-romerske kejsers og den katolske kirkes magt. Da Westfalske Fred kom i stand i 1648 efter Trediveårskrigen, anerkendte fredstraktaten de tyske fyrsters suverænitet vis-a-vis den tysk-romerske kejser, hvilket var det endelige opgør med det tysk-romerske rige som *de facto*-magt. Samtidig nægtedes pavemagten indflydelse på religiøse affærer i de tyske

¹⁵ Schulze 1996, s. 49 og 52f.

¹⁶ Spruyt 1994, s. 34.

stater. Endelig anerkendtes også Schweiz og Nederlandenes uafhængighed.¹⁷

Dén måde, magten i Europa blev organiseret på i løbet af det 16. og 17. århundrede, afspejlede den måde, magten var formet på i den suveræne enhed. Enheden havde konsolideret sin suverænitet ved at 'udrense' de konkurrerende og overlappende autoriteter på territoriet. Dette var betingelsen for at kongen kunne være 'den højeste' og besidde eksklusiv magt over territoriet. Denne 'udrensning' foregik parallelt i det internationale system. Det implicite opgør med det tyskromerske rige og kirkens magt, som lå i Augsburg- og Westfalentraktaterne, var en international 'udrensning' af kirke- og kejsermagten. 'Udrensningen' var således også et udtryk for, at den territorielt baserede eksklusive magt skulle være skabelon for organiseringen af magten i Europa. At suveræniteten var blevet et fælles princip spejledes tilbage i enhederne på den måde, at enhederne i tiden herefter fik organiseret deres interne magt efter suveræne principper. Den suveræne stat blev følgelig den altoverskyggende organisationsform i Europa.

1.1.3 Omorganisering af enhedens suverænitet

Med Oplysningen og Den Franske Revolution indvarsledes en omorganisering af magten i den suveræne enhed med inspiration fra navnlig tre ideer: individernes lighed, folkesuveræniteten og nationalismen. Det centrale i denne udvikling var, at det ændrede magtfordelingen mellem staten og samfundet. Dette skete først og fremmest ved, at magtfordelingen mellem kongen og undersåtterne ændredes og blev underlagt lov, hvilket skyldtes folkesuverænitetens og lighedsbegrebets gennembrud.

Folkesuveræniteten indebar, at statens suverænitet lå hos folket. Kongen var dermed ikke mere Suverænen eller lovenes kilde, men blot 'den højeste tjenestemand' i staten. Han var som alle andre underlagt loven. Ved at gøre staten til et lovstyre, sikrede man for det

¹⁷ Krasner 1995, s. 241ff; Schulze 1996, s. 44ff, 52; Poggi 1995, s. 89.

første individernes lighed, eftersom alle var lige for loven med identiske rettigheder givet ved lov. For det andet beskyttede lovstyret mod en arbitrær anvendelse af magten i forhold til undersåtterne og sikrede, at alle individer havde de samme rettigheder. For det tredje kunne man via en ‘lovenes lov’ (statsforfatningen) sikre, at det lovgivne forhold mellem individerne/undersåtterne, regenten og individerne indbyrdes var fastlagt, hvilket mundede ud i det konstitutionelle monarki. Statsforfatningen dannede ligeledes grundlag for den såkaldte retlige monocentrisme. Denne indebar, at der kun var én lov (statens forfatning), der gjaldt på det pågældende territorium, og at denne lov gjaldt for alle individerne/statsborgerne på territoriet. Kun statens egne borgere var retssubjekter i forhold til statens love.¹⁸ Kongens ændrede rolle samt ønsket om at ‘tæmme’ statsmagten indebar tillige en deling af statsmagten i tre (følgende Montesquieu): den lovgivende, udøvende og dømmende magt.¹⁹

Nationalismens gennemslag i Europa sås i fusionen mellem nationen og den suveræne stat i nationalstaten. Dette havde grund i ideen om, at nationen (herunder folket) som et sprogligt-kulturelt-historisk fællesskab skulle styre sig selv. Suverænitæt blev således “the supreme authority that gives expression to the unity and will of the nation.”²⁰ Staten var ikke mere personificeret af monarken men af nationen, og eftersom den suveræne vilje nu stammede fra folket/nationen og ikke kongen, skulle nationen styre sig selv. Folkesuverænitættens gennemslag i nationalstaten kom ved indførelse af folkestyre i de europæiske stater i løbet af det 19. århundrede. På denne måde blev suverænitætteten mere end tidligere en markør af skellet mellem ‘os’ og ‘dem’; det vil sige mellem særegne nationale enheder, med hver deres distinkte nationale identitet og hver deres vilje, ud-

¹⁸ Retssubjekt vil sige at være et berettiget eller forpligtet subjekt i et retsforhold. For eksempel er de danske statsborgere retssubjekter under dansk ret.

¹⁹ Schulze 1996, s. 78; Poggi 1995, s. 86ff.

²⁰ Falk og Camilleri 1992, s. 86. Angående forholdet mellem nation og folk skal det bemærkes, at nation på fransk også betyder folk. Disse to opfattes altså som oftest som identiske, hvorfor folkesuverænitætteten også kan siges at gælde for nationen.

trykt i hver deres demokratiske stat.²¹ “Thus, the nation-state in Europe has historically given rise to a politic of space within a territorially bounded and nationally legitimated *space of politics*.”²²

1.1.4 Det internationale samfund af suveræne stater

Indtil tidspunktet for disse omorganiseringer i enheden havde forsamlingen af suveræne stater nok haft suveræniteten som fælles princip, men staterne opfattede sig ikke samlet set som en enhed. Mod slutningen af 1700-tallet begyndte forsamlingen af suveræne stater imidlertid at opføre sig som en enhed: “a system of independent, but interlocked states.”²³ Konkret sås dette første gang i de europæiske magtbalanceideer, som blev formaliserede via Wienerkongressen (1814). Magtbalanceideerne viste, at staterne havde interesser for selve *samfundet* af stater, som altså blev opfattet som en sfære for sig *ud over* staterne. På samme tid blev diplomatiet og udenrigstjenesten formaliseret i bevidstheden om, at der nu var en særlig ikke-statslig sfære, man skulle begå sig i.²⁴ Hermed var det moderne internationale system af stater født.

Samtidig fremkom der tanker om, at menneskets naturgivne lighed, virkeliggjort i princippet om lighed for loven, også skulle gælde for stater. Alle stater skulle - trods faktiske uligheder i styrke - opfattes som retsligt lige. Suveræniteten var betingelsen for at blive opfattet som retsligt ligestillet med de øvrige stater (‘sovereign equality’). Dette var grundlaget for konstruktionen af international retsorden - en art mellemstatslig forfatning - med de suveræne stater som retssubjekter.²⁵

²¹ Llobera 1994, s. 160f og 180ff, Poggi 1995, s. 85.

²² Hedetoft 1998, s. 154. Min kursivering. Det skal påpeges, at det langt fra er alle europæiske stater, der er rendyrkede nationalstater; visse stater rummer flere nationer - f.eks. Spanien.

²³ Bartelson 1995, s. 187; citatet fra Hinsley 1986, s. 199.

²⁴ Schulze 1996, s. 254; Hinsley 1986, s. 199ff.

²⁵ Klein 1974, s. 2f og 6ff; Hinsley 1986, s. 194 og 207.

Endelig spillede nationernes indtog i europæisk politik en rolle i det internationale samfund, hvilket fremgår af selve betegnelsen *international*. Anerkendelsen af hver nations/folks ret til at styre sig selv var basis for, at staten kunne hævde sin uafhængighed. Heraf fulgte princippet om de andre staters ikke-intervention og ikke-indblanding samt princippet om retten til national selvbestemmelse. Principperne for international adfærd (magtbalance, 'sovereign equality', selvbestemmelse og ikke-indblanding/-intervention) blev gradvist mere og mere formaliserede for til sidst at blive inkorporeret i den internationale ret - eller *folkeretten*, som den også blev betegnet. Versaillesfreden efter Første Verdenskrig prægedes tillige både af forsøg på en videreudvikling af det internationale samfund og på en vægtning af nationalismen og den nationale selvbestemmelse. I FN's Charter fra 1945 blev både princippet om 'sovereign equality' og ikke-intervention/-indblanding nedfældet, ligesom det blev gjort gældende, at enhver stats suverænitet var berettiget til at blive beskyttet.²⁶

Omorganiseringerne i enhedens suverænitet afspejlede sig i systemets organisering ved det, at staterne indbyrdes blev til en enhed/et samfund/et system. Dette internationale samfund var bygget op omkring de samme ideer som den suveræne enhed: Staterne havde i dette samfund samme rolle som de ligeværdige individer i staten, og der skabtes også en forfatning for det internationale samfund med afsæt i 'sovereign equality'-princippet, dog uden nogen central autoritet som i staten. Folkesuveræniteten og nationens fusion med staten sås i de internationale principper om ikke-indblanding/-intervention, national selvbestemmelse og 'sovereign equality'. Med indførelsen af en international lov og formaliseringen af den internationale sfære gennem FN begyndte systemets organisering at spejle tilbage i enhedens. Enhedens suverænitet blev herefter et spørgsmål om international anerkendelse, de andre staters ikke-indblanding og -intervention samt det internationale samfunds beskyttelse af den enkelte stats suverænitet.

Sammenfattende skal kort konstateres, at fra suveræniteten først opstår i enheden, udvikler der sig forskellige måder at anvende suverænitetsbegrebet på. I den udvikling træder to forskellige måder at se

²⁶ Klein 1974, s. 6 og 127.

suveræniteten på i forgrunden; nemlig den kommende fra enheden, og den, der udvikler sig i systemet af stater. For eksempel er suveræniteten i den nationale enhed et spørgsmål om højeste autoritet i samfundet. I systemet derimod bliver suveræniteten et spørgsmål om lighed, gensidig anerkendelse af suveræniteten, uafhængighed, ikke-indblanding/-intervention og om en organisering ud fra suveræne enheder. Enhedens suverænitet ændrer imidlertid også udformning, idet suveræniteten bliver flyttet fra monarken til folket. Når der således her tales om 'traditionel nationalstatssuverænitet', vil det sige den statslige suverænitet, der har sin kilde i folket/nationen.

1.2 Begrebsudredning- og afklaring

Så vidt det historiske rids over suverænitetens udvikling og de forskellige anvendelser af begrebet gennem tiden. Problemet er imidlertid at nå frem til en præcis og analytisk brugbar definition af det traditionelle suverænitetsbegreb, når det har/har haft så mange betydninger. I forskningslitteraturen er de eksisterende definitioner alt andet end præcise eller stringente. Dette skyldes indlysende nok de forskellige historiske udgaver af suveræniteten, men også antallet af delelementer, der indgår i dette begreb, spiller en rolle. Suverænitetsbegrebet er nemlig så at sige sammensat af et kompleks af andre begreber.²⁷ Det er derfor nødvendigt at overveje, hvilke af begrebets delelementer, der er nødvendige for forståelsen/definitionen af suverænitetsbegrebet.

I der følgende vil begrebet derfor søges afklaret for at finde dets delelementer og kerneelementer. Udredningen af suveræniteten vil blive indledt med en meget kort præsentation og diskussion af gængse problemer i suverænitetsdefinitionerne, som kommer frem i den her anvendte litteratur. Herefter vil begrebets kernebetydning og indre struktur blive afdækket, hvilket skal munde ud i en stringent definition af den traditionelle nationalstatssuverænitet. Denne definition skal

²⁷ Falk og Camilleri 1992, s. 11.

danne udgangspunkt for analysen af suveræniteten i første og anden del af denne bog.

De gængse problematikker, der diskuteres i relation til suveræniteten, er følgende: er suverænitet det samme som statens magt, skal suveræniteten være absolut, kan suverænitet opretholdes trods magtens deling, og er suveræniteten dobbeltsidet? Først forholdet mellem suverænitet og statens magt: Magt og autoritet er selvsagt en integral del af suverænitet, fordi suveræniteten siger noget om, hvordan magten i et samfund er organiseret. I det moderne system af stater opfattes statens magt pr. definition som suverænt organiseret; men det betyder ikke, at magt og autoritet er det samme som suverænitet. Suverænitet er en *særlig* måde, hvorpå statens magt er organiseret.

Et andet klassisk problem er diskussionen om, hvorvidt suverænitet er et absolut begreb.²⁸ Det ligger i ordets umiddelbare betydning af 'højeste', at den suveræne magt må være absolut - ellers var den suveræne magt jo ikke den højeste på territoriet; og så ville den ikke være suveræn. Men her må man anføre, at der som oftest ikke er en fuldstændig overensstemmelse mellem et begreb og dets realitet. Skulle suveræniteten være absolut, så skulle den suveræne stat være helt isoleret. I et samfund af stater, kan en stats magt aldrig være helt absolut, eftersom den altid vil være begrænset af andre staters magt.²⁹ Dette er dog ikke et argument for at diskvalificere suverænitetsbegrebet. Suveræniteten kan stadig godt betegne en måde at ordne magten på, selvom denne ikke i streng forstand er fuldstændig. Begrebet demokrati er heller ikke blevet fraveget, fordi folket ikke i streng forstand er *reelt* selvstyrende.

Det samme gælder for diskussionen om, hvordan suverænitet kan være den 'højeste myndighed', når magten i nationalstaten er delt. Hertil har Føllesdal indvendt, at magtdelingen ikke er til hinder for suverænitet, fordi det vigtige er, at man i den suveræne stat kan afgøre alle vigtige konflikter om myndighedsudøvelse.³⁰ Trods for eksempel magtens tredeling er der ingen tvivl om, at det udelukkende er statslige myndigheder, der besidder den suveræne magt.

²⁸ Se f.eks. James 1986, s. 5ff.

²⁹ Branner 2000, s. 202; Rosenau 1968; Holm og Sørensen 1995, s. 23.

³⁰ Føllesdal 1999, s. 272.

Endelig er det et problem for en forståelse af suverænitet, at den opfattes som værende dobbeltsidet. Suverænitet har, som det er vist i det historiske rids, både en retlig- og en politisk/magtmæssig side; både en national- (enhedens suverænitet) og en international side og, som en konsekvens af dette, både en intern- og en ekstern side. Dette opfattes som, at der findes både en intern og ekstern suverænitet, en retslig samt en konkret magtmæssig suverænitet.³¹ Dermed får suveræniteten tilsyneladende flere betydninger: Set indefra i staten betyder suverænitet 'overhøjhed' og 'højeste magt'; set udefra betyder suverænitet til gengæld selvbestemmelse, uafhængighed og handlefrihed. Samtidig betyder suverænitet også henholdsvis 'højeste *retlige* autoritet' og 'højeste *faktiske* autoritet'. Men som jeg har forsøgt at vise i det historiske rids, er internt og eksternt ikke to betydninger af suverænitet. Den eksterne side af suverænitet følger logisk på den interne suverænitet.³² Er en stat suveræn i forhold til sit territorium, følger det, at ingen andre stater kan være suveræne på det territorium. Heraf følger igen, at staten udadtil må være uafhængig og have handlefrihed.

Hvad angår opdelingen af suverænitet i retlig versus magtmæssig er denne imidlertid nødvendig at opretholde. Godt nok må staten, for at besidde den *faktisk* suveræne magt og for at være suveræn udadtil, have lovgivningsmagten, men det modsatte behøver ikke at gøre sig gældende. Således kan en stat meget vel have en fri forfatning og have enejurisdiktion i territoriet uden at være *faktisk* suveræn. Dette er tilfældet, hvis en stat for eksempel ikke har evnen til reelt at kontrollere sit territorium eller til at handle frit i forhold til sine interesser og politikudformning. Suveræniteten er dermed dobbeltsidig, når det gælder sondringen mellem retlig og juridisk suverænitet. Men disse to er ikke mere forskellige, end at de begge betegner, at magten i staten henholdsvis retligt og faktisk er ordnet efter suveræne principper.

Så vidt fremlæggelsen af de væsentligste problematikker i suverænitetsbegrebet. Denne fremlægning har desuden skullet medvirke til

³¹ Se f.eks. G. Sørensen 1998, s. 8ff; Laski 1931, s. 53ff; Falk og Camilleri 1992, s. 36; Caporaso 1989, s. 10; Onuf 1991, 435ff.

³² Bartelson 1995, s. 29ff.

at udrede, hvad der er nødvendigt og ikke nødvendigt for en forståelse af suveræniteten. Hvad det historiske rids og ovenstående fremlægning har vist, er, at suverænitets delelementer vokser ud af enhedens suverænitet. Suverænitets kernebetydning må således være den, der knytter sig til den oprindelige suveræne enhed; nemlig *højeste eksklusive territoriale autoritet* (jf. Spruyt-citatet ovenfor); komplekset af begreber, som indgår i suverænitetsbegrebet (magt/autoritet, intern og eksternt suverænitet, uafhængighed osv.), er alle afledte af og følger logisk på denne betydning.

Det, at en række begreber følger logisk på suverænitets kernebetydning, har jeg valgt at betegne som suverænitets indbyggede 'cirkularitet'. Et eksempel på denne cirkularitet er sammenhængen mellem suverænitet og den territoriale afgrænsning af staten: Afgrænsningen er en betingelse for en suveræn enhed, og en suveræn enhed skaber afgrænsning - altså en cirkulær sammenhæng: Hvis magten skal være 'højeste' og eneste, kræver det et klart defineret territorium inden for hvilket, magten er den højeste. Suveræniteten skaber afgrænsning fordi afgrænsningen er 'the criterion to determining where claims to sovereign jurisdiction begins or ends' (jf. Spruyt-citatet). Territoriet er således helt central for den moderne suveræne stat, idet den betinger suveræniteten og dermed bliver et organisationsprincip for samfundet af suveræne stater (jf. ovenfor).

Endvidere er det cirkulariteten, der kan forklare 'spejlingen' mellem den suveræne enhed og systemet af suveræne stater. Den suveræne stat kræver en grænse for, hvor dens magt går til, og andre staters magt tilsvarende slutter. Den suveræne enhed har dermed en interesse i at anerkende andres suverænitet og gøre det til et princip for systemets organisering, fordi dette vil forhindre konkurrerende autoriteter og overlap, der ikke respekterer, hvor den suveræne magt råder.³³ En verden organiseret efter suveræniteten er således en verden af parallelle, lukkede selvstyrende enheder. Dermed vil et suverænt organiseret system bekræfte enhedernes suverænitet og sørge for, at alle enheder er suveræne (jf. historiske rids), hvorved cirkelen er sluttet; fra enhed til system af kun suveræne enheder.

³³ Se også Hinsley 1986, s. 158f.

I nationalstaten gælder det endvidere, at suveræniteten bliver en betingelse for at se folket/nationen som en *enhed* med selvopfattelse og identitet; et 'os' forskelligt fra 'dem'. Suverænitet skaber enhed via afgrænsningen, og enhed er forudsætningen for identitet. Kun hvis en enhed kan afgrænses fra andre enheder, kan en enhed være *identisk med sig selv*, fordi den er *forskellig* fra andre (nationale) selv'er. Her ses cirkulariteten igen: afgrænsning giver enhed, enhed er en forudsætning for identitet, og identiteten giver også afgrænsning. Suveræniteten er dermed mulighedsbetingelsen for *selvstyre* og demokrati, som vi kender det - og dermed for politik bredt betragtet. Hvis en enhed/nationalstat skal siges at styre *sig selv*, må det være klart, hvem dette selv er.³⁴ På samme måde gælder det, at demokratiet, som vi kender det, kræver et nøje defineret folk med statsborgerskab og dermed stemmeret.

Hermed skulle de centrale problematikker og elementer i suverænitetsbegrebet være afklaret. For at opsummere er suverænitet lig med 'den højeste, eksklusive autoritet i et territorielt afgrænset samfund'. Heraf følger så logisk en række andre begreber som kontrol med territoriet og de politiske mål samt med lovgivningen, selvstyre, handlefrihed, lighed mellem suveræne stater, enhed, afgrænsning, gensidig anerkendelse og forfatningsuafhængighed, for blot at nævne dem i flæng. Denne forståelse af suveræniteten er imidlertid ikke analytisk brugbar. Således kræves der en mere forsimplet og stringent definition til analysen og diskussionen af forholdet mellem den traditionelle nationalstatssuverænitet og det europæiske samarbejde i anden del.

1.2.1 Analytisk brugbar definition

³⁴ Bartelson 1995, s. 29.

En analyse af suveræniteten må bygge på den gængse og nødvendige sondring mellem *de jure*- og *de facto*-suveræniteten - juridisk og faktisk suveræniteten. Dette er ligeledes en relativt entydig suverænitetsdefinition. Som nævnt ovenfor, kan en stat godt have *de jure*-suveræniteten, og ikke *de facto*-suveræniteten, hvorfor denne sondring er vigtig. Med *de jure*-suveræniteten menes, at staten besidder den højeste eksklusive magt over territoriets love. Dette manifesterer sig internationalt i en fri og uafhængig statsforfatning. *De facto*-suveræniteten betyder, at staten *reelt* er suveræn på eget territorium og har *reel* suveræn magt over egne politikområder og udførelsen af disse. Staten skal ergo være faktisk uafhængig, selvbestemmende og have en faktisk magt/evne- samt handlefrihed til at udføre sine nationale interesser. Denne del af suveræniteten er som nævnt relativ. *De jure*- og *de facto*-suveræniteten vil blive analyseret hver for sig. Godt nok optræder de sammenvævede i statens overordnede suveræniteten, men ikke mere end at det lader sig gøre at analysere dem adskilt.

Som det fremgår ovenfor, er selve skellet mellem internt og eksternt, nationalt og internationalt, et meget centralt element i suveræniteten. Derfor har jeg valgt at supplere analysen og diskussionen af *de jure*- og *de facto*-suveræniteten med en analyse af dette skel. Dette vil afdække forhold omkring suveræniteten, som en analyse af *de jure*- og *de facto*-suveræniteten ikke vil kunne, fordi det går på selve cirkulariteten i begrebet og på staten som suveræn *enhed*. Suveræniteten er - i henhold til cirkulariteten - både en måde, statens magt er organiseret på, og et rammebegreb, der strukturerer den verden, vi lever i, fordi den deler verden i nationalt og internationalt, 'os' og 'dem', indenfor og udenfor, indenrigspolitik og udenrigspolitik. Det er suveræniteten, der er betingelsen for et afgrænset 'selv' i selvbestemmelse. Det skal slås fast, at suveræniteten i denne bog opfattes som *en bestemt måde at ordne magten på*; nemlig som 'den højeste, eksklusive autoritet i et territorielt afgrænset samfund'. Dette er en vigtig pointe i relation til suverænitetens 'underbegreber' (som selvstyre, afgrænsning, uafhængighed med videre). Disse begreber er for manges vedkommende nødvendige for at hævde suveræniteten, men de er ikke identiske med suveræniteten. For eksempel er suveræniteten andet og mere end uafhængighed. Uafhængighed er en helt nødvendig del af suve-

rænitet, men uafhængighed har selvsagt ikke den samme betydning som suverænitet. Magten skal være organiseret og struktureret på en helt bestemt måde, for at det giver mening at bruge ordet suverænitet.

2.0 Suverænitæt, integration og interdependens

2.1 Tendenser i den internationale udvikling efter 1945

De overordnede tendenser i den internationale udvikling efter 1945 er en internationalisering af finanskapitalen, en sammenføring af verdens økonomiske, politiske og sikkerhedsmæssige systemer, en revolution i transport- og kommunikationsteknologi, en svækkelse af Europas magtstilling i verden og en opkomst af nye aktører på den internationale scene. Disse tendenser er tæt sammenvævede, vekselvirker med hinanden og skaber tilsammen en gensidig international afhængighed eller interdependens.

Internationaliseringen af økonomien indebærer, at handel, produktion og finanser ikke mere har det nationale (staten) som ramme og årsag. Der er opstået et verdensmarked som “no longer corresponds with the traditional notion of international trade as the exchange of national products.”³⁵ Handel er ikke mere udelukkende at betragte som mellemstatslig men som *transnational*. Produktion og producenter er ikke knyttet til et bestemt land, men er i vid udstrækning blevet multi- eller transnationale; det samme gælder dermed også for finansverdenen. De statslige økonomiske systemer er således blevet sammenført til et større internationalt økonomisk system. Dette gælder i særdeleshed efter 1989, hvor de socialistiske økonomier gik i opløsning, så den liberalistiske kapitalisme blev dominerende på verdensplan.³⁶

I kølvandet på dette er også fulgt en “elevation of economic issues to the realm of “high politics” on the global agenda.”³⁷ Der er blandt andet derfor også sket en sammenføring af staternes politiske systemer. Dette skyldes imidlertid tillige, at der har udviklet sig en

³⁵ Falk og Camilleri 1992, s. 70.

³⁶ Falk og Camilleri 1992, s. 70f og 77; SNU 1993, s. 31f.

³⁷ Rosenau, 1989a, s. 5.

række problemer for staterne af grænseoverskridende karakter: Økologiske problemer som drivhuseffekten og forurening af floder og have samt sygdomme som AIDS er alle grænseoverskridende problemer, som den enkelte stat hverken kan styre eller løse alene. Det samme gælder for de nye våbentyper, der er blevet udviklet efter Anden Verdenskrig (langdistanceraketter, missiler og a-våben), der umuliggør opretholdelsen af stringent *national* sikkerhed. Således er der ydermere opstået et globalt sikkerhedssystem, hvad der igen er blevet udtalt efter 1989 og bipolaritetens ophævelse.³⁸

Revolutionen i transport- og kommunikationsteknologien har medvirket til at intensivere og/eller skabe visse af de ovennævnte tendenser. Udviklingen af jetmotoren og bygningen af motorveje har gjort transporten af mennesker og varer hurtigere såvel som billigere. Tilsvarende har udbredelsen af fjernsyn, fax, telefoner og computere muliggjort spredningen af informationer, nyheder og reklamer til hele verden på få sekunder. Dette har medført en homogenisering af kultur internationalt, hvorfor man taler om 'the global village'. Kommunikationsrevolutionen har ligeledes haft den konsekvens, at mange transaktioner - især finansielle - ikke mere foregår konkret fysisk, men i stedet sker elektronisk. Dette hænger ligeledes sammen med overgangen til den post-industrielle³⁹ økonomi og informationssamfundet. Med informationssamfundet er produktion og arbejde ikke mere at opfatte som noget fysisk bundet af tid og sted, hvorfor arbejde, produktion og værdierne i vidensproduktionen uophørligt krydser grænser via de elektroniske medier. Man taler således om, at det internationale samfund karakteriseres af *flows*.⁴⁰

De ovennævnte tendenser har vekselvirket med en øget international interdependens staterne og nye aktører imellem. De nye aktører tæller primært et stigende antal mellemfolkelige samarbejdsorganisationer (for eksempel FN, NATO, WTO, ASEAN, EU). Således var der i 1980 mere end 600 af slagsen i verden.⁴¹ Imidlertid nævnes også

³⁸ F.eks Falk og Camilleri 1992, s. 3, SNU 1993, s.21ff.

³⁹ Post-industrielt i betydningen informationssamfund/videnssamfund.

⁴⁰ Guehenno 1995, s. 8ff; Immerfall 1998, s. 2.

⁴¹ Keohane 1993, s. 91.

de multinationale selskaber som en ny type af aktører på den internationale scene.

Endelig skal det nævnes, at Europas magtstilling efter 1945 er svækket - Europa er ikke det centrum for verden, det var før Anden Verdenskrig.⁴² Dette blev yderligere accentueret af Den Kolde Krig, hvor Europa var en art bufferzone mellem USA og USSR opdelt i to, som henholdsvis USA's og USSR's indflydelsessfære. Efter Den Kolde Krig har dette ændret sig, men nu er der til gengæld kommet konkurrence fra nye internationale stormagter som Kina og Japan. Det europæiske samarbejde blev således oprettet i 1957 som respons på den økonomiske interdependens samt med den hensigt at styrke Europas internationale magtstilling.

Den internationale interdependens har altså sammenfattende vævet staten ind i det internationale system på en måde, som ikke er set før. Dette må uundgåeligt påvirke suveræniteten:

“The very concepts of sovereignty, of independence, and of being an entity in international law clearly cannot be the same in a system characterized by general cultural homogeneity, slow communication, low levels of technology, and a plurality of power centres - as was the classical nation-state system - as in a system characterized by great cultural diversity, rapid international communication, very high levels of technology, and a modified bipolar world. Changes in the character of the interstate system clearly have brought about changes in the ambitions, pretensions, and practices of all government.”⁴³

De ovennævnte tendenser og forandringer bryder således for de flestes vedkommende med de traditionelle, strukturelle betingelser for suveræniteten. Her i Del II vil der blive gjort rede for, hvordan og i hvor høj grad suveræniteten sættes under pres af disse forandringer. Først gælder det den formelle juridiske suverænitet:

⁴² Jævnfør f.eks. Suez-krisen, 1956, hvor blandt andet USA og USSR tvang Frankrig og England til at trække sig tilbage og dermed manifesterede sig som supermagter versus stormagter.

⁴³ Fra Lucien W. Pye: “The formation of the nation state”, 1967. Citeret hos Rosenau 1981, s. 25.

2.2 Konsekvenser for *de jure*-suveræniteten

For at resumere i forhold til definitionen af *de jure*-suveræniteten i første del: Manifestationen af den juridiske suverænitet må siges at være en stats forfatning. Det er karakteren af statens forfatning, der afgør retligt, om en stat er suveræn. Kun gennem en egen, fri og uafhængig forfatning kan en stat siges at have en "selvstændig retsorden for territoriet", og herunder "den beføjelse at optræde med retlig bindende virkning direkte over for statens borgere". Fokus i denne behandling af *de jure*-suveræniteten vil følgelig være på statsforfatningen og dermed på spørgsmålet om forfatningens integritet.

2.2.1 *De jure*-suverænitet og interdependens

Den interdependens, der er vokset frem efter 1945, siges at have ødelæggende konsekvenser for suveræniteten. Dette synes dog ikke at gælde for den juridiske suverænitet/staternes forfatningsintegritet. Det forekommer snarere, at det er *de facto*-suveræniteten, der kommer under pres af interdependens, og ikke i så høj grad *de jure*-suveræniteten. Overordnet set er der tre tendenser, der tegner *de jure*-suverænitets møde med interdependens: Den første er en styrkelse af den formelt-juridiske suverænitet fra internationalt hold. Den anden er, i kontrast til den første, en overskridelse af det internationale princip om ikke-intervention. Den tredje tendens er fremkomsten af mellemfolkelige organisationer på et udvidet retligt grundlag. Tendenserne er til dels skabt af udviklingen og til dels skaber af udviklingen - hønen eller ægget - i hvert fald er tendenserne et symptom på den internationalisering af politik, der bredt betragtet finder sted.

Den internationale styrkelse af den retlige suverænitet trådte i karakter i forbindelse med afkolonialiseringen i Afrika i 1960'erne, hvor mange tidligere kolonier blev anerkendt som suveræne under international ret. Mange af disse stater havde ikke basis for at kunne kaldes *de facto*-suveræne, men de blev gennem den internationale anerkendelse retssubjekter for folkeretten og legitime deltagere i det internationale system. Ekskolonierne fik således *tildelt* deres su-

verænitet: "Contemporary international institutions not only recognize formal sovereignty; for certain states, have created it and play a crucial role in its maintenance."⁴⁴ Der er således en sammenhæng mellem anerkendelsen og juridisk 'statsskab'. International lov skabes af dem, der deltager i den, hvorfor den virker som en social orden⁴⁵. Hvis anerkendelsen fra de øvrige stater i det internationale samfund ikke foreligger, bliver suveræniteten i stedet et spørgsmål om *de facto* magt og ikke om jura - og dermed principielt en umulighed.⁴⁶

Den anden tendens - overskridelse af princippet om 'ikke-intervention' (jf. første del) - er paradoksalt nok udtryk for det samme som den internationale styrkelse af suveræniteten. Begge tendenser markerer ændringer i den internationalt retlige suverænitetssopfattelse. Tendensen til at blande sig i andre landes interne affærer har foreløbig vist sig mest manifest i forbindelse med de såkaldte *humanitære interventioner*. Det vil sige, at det internationale samfund er begyndt at skride ind over for krænkelse af menneskerettighederne i en stat, hvilket før har været uhørt.⁴⁷ Den suveræne stats ret til at forvalte sig selv på sit eget territorium er således ikke mere en selvfølge. Dette er en principiel overskridelse af forfatningsintegriteten.

Henholdsvis styrkelsen og overskridelsen af suveræniteten tyder på det samme: en langsom omformning og udvidelse af de beføjelser, internationale organer har. Retlig suverænitet er således i en internationalt reguleret verden et spørgsmål om den sociale ordens fælles definitioner. Men med den internationale anerkendelse og opretholdelse af suveræniteten er også fulgt en konsolidering af suveræniteten.⁴⁸

⁴⁴ Keohane 1993, s. 96. Det internationale system påvirker altså p.t. enhedernes suverænitet. Jf. 'spejlingen' mellem enhed og system i første del.

⁴⁵ En opfattelse, der hører til i IP-teori, og som er udbredt i denne faggren. Se f.eks. Wendt 1992, gennemgående.

⁴⁶ Dog skal det tilføjes, at *de facto*-magt også kan føre til anerkendelse af suverænitet. Et eksempel på dette er Eritrea, der efter løsrivelsen fra Etiopien i begyndelsen af 1990'erne besad *de facto*-suverænitet, men ikke anerkendtes, og som så efter et par år, i 1993, blev optaget i FN og dermed anerkendt som suveræn i det internationale samfund og i international ret.

⁴⁷ Denne praksis er dog genstand for diskussion i det internationale samfund. Et land som Kina anerkender således ikke humanitære interventioner.

⁴⁸ Thomson og Krasner 1989, s. 207f.

Af mere direkte betydning for den retlige suverænitet er det ekspanderende mellemfolkelige samarbejde (jf. ovenfor). Det 20. århundrede er således det første århundrede med mellemfolkelig retspleje og egentlig anvendelse af folkeret ved domstole.⁴⁹ Tilstedeværelsen af en øget interdependens og inter-nationaliseringen af politik, nødvendiggør internationale/mellemstatslige løsningsmodeller, som for eksempel NATO og FN samt samarbejdet (integrationen) i EU. Det er ofte interdependensen - den økonomiske især - der får stater til at overveje et trade-off mellem deres retlige selvstyre og afgivelse af *de jure*-suverænitet til et samarbejde, der kan styrke staten.⁵⁰ Et eksempel på et sådant samarbejde er Den Europæiske Union.

Som konklusion på forholdet mellem *de jure*-suverænitet og interdependens, må det understreges, at trods de indgreb, det internationale samfund har gjort i suveræniteten, er denne stort set uberørt. Der er således ikke sket en konkret underminering af statens forfatning, men de *humanitære interventioner* har sendt et signal om, at en stats forfatningsintegritet kun er reel for så vidt, at det harmonerer med verdenssamfundet/international lov.

2.2.2 De jure-suverænitet og europæisk integration

Den Europæiske Union er et eksempel på et mellemfolkeligt samarbejde, hvis retlige dimension har rykket sig endnu et skridt videre i forhold til almindeligt forpligtende mellemfolkeligt samarbejde (for eksempel FN, WTO eller NATO). Europæisk integration bryder med traditionel retsforståelse, idet den gør op med selve rammerne for traditionelt mellemstatsligt samarbejde - dualismen mellem folkeret og national ret (jf. første del): Fællesskabets lov gælder *i* staterne og ikke i traditionel folkeretlig forstand kun *for* staterne. Dette har selvsagt konsekvenser for suveræniteten og for den suveræne stats forfatning. Disse konsekvenser vil her blive undersøgt med udgangspunkt i den danske statsforfatning.

⁴⁹ Spiermann 1997, s. 209.

⁵⁰ Keohane 1993, s. 100.

De folkeretlige aspekter af forholdet mellem suverænitet og integration vil være fremtrædende i denne analyse og diskussion. Det kræver en eksplicit forklaring: Folkeretten er den ret, der gælder for samarbejde mellem stater. Forholdet mellem EU og dens medlemsstater er således underlagt folkeretten. Samtidig har folkeretten sit udgangspunkt i suveræniteten og hviler derfor på den forudsætning, at de aktører, der samarbejder, er suveræne (jf. første del). Hvis der derfor ændres i suveræniteten, påvirker det folkeretten, og hvis folkeretten ændres, påvirker det suveræniteten.

Analysen og diskussionen af *de jure*-suverænitets forhold til europæiske integration vil centrere sig omkring følgende spørgsmål: Idet man i EU's medlemslande (på grund af fællesskabsretten) ikke kan hævde tilstedeværelsen af en "selvstændig retsorden" - og idet den folkeretlige dualisme er brudt af EU - giver det så mening stadig at omtale og betragte medlemslandene som suveræne? Spørgsmålet vil blive brugt som indgang til analysen af, hvad der sker i mødet mellem suveræniteten og integrationen. Samtidig vil spørgsmålet overordnet styre diskussionen af de forskellige suverænitetsopfattelser på området. Da det ligger i analysens præmisser, at der *er* sket suverænitetssafgivelser til EU (jf. §20), vil selve spørgsmålet om suverænitetssafgivelse ikke blive diskuteret. Men først en kort introduktion til EU som retlig konstruktion.

EU's brud med den folkeretlige dualisme er sket via etableringen af en decideret fællesskabsret. Forenklet set opstår fællesskabsretten via overførsler af statsretlige beføjelser til EU, hvorved den fælles retsinstans får direkte jurisdiktion i den enkelte stat. Ved statsretlige beføjelser forstås primært lovgivende, dømmende og udøvende magt samt udenrigspolitisk kompetence.⁵¹ I forbindelse med Den europæiske integration er det overvejende dele af medlemsstaternes *lovgivende* magt, der overføres til EU. Der opstår følgelig en decideret EU-lovgivning. Resultatet bliver, at der findes to sideordnede/konkurrerende retlige autoriteter i EU's medlemsstater - medlemsstatens egen og EU-rettens. I forholdet mellem national ret og EU-ret

⁵¹ Zahle 1998, s. 17f; Danielsen 1999 s. 56ff. De statsretlige beføjelser er forbundet med suverænitet på den måde, at de *tilsammen* udgør den retlige autoritet i en stat.

gælder princippet om EU-rettens forrang. Dette betyder, at “EU-retten gælder uanset, hvordan den nationalretligt modtages”⁵², så hvis der er uenighed, får EU-retten altså forrang i forhold til national ret på de områder, der omfattes af traktaterne. Det vil sige, at EU-retten på disse områder kan virke i modstrid med national ret. EF-domstolen fortolker forrangsprincippet og EU-retten generelt, mens den tilser udførelsen af EU-lov i medlemslandene.

Det retlige samarbejde etableres ved indgåelse af traktater mellem medlemslandene. Da EU ikke har en egentlig forfatning, er traktaterne at sammenligne med en grundlov. EU-retten har derfor kun beføjelser på de områder, der er omfattet af traktaterne. Traktaterne er indgået mellem (ideelt set⁵³) alle medlemsstaterne og er dermed bygget på den enkelte stats samtykke. De beføjelser, der bliver overført til fællesskabet, er på denne måde godkendt af det enkelte medlemsland. EU har gradvist overtaget beføjelser på flere og flere områder fra traktat til traktat, sådan at mængden af områder, der berøres af EU-lovgivningen, er voksende.⁵⁴ Hvad angår de såkaldte statslige “kerneområder” (møntvæsen/trykning af penge, lovgivning/jurisdiktion, herunder voldsmonopolet og forsvar/borgernes sikkerhed, jf. første del), har disse, indtil begyndelsen af 1990erne været holdt ude for EU’s rækkevidde. Men med Maastricht-traktaten, der godt nok holdte søjle to og tre udenfor EF-domstolens jurisdiktion⁵⁵, og de efterfølgende revisioner ved Amsterdam og Nice er stadig flere aspekter af disse kerneområder kommet under EU-retten. Man konstaterer, at EU alene på grund af sin retlige konstruktion er i modstrid med traditionel juridisk suverænitet og traditionelt mellemstatsligt samarbejde. Den umiddelbare conse-

⁵² Zahle 1998, s. 16.

⁵³ Der er traktater, hvor nogle medlemslande ikke har ønsket at ratificere hele traktatgrundlaget. Et indlysende eksempel på dette, er de danske forbehold.

⁵⁴ Rasmussen 1996, s. 85ff.

⁵⁵ De tre søjler betegner grundlaget for Den Europæiske Union mellem de 15 underskriverlande. Søjle 1 indbefatter toldunion, ØMU’en, Det Indre Marked og miljø-/forbrugerbeskyttelse. Søjle 2: udenrigs- og sikkerhedspolitikken og Søjle 3: asyl og retssamarbejde. Det er især dele af søjle 3, der er blevet flyttet over i søjle 1 i Amsterdam og Nice traktaterne.

kvens af europæiske integration for medlemsstaternes juridiske suverænitet forekommer derfor indlysende: Der er sket så stort et indhug i de statsretlige beføjelser, at disse stater ikke mere med rimelighed kan kaldes suveræne. Dette fordi den lovgivende magt ikke mere ligger udelukkende i staten, og fordi der er en anden udefrakommende instans, der har domsmyndighed på medlemslandenes territorium. Hvis man med suveræn forstår, at der absolut set kun er én retlig autoritet /retsorden på territoriet, og at forfatningen skal være uafhængig for at have integritet, så har EU's medlemsstater formelt set mistet deres folkeretlige og statsretlige suverænitet. Det vil sige, at EU-medlemskabet rammer ned i både statens interne og eksterne juridiske suverænitet. Ydermere gør EU - igen alene i kraft af sin retlige opbygning - op med den traditionelle retlige monocentrisme (jf. første del).⁵⁶ Ideen om folket som grundlag for loven i en stat og om "én-lov-der-gælder-hér-og-ikke-dér" står ergo også for fald. Den enkelte stats borgere er blevet retssubjekter to forskellige steder.

2.2.2.1 Juridiske modifikationer af suverænitetsafgivelsen

Imidlertid er der en række teknisk-juridiske modifikationer af dette suverænitetstab. Modifikationerne centrerer sig om statens rettigheder i følge forfatningen og folkeretten. Det drejer sig om 1) statens ret til frit at indgå i eller udtræde af samarbejde. 2) "ikke-alt-argumentet" og i forbindelse hermed, 3) at suveræniteten som statsretligt princip er 'pluraliseret'. 4) "giv-for-at-få -princippet" i samarbejde, og endelig 5) staten som "monitor". Modifikationerne vil herunder blive fremlagt én for én samt diskuteret hver for sig og samlet. Hensigten er at kunne

⁵⁶ Det skal her påpeges, at dette ikke gælder i alle EU-medlemsstater. I Belgien er borgerne principielt retssubjekter to steder, da borgerne her kan påberåbe sig rettigheder, der stammer fra international ret.

udsige noget om karakteren af suveræniteten p.t. samt om, hvorvidt det giver mening at betragte staterne som suveræne.

Statens ret til frit at indgå i eller udtræde af samarbejde er et udtryk for, at den suveræne stat, fordi den er suveræn, selv kan råde med hensyn til mellemfolkeligt samarbejde. Udtrædelsesretten er anerkendt i folkeretten, og der ligger implicit i den danske grundlov en forudsætning om, at suverænitetsafgivelser til mellemfolkelige myndigheder skal kunne trækkes tilbage. Af forfatningskommissionens bemærkninger i forbindelse med grundlovsrevisionen i 1953 fremgår det endog, at et lovforslag om tilbagekaldelsen af en overladt beføjelse kan vedtages med *simpelt flertal* i Folketinget.⁵⁷ Tilsyneladende en til hver en tid uproblematisk manøvre.

Imidlertid er det ikke slet så simpelt. For eksempel er det et folkeretligt princip, at en indgået traktat er bindende og forpligtende, og det er ligeledes “et almindeligt princip i dansk forfatningsret, at lovgivningsmagten formodes at respektere landets internationale forpligtelser.”⁵⁸ Alligevel anfører professor dr. jur. Max Sørensen i 1971, at “den nationale retsakt, i dette tilfælde tilbagekaldelsen, vil være afgørende inden for den danske retsordens rammer, uanset at den er uforenelig med statens folkeretlige forpligtelse”.⁵⁹ Imod dette taler EU-rettens forrang, der vil medføre, at en statslig lov om udtrædelse vel principielt vil kunne underkendes af EU-retten, da denne har det sidste ord. Professor i retsvidenskab Henrik Zahle påpeger desuden, at det direkte forhold mellem EU-institutionerne er en “retlig” realitet, “og denne realitet ændres ikke af, at regering og Folketing kan beslutte at udtræde”.⁶⁰ Alligevel udtalte professor i statsret Henning Koch for nylig til Jyllandsposten: “...hvis vi ikke længere ønsker at være med, så må vi jo melde os ud. Og det kan vi til hver en tid gøre - både af EU og Europarådet, men det koster selvfølgelig både prestige og penge.”⁶¹

⁵⁷ Danielsen 1999, s. 111.

⁵⁸ Max Sørensen 1971, s. 439.

⁵⁹ Max Sørensen 1971, s. 438.

⁶⁰ Zahle 1998, s. 62.

⁶¹ Jyllandsposten, søndag d. 4/3 2001.

Her er man nødsaget til at holde inde og blot konstatere, at sådan står positionerne over for hinanden i den danske juridiske diskussion - med udgangspunktet i forpligtelserne over for EU-retten på den ene side og i statens ret på den anden side.⁶² Kampen synes at kunne falde ud til begges fordel alt efter synsvinkel; i hvert fald er det umuligt at afgøre, hvem i kampen der har overtaget. Dette skyldes for det første, at der i juridisk forstand ikke er dannet præcedens på området.⁶³ Blandt andet fordi en konstruktion som Den Europæiske Union ikke er set før. For det andet vil de praktiske konsekvenser af en stats udtræden af fællesskabet være mere uoverskuelige end de juridiske - både for fællesskabet som sådan og for den udtrædende stat. Og det er nok reelt dér, hurdlen må siges at være. Selvsagt er det vigtigt at få fastlagt de juridiske rammer for medlemsstaternes råderum, men hvis råderummet reelt er begrænset af de faktiske forhold, er juraen kun til pynt. Oveni kommer det faktum, at EU-retten er blevet en del af statens styring, idet denne har del i de statslige lovgivnings- og beslutningsprocesser. Hvis konsekvensen af dette er, at EU-ret er blevet national ret, og hvis "der ikke må drages en skillelinje mellem EF-ret og national ret"⁶⁴, så er grænserne mellem national ret og fællesskabsret hermed måske ikke blot blevet *overskredet*, men tillige *opløst*.

Et mere overordnet aspekt ved statens ret til at udtræde af mellemfolkeligt samarbejde er, at denne ret er bundet op på selve suveræniteten. Udtrædelsesretten hører til i den klassiske folkeret, som jo baserer sig på de suveræne stater (jf. ovenfor). Der opstår således en logisk/begrebsmæssig problematik: Retten til at udtræde bygger på folkeretten, dualismen mellem denne og statsretten, samt på statsforfatningens grundlæggende integritet. Men denne dualisme er netop over-

⁶² Se diskussion hos Danielsen 1999, s. 110ff. Jeg mener i den sammenhæng godt at kunne lede fra danske forhold til generelle antagelser om staten, da retten til at indgå i eller udtræde af traktater er en almindelig folkeretlig forudsætning, som må indgå i enhver fri forfatning.

⁶³ Her skal det dog indføres, at Grønland jo har meldt sig ud af EU. Men det må påpeges, at Grønlands stilling i det internationale samfund, og dermed i international ret, er noget anderledes end Danmarks, da Grønland ikke er en internationalt anerkendt suveræn stat.

⁶⁴ E. Werlauff citeret hos Danielsen, 1999, i en note til s. 67.

skredet af EU-samarbejdets retlige dimension. Dette rejser spørgsmålet om, hvad suverænitets egentlige status i forhold til EU er. Hvis der ikke må drages en skillelinje mellem national- og EU-ret, er der ikke en suverænitet/et suverænt retssubjekt, som folkeretten kan bygge på.

Sammenfattende må det konstateres, at det ikke lader sig gøre at afgøre, hvorvidt et land som Danmark har en juridisk ret til at træde ud af Den Europæiske Union. Men om ikke andet kan man fastslå, at det både praktisk og retsorganisatorisk set vil være vanskeligt. I denne forbindelse opstår der således flere spørgsmål, end der gives svar i relation til medlemsstaternes suverænitet, men det antydes også, at svarene måske ligger uden for gængse retspfattelser.

Den anden modifikation i forhold til medlemsstaternes suverænitetstab består i det såkaldte **“ikke-alt argument”** - som det hedder, fordi det implicerer, at en stat kan være suveræn, så længe den ikke har afgivet *al* suverænitet. Det er selvsagt meningsløst set i forhold til, hvad suveræniteten som begreb må siges at indbefatte (jf. Del I). Hjalte Rasmussen bemærker ligeledes i relation hertil: “at det i grunden er ret intetsigende at fremhæve, at det, man ikke må, er at overlade al lovgivende, dømmende og/eller udøvende myndighed”.⁶⁵ Derfor vil jeg hævde, at suverænitet er mere end summen af sine dele. Dette knytter sig an til den næste modifikation.

At **suveræniteten som statsretligt princip er ‘pluraliseret’**, modificerer suverænitetstabet på følgende måde: Hvis man opfatter suveræniteten som “de beføjelser, der i følge grundloven tilkommer rigets myndigheder”, er der en mængde af ‘suveræniteter’, der kan afgives. Der er således ikke nogen ekspliciteret grænse for, hvornår en stat er suveræn, og hvornår den ophører med at være det. Suveræniteten er fleksibel. Et eksempel på dette er, at Danmark *gentagne gange* har afgivet suverænitet efter §20, uden at dette har medført, at der ikke er mere suverænitet at give af.

Problemet ved denne suverænitetsopfattelse er imidlertid, at suveræniteten ‘pluraliseres’. I den pluraliserede form kan suverænitet begrebslogisk deles i det uendelige. Suveræniteten får, om man så må

⁶⁵ Rasmussen 1996, s. 97.

sige, ‘ni liv’. Suverænitet er altså reduceret til noget kvantitativt og ikke kvalitativt. Dette problem berøres af juristerne selv i forbindelse med det såkaldte “ikke-alt argument”. Hvis der ikke er en kerne i suverænitetsbegrebet, bliver begrebet tømt for indhold. Hvis det eneste kvalitative i denne suverænitetsopfattelse er, at ikke alt suverænitet kan afgives, er det meningsløst overhovedet at bruge betegnelser som ‘en fri og uafhængig forfatning’ eller ‘selvstændig retsorden’.

Desuden er problemet forbundet med, at der er uoverensstemmelser om, hvordan den suveræne stat faktisk forholder sig til international lov. I følge IP-analytikeren Allan James afhænger det af, om den suveræne stat er at opfatte som et barn af international lov eller omvendt (jf. første del). Hvis suveræniteten opfattes som barn af international lov, vil graden af statens retlige suverænitet a priori afhænge af international lov. Det vil sige, at statens suverænitet varierer alt efter, i hvor høj grad denne begrænses af international lov. Statens retlige suverænitet er således aldrig absolut, da der altid vil være love, traktater eller gensidige forpligtelser, som gælder for staten. I denne forståelse er “sovereignty ... the residuum of what is left to the state outside its engagements in international law.”⁶⁶ Og eftersom engagementet i international lov er af vekslende omfang gennem tiderne, er suveræniteten det også.

I forhold til den pluraliserede suverænitet og “ikke-alt-argumentet” kan følgende sammenfattes: En opfattelse af suveræniteten som pluraliseret er ikke et argument for, at en stat kan *forblive* retlig suveræn, trods indhug i dens suveræne beføjelser. Det samme gælder for “ikke-alt-argumentet”. Begge modifikationer er bygget på meningsudvanding. Det er muligt - som det videre vil blive diskuteret - at det stadig giver mening at kalde EU’s medlemsstater suveræne, men ikke ud fra den præmis, at beføjelser kan afgives i det uendelige (eller til og med en nedre bundgrænse) med suveræniteten i behold.

“**Giv-for-at-få princippet**” i samarbejde er endnu et brugt argument for, at den retlige suverænitet ikke ophører ved deltagelse i Den Europæiske Union. Ideen er, at den retlige suverænitet afgives til

⁶⁶ James 1986, s. 204.

gengæld for indflydelse på og del i de øvrige landes suverænitet.⁶⁷ Dette argument er også grundet i en pluraliseret (kvantitativ-) opfattelse af suverænitet. Essensen i argumentet er, at hvis man afgiver nogle af de statsretlige beføjelser, men til gengæld får del i andres statsretlige beføjelser, er der kompenseret for suverænitetstabet. Igen gælder det, at man her søger tilflugt i suverænitetsens 'ni liv'.

"Giv-for-at-få princippet" knytter sig an til en pointe, der ofte fremhæves i den offentlige debat; nemlig at de suveræne rettigheder ikke afgives, men 'lægges i et fælleseuropæisk depot' (*pooling*, som det betegnes) i EU. Medlemsstaternes suverænitet er således stadig til stede, idet man blot frivilligt har valgt at deponere noget af den uden for staten i egen interesse. Her må de anfægtelser, der blev rejst i forbindelse med statens ret til at udtræde af folkeretligt samarbejde fremhæves. Hvis et meningsfuldt suverænitetsbegreb skal kunne opretholdes i brugen af *pooling*-ideen, kræver det, at de afgivne statsretlige beføjelser *til hver en tid* skal kunne hentes hjem, da de er at opfatte som *uløseligt* bundet sammen med den statslige suverænitet. Og her er spørgsmålet så igen, om overgivelserne kan tages tilbage. Kan de ikke det, kan suveræniteten ikke siges at være intakt.

Den femte og sidste modifikation, der bliver behandlet her, er ideen om **staten som monitor**. Ifølge Zahle kan staten optræde som monitor i forhold til det fælleseuropæiske samarbejde i og med, at den enkelte stat har 'politisk og administrativt indblik i og indflydelse på EU's funktioner'. Monitorfunktionen skal følgelig forstås som et udtryk for, at staten faktisk er selvstændig, fordi den kan overvåge og influere på det overnationale niveau.⁶⁸

Hvis dette argument for selvstændighed overhovedet skal holde, kræver det, at staten har *reel* indflydelse på og *reelt* indblik i EU's funktioner. Imidlertid besværliggøres indflydelse og indblik af, at EU-retten har mulighed for - og vilje til - at udvide sine beføjelser uden om medlemsstaterne. EU-retten virker således i nogle tilfælde på egne

⁶⁷ Se for eksempel Zahle 1998, s. 65.

⁶⁸ Zahle 1998, s. 63. Zahle bruger monitor-argumentet til forsvar for dansk *selvstændighed* og ikke *suverænitet*. Jeg mener dog at Zahles argument, uanset hans termer, rammer det centrale i medlemsstaternes forhold til EU og *suverænitets* rolle heri.

vegne, og ikke bare som medlemsstaternes forlængede arm. Der kan altså siges at være opstået en egendynamik i forhold til EU-retten.

Ifølge Hjalte Rasmussen, er EF-domstolen et væsentligt element i egendynamikken. Dette skyldes, at EF-domstolen, i og med den anvender loven, også *fortolker* den ind i en vis 'integrationspraksis' - og i denne 'integrationspraksis' ser EF-domstolen sig selv som 'integrationens motor'.⁶⁹ EF-domstolen har følgelig en interesse i at tilføre EU flere beføjelser for dermed af styrke integrationen. Resultatet er, at EF-dommerne i visse tilfælde dømmer og fortolker for at opnå kompetencen til selv at udvide egne kompetencer. Dette er kendt som 'kompetence-kompetence-problemet'. Konsekvensen af, at EU får kompetence til kompetence er, at EU så kan tilføre sig selv kompetencer, som medlemslandene reelt ikke har overført til EU. I forhold til 'kompetence-kompetence-problemet' må man således påpege, at medlemsstaterne i højeste grad mangler den indflydelse, som statensom-monitor-argumentet forudsætter.⁷⁰

Zahle mener dog, at de nationale domstole har kompetence til at bedømme, om EU-retten har overskredet dens kompetencer i forhold til traktaterne,⁷¹ hvilket må ses som en del af monitorfunktionen. Monitorfunktionen kommer så til at afhænge af, hvorvidt de nationale domstole *bruger* denne kompetence til at dømme mod grænseoverskridende EU-lovgivning. Tager domstolene imidlertid denne kompetence i anvendelse, er der pludselig grund til at hævde, at medlemsstaterne faktisk har en vis grad af suverænitæt/selvstændighed i forhold til EU-retten i almindelighed og dens egendynamik i særdeleshed.

⁶⁹ Rasmussen 1996, s. 100.

⁷⁰ Rasmussen 1996, s. 107. 'Kompetence-kompetence-problemet' angår ikke kun forholdet mellem EU-ret og statens ret. Den danske Højesteret tiltager sig også kompetence-til-kompetence ved at dømme om loves forhold til grundloven, som det skete i Tvind-sagen. Debatten herefter om Højesteret som en eventuel forfatningsdomstol spejler dermed debatten om EF-domstolens kompetence-kompetence. Den store forskel på EF-domstolens kompetence-kompetence og Den danske Højesterets er imidlertid, at EF-domstolen ikke er den enkelte stats egen, 'private' domstol, der underlagt den enkelte stats forfatning. EF-domstolen er en fælles domstol, som hverken står til regnskab for forfatningen eller den lovgivende magt i EU's medlemslande.

⁷¹ Zahle 1998, s. 27.

Konkluderende i forhold til de juridiske modifikationer må konstateres, at ingen af disse effektivt synes at kunne parere det suverænitetstab (tab af forfatningsintegriteten med videre), som følger umiddelbart af EU-samarbejdet. Én af årsagerne til dette er den inkonsistente suverænitetsopfattelse, som modifikationerne bygger på. En anden årsag til, at i hvert fald modifikation 1-4 - og på nogle punkter den femte - ikke holder, skal måske findes i, at de tilhører det traditionelle folkeretlige verdensbillede. Et verdensbillede der medfører, at mellemfolkeligt samarbejde foregår udelukkende *mellem* suveræne stater og ikke henvender sig til statens borgere direkte. Men eftersom det netop er den form for samarbejde og verdensbillede, som den europæiske integrationsproces pr. definition bryder med, synes modifikationerne lidt malplacerede i lyset af realiteterne. Så lige meget hvordan suverænitetstabet søges modificeret, er og bliver det kun *modificeringer* af et faktisk suverænitetstab.

2.2.3 Suverænitet i konflikten mellem integration og folkeret

Diskussionen af modifikationerne har imidlertid sat fokus på, hvor problemerne i forhold til at vurdere statens retlige suverænitet ligger - nemlig i mødet mellem integrationen og den traditionelle folkeretlige måde at opfatte samarbejde på. Dette illustreres tydeligst i problematikken omkring statens ret til at indgå i og udtræde af traktater (jf. ovenfor). Denne problematik rejser nemlig spørgsmålet om, hvad suverænitetens egentlige status i forhold til EU er. Den suveræne stat er mulighedsbetingelsen for, at EU overhovedet kan siges at eksistere - i overensstemmelse med traditionel folkeret. Men hvis skillelinjen mellem national og EU-ret bliver sløret - som det må siges at ske med EU - så kan der stilles spørgsmålstegn ved, om EU's medlemsstater fungerer som suveræne retssubjekter i folkeretten. (Dette spørgsmålstegn er efter min opfattelse årsagen til, at det er svært at afgøre, *om* staterne har udtrædelsesret i EU).

Diskussionen om, hvorvidt EU's medlemsstater *stadig* i det væsentlige kan siges at være suveræne, har tydeligvis rod i et særdeles uafklaret forhold mellem folkeret og integration. Dette skyldes to ting: For det første, at den traditionelle folkeret ikke kan rumme en samarbejdsform som Den Europæiske Integration.⁷² For det andet, at europæiske integration både bygger på folkeretlige antagelser og på negeringen af folkeretten.⁷³ Med dette menes, at EU på den ene side bygger på en almindelig folkeretlig samarbejdsform med den suveræne stat ved roret; på den anden side har det overnationale niveau *på nogle områder* skilt sig ud som et selvstændigt niveau samtidig med, at EU har brudt med dualismen. Diskussionen af staten som monitor ovenfor afspejler denne tosidighed: På den ene side er den suveræne stat ophav til- og medspiller i EU; på den anden side har EF-domstolen medvirket til, at det overnationale niveau virker i egen ret med hensyn til den kompetence, EU-retten har *i* medlemsstaterne. Som det fremgår af monitor-diskussionen, står og falder tilstedeværelsen af statens teknisk-juridiske suverænitet med medlemsstaternes retlige status i forhold til EU-retten. Er den suveræne stat således stadig ved roret i EU og dermed stadig suveræn *efter loven* eller er den overnationale retsdannelse blevet så omfattende, at grænsen mellem de to retssystemer er udflydende?

For at kaste lys på den suveræne stats situation i EU, vil to case-studier blive inddraget i diskussionen. De oplagte cases at tage frem i denne sammenhæng er de to domstolssager fra henholdsvis Tyskland og Danmark om rækkevidden af suverænitetsafgivelserne i Maastricht-traktaten. Disse cases er således valgt med den ene hensigt at belyse og nuancere den suveræne stats rolle i forhold til EU-retten. At disse domstolssager er blevet valgt som cases skyldes, at de rammer ned i netop den mulige modifikation af suverænitetstabet, som Zahle påpeger (jf. monitor-argumentet ovenfor); nemlig at nationale domstole kan bedømme, om EU-retten har overskredet grænserne for dens kompetencer. Samtidig er det væsentligt, at disse domme falder i forbindelse med Maastricht-traktaten, som medfører en endnu større ~~integration af EU's stater~~ og dermed et endnu større overlap mellem

⁷² Det er Spiermanns pointe. Han mener desuden, at en anvendelse af §20 og tale om suverænitet er et udtryk for et forældet verdensbillede.

⁷³ Zahle 1998 s. 108.

tegration af EU's stater og dermed et endnu større overlap mellem EU-ret og national ret. Desuden er en dom naturligvis en oplagt juridisk case. I det følgende vil de to dommes væsentligste pointer for denne sammenhæng blive præsenteret.

2.2.3.1 Casestudie: Den tyske Maastricht-ratifikationsdom

Den tyske *Bundesverfassungsgericht* (Forbundsforfatningsdomstolen -herefter BvG) påtog sig i forbindelse med den tyske ratificering af Maastricht-traktaten en klagesag angående 'det tyske statsfolks ret til at styre sig selv'. Klageren, der var tidligere kabinetschef hos en tysk EU-kommissær, mente, at Maastricht-traktaten førte til en række uheldige konsekvenser for tysk suverænitet og demokrati. Domstolen tog ikke alle klagepunkter op, men holdt sig til at undersøge, hvorvidt Maastricht-traktaten førte til overdragelse af *uafgrænsede* kompetencer (kompetence-kompetencer). Herunder faldt også spørgsmålet om, hvorvidt summen af Tysklands suverænitetsafgivelser mellem 1952 og 1991 udgjorde så stort et suverænitetstab, at Maastricht-traktaten ikke ville kunne ratificeres. Målet med at undersøge suverænitetstabet var at fastslå, om det tyske folk kunne siges at styre sig selv.

I selve formuleringen af sagen, og dommernes vilje til at tage den op, lå der allerede et opgør med EF-domstolen. Ifølge Romtraktaten har EF-domstolen monopol på at undersøge og fortolke EU-retten, som den kommer til udtryk i traktaterne. I og med at BvG tog denne sag, ville de selv skulle undersøge og fortolke EU's kompetencer, og hermed overskred BvG således EF-domstolens monopol.

Dommen faldt 12. oktober 1993 og var ikke i modstrid med den tyske ratificering af Maastricht-traktaten. Imidlertid, skriver Hjalte Rasmussen, får man "det indtryk undervejs ved læsningen af ratifikationsdommen, at i det mindste nogle af dommerne overvejede den mulighed, at Tyskland stod i begreb med at overlade mere suverænitet, end godt var."⁷⁴ I stedet for at afvise ratifikation af Maastricht-traktaten, valgte dommerne en fortolkning af traktaten, der begrænse-

⁷⁴ Rasmussen 1996, s. 67.

de kompetenceoverførslerne. BvG markerede, at uklarheder i kompetenceangivelserne ville blive opfattet som suverænitetsafgivelse, samt at

“Hvis europæiske institutioner eller organer for eksempel anvender eller ændrer unionstraktaten på en sådan måde, at der ikke længere er dækning herfor i traktaten som anerkendt i den tyske godkendelseslov, så ville retsakter udstedt med grundlag heri *ikke længere være bindende for det tyske højhedsområde*. Den tyske stats organer ville af forfatningsretlige grunde være forhindret i at anvende disse retsakter i Tyskland.”⁷⁵

Desuden fremhævede BvG sin egen forpligtelse til at beskytte de tyske borgeres rettigheder ‘også over for Fællesskabernes suverænitet’.⁷⁶ Mens det blev anført, at EF-domstolen har pligt til at sikre, at medlemsstaternes nationale identitet og beføjelser beskyttes mod ‘udstedelsen af for mange bestemmelser på europæisk plan’. Og “Den integrationsudvikling, der er beskrevet i unionstraktaten og i traktaterne om De Europæiske Fællesskaber, skal ikke udledes af almene målsætninger, men af konkrete opgaver og handlingsbeføjelser.”⁷⁷ Dette var for at slå fast, at Unionen kun kan overdrages begrænsede enekompetencer.

Endelig omtalte dommen udøvelsen af Forfatningsdomstolens “jurisdiktion over anvendelsen af den afledte fællesskabsret i Tyskland” som et ‘samarbejdsforhold’ med EF-domstolen.⁷⁸ At udøvelsen af denne jurisdiktion skulle være et ‘samarbejde’, stred kraftigt mod EF-domstolens opfattelse af, at jurisdiktionen over fællesskabsretten i Tyskland *alene* lå hos EF-domstolen. Og så slog dommen fast, at: “Derudover indskrænkes Fællesskabets enekompetence til at handle om en *supplering* af medlemsstaternes politik, der principielt er fastlagt forud for Fællesskabernes.”⁷⁹

⁷⁵ BvG-dommen, s. 49, citeret hos Rasmussen 1996, s. 76. Kursiv tilføjet af Rasmussen.

⁷⁶ BvG-dommen, s. 29-30, citeret hos Rasmussen 1996, s. 71.

⁷⁷ BvG-dommen, s. 82-85, citeret hos Rasmussen 1996, s. 74-75.

⁷⁸ BvG-dommen, s. 29-30, citeret hos Rasmussen 1996, s. 71.

⁷⁹ BvG-dommen, s. 81, citeret hos Rasmussen 1996, s. 73.

Den vigtigste betydning af den tyske forfatningsdomstols dom i denne sammenhæng er, at den reducerer EU-rettens betydning i forhold til national ret. Dette gør den ved at påpege at, 1) den tyske forfatningsdomstol og EU-retten *samarbejder* om anvendelsen af fællesskabsretten i Tyskland. Og at 2) anvendelsen af beføjelser, der ikke *præcist* er overgivet via en traktat, ikke har gyldighed på tysk jord. Samt at 3) de kompetencer, EU-retten har på forskellige områder, ikke har betydning i egen ret, men udelukkende er et supplement til medlemslandenes politik.

De tre punkter har således direkte adresse til retlige aspekter af EU-rettens egendynamik - nemlig: EF-domstolens monopol på at undersøge og fortolke EU's kompetencer, EU-rettens forrangsret i national lovgivning samt EU-rettens anvendelse af kompetencer, der ikke er præcist definerede i traktaterne. Dommen er således en klar manifestation af, at staten skal være primus motor i fællesskabsretten, idet Fællesskabet er til for staternes skyld og underordnet staterne. I forbindelse med diskussionen om folkeret versus EU-ret er den tyske forfatningsdomstols dom en afklaring af statens rolle i det retlige forhold mellem dén og EU. Staten kan, ifølge dommen, nægte at indføre love, der strider mod dens forfatning, eftersom statens forfatning ikke kan betragtes som underordnet fællesskabsretten. Dette må i folkeretlig forstand være det, der kræves, for at en stat i et mellemfolkeligt samarbejde kan betegnes suveræn *efter loven*. Ligeledes markerer denne dom skellet mellem national- og fælles ret, som er så vigtigt for at kunne opfatte staterne som suveræne. Følgende den tyske forfatningsdomstols dom, må medlemsstaternes forfatningsmæssige integritet således opfattes som intakt.

2.2.3.2 Casestudie: Den danske Højesteretssag vedr. suverænitet afgivelse

I forbindelse med den danske deltagelse i Maastricht-traktaten anlagde 11 civile danskere sag mod statsminister Poul Nyrup Rasmussen og det danske folketing for grundlovsbrud. Grundlovsbruddet skulle være sket ved, at Nyrup Rasmussen og Folketinget, gennem ratificere-

ringen af Maastricht-traktaten, havde afgivet ubestemte mængder af suverænitet i forhold til Grundlovens §20 (jf. ovenfor). De specifikke afgivelser i forbindelse med Maastricht var dog ikke sagsøgernes største problem, men derimod - som i den tyske sag - summen af de suverænitetsafgivelser, der havde fundet sted mellem 1972 og 1992.

Der var en klar forventning om, at sagen ville blive afvist, men Højesteret dømte, at sagsøgerne skulle have lov til at føre sagen. Dommen anførte, at:

“en borger, der konkret og aktuelt er berørt af en retsakt fra EU’s institutioner, under en sag ved danske domstole vil kunne få prøvet ikke alene spørgsmålet *om retsakten er i strid med Grundloven eller udtryk for udøvelse af en beføjelse, der ikke er overladt til institutionerne*, men også det generelle spørgsmål, om tiltrædelsesloven af 28. april 1993 er grundlovsmæssigt vedtaget”.⁸⁰

Dommen faldt i 1999, og - som i den tyske BvG-sag - blev mængden af suverænitetsafgivelser ikke anset som for stor til at ratificere Maastricht-traktaten. Sagsøgerne fik således ikke medhold i sagen. Imidlertid var der mere ved denne sag end blot den endelige dom. Da Højesteret i 1996 dømte, at sagsøgerne kunne få deres sag behandlet, betød det implicit, at “Højesteret pålagde sig selv - og landets øvrige domstole - en pligt til ved domme, som endnu ikke er afsagt, at besvare spørgsmålet om grundlovsstridighed.”⁸¹ Men endnu et forhold var usædvanligt ved denne sag; nemlig at almindelige mennesker uden “særlig interesse i sagens bedømmelse” fik lov til at føre en sådan sag for Højesteret. Følgen af dette var, ifølge Zahle, at domstolenes rolle i sagen blev desto større, “idet retten i højere grad må sørge for, at tænkelige grundlovsmæssige indvendinger bliver underkastet prøvelse”.⁸²

Konsekvenserne af den danske Højesteretsdom er selvsagt ikke så vidtgående som den tyske dom. Imidlertid bevæger de to domme

⁸⁰ Uddrag af Højesterets dom af 12. August 1996, citeret hos Rasmussen 1996, s. 17. Min kursivering.

⁸¹ Rasmussen 1996, s. 11.

⁸² Zahle 1998, s. 95.

sig i samme retning - nemlig mod ændringen af statsforfatningen/grundlovens forhold til EU-ret. Ved at tillade folk uden særlig interesse at få undersøgt sager om suverænitetsafgivelser, siger Højesteret implicit, at den vil overvåge statens suverænitetsafgivelser i henhold til grundloven. Jeg vil antage, uden at have kunnet finde belæg for det i den juridiske litteratur, at Højesteret dermed også tiltager sig dele af EU-rettens fortolkningskompetence. Den danske doms rækkevidde er ikke så stor, så den definitivt kan siges at afklare suverænitetens rolle i EU. Men dommen er del af 'en europæisk tidsånd', hvori domstolene bliver mere og mere aktive i fortolkningen af grundloven - især i forhold til EU. Dette er i følge Hjalte Rasmussen udtryk for, at vi lever i et samfund i forandring, hvilket aflæses i, at der sker en opblødning af skrankerne mellem politik og jura.⁸³

Efter således at have fået belyst nye vinkler af suverænitetsspørgsmålet gennem de to casestudier, må det konstateres, at staternes suverænitet kommer til at afhænge af, om alle medlemslandenes højesteretter eller forfatningsdomstole aktivt begynder at holde øje med - og dømme i forhold til - staternes ubestemte suverænitetsafgivelser. Nøglen til at afgøre medlemsstaternes juridiske suverænitet ligger på denne måde i de juridisk-tekniske modifikationer af suverænitetstabet.

I den forbindelse overføres af politik-områder i søjle 2 og 3 i Maastricht-traktaten til den overnationale søjle 1 meget vel åbne for nye juridiske konflikter mellem suveræniteten og integrationen, eftersom søjle 2 og 3 berører de statslige 'kerneområder'. Hvis og når der oprettes et fælleseuropæisk forsvar og en fælleseuropæisk politistyrke under overnationale institutioner, vil staterne have afgivet deres voldsmonopol samtidig med, at flere funktioner konkret vil være flyttet fra nationalt til overnationalt niveau. Hertil kommer ØMU's tredje fase, som markerer indførelsen af en fælleseuropæisk pengepolitik og peger i retning af en eventuel EU-finanslov. Flere og flere af disse statslige 'kernebeføjelser' overgår således til overnationalt niveau. I forbindelse med *de jure*-suveræniteten rejser dette igen spørgsmålet om, hvor fleksibel en suverænitetsdefinition kan være. Hvis der skal opretholdes en meningsfuld suverænitetsopfattelse med

⁸³ Rasmussen 1996, s. 57ff.

en 'kvalitativ kerne', kan man ikke, uden konsekvenser for forfatningsintegriteten, flytte politik-områder fra søjle 2 og 3 til den overnationale første søjle. Ydermere må medlemsstaterne med 2. og 3. søjle selv på mellemstatsligt niveau siges at blive mere og mere funktionelt sammenvævede, så reelt bliver det også mere og mere besværligt at træde ud.

Skal man således sammenfatte med hensyn til staterne juridiske suverænitet i EU, må suveræniteten i betydningen "selvstændig retsorden for et territorium" siges at være undermineret. Dette er et uomgængeligt faktum, manifesteret i, at EU-retten virker med retlig bindende virkning for staternes borgere. Hvad angår forfatningens integritet afhænger denne, som det foregående har vist, af juridiske teknikaliteter. De tekniske betingelser for statens forfatningsintegritet synes dog at være opfyldt efter den tyske forfatningsdomstols dom. Især fordi skellet mellem national ret og EU-ret er markeret.

2.2.4 Delkonklusion

En rekapitulation: Den internationale interdependens medfører både styrkelse og overskridelse af den juridiske suverænitet. Begge aspekter sker som et resultat af, at det er systemet af stater, der sætter dagsordenen for suveræniteten i international ret. Også her ses de opblødte skranker mellem politik og jura. Konsekvenserne af interdependensen for den retslige suverænitet er således ikke af så vidtrækkende karakter som i forbindelse med den europæiske integrationsproces. Dette skyldes, at EU har påvirket medlemsstaterne på en sådan måde, at man ikke mere kan tale om "selvstændig retsorden" på territoriet, men man kan - hvis man inddrager en række juridiske teknikaliteter - tale om "forfatningsintegritet".

Overordnet set må man konstatere, at forholdet mellem integration og suverænitet ikke er statisk. Det bølger så at sige frem og tilbage afhængig af tidspunkt, emne og retlige fortolkninger. Dog må man, hvis der skal være nogen konsistens i brugen af suverænitetsbegrebet, sige, at integrationen har overtaget p.t., eftersom der er gjort op med den retlige monocentrisme. Dette medfører dog ikke, at suveræniteten

er elimineret. Ej heller betyder det konfliktfyldte forhold mellem europæiske integration og folkeretten, at folkeretten er utidssvarende (som en Ole Spierrmann vil have det). Tværtimod. Den tyske forfatningsdomstols dom har snarere medvirket til at genoplive det folkeretlige verdensbillede og understrege suverænitets rolle i integrationen.

Problemets uklarhed og “på-den-ene-på-den-anden-side-væsen” må skyldes en manglende konceptualisering af, hvad der sker. I litteraturen på dette område anvendes der således begreber som “semi-sovereignty”, “multi-level government”, “plurality of power centres” og “polycentric steering.” Det må siges at være et udtryk for, hvad den indflydelsesrige FPA-teoretiker, James Rosenau, betegner “the very awkwardness of referring to a society that is both distinct from and part of its environment”⁸⁴ - en distinktion, som suveræniteten traditionelt har skabt. Det ligger ikke inden for en videnskabelig eller en ‘almindelig’ begrebsopfattelse at rumme et samarbejde som det europæiske, som både bryder med traditionerne og bygger på dem:

“...the EU recognizes territorial, legal limits to its authority - the borders of its member states. However, in the sense that there is a move toward a crosscutting set of jurisdictions at the national and supranational levels, there is a change in the locus of authority. Sovereignty is no longer defined as a strict external delimitation from other claims of authority. The European Court, for example, has handed down decisions against certain policies practiced by national governments. The EC is thus *sui generis*. It is neither the simple extension of states nor is it a full blown alternative that can completely act against state preferences.”⁸⁵

2.3 Konsekvenser for *de facto*-suveræniteten

Ved *de facto*-suveræniteten forstås en stats faktiske magt eller evne til at gebærde sig suverænt. Det vil sige, at staten må være selvbestemmende og virke uafhængigt af andre stater. Af dette følger ligeledes, at

⁸⁴ Rosenau 1981, s. 24.

⁸⁵ Spruyt 1994, s. 190.

staten skal have kontrol med eget territorium, og at den skal kunne handle frit i forhold til egne mål og udførelsen af disse. Kort sagt kræver *de facto*-suverænitet tilstedeværelsen af selvbestemmelse, handlefrihed, uafhængighed og evnen/magten til at udføre egne mål. Idet denne del af suveræniteten går på en stats faktiske magt, vil en stats suverænitet afhænge af dens relative magtposition. Der bliver dermed en forskel på en småstats suverænitet og en stormagts suverænitet.

2.3.1 *De facto*-suverænitet og interdependens

Som nævnt i første del vil en stat aldrig være *absolut* selvbestemmende, uafhængig eller have fuld handlefrihed i et system af flere ligestillede stater. Følgelig vil en stat kun være helt uafhængig, helt selvbestemmende og have fuld handlefrihed, hvis den også er helt isoleret. Dette er i sagens natur en umulighed, men pointen er, at jo tættere en stat kommer på at være isoleret, desto gunstigere er betingelserne - alt andet lige - for dens autonomi. Det vil sige, at en verden med en minimal grad af international interdependens og af udvekslinger og kommunikation mellem staterne giver den enkelte stat de gunstigste betingelser for en meget høj grad af autonomi.⁸⁶ Som sådan er den internationale interdependens at betragte som *de facto*-suverænitets umiddelbare modsætning (interdependens versus independens).

Udviklingen i den internationale interdependens efter 1945 har derfor gradvist sat staternes *de facto*-suverænitet mere og mere under pres. Den vigtigste årsag hertil er, at statens kontrol på det økonomiske område er blevet væsentligt svækket, fordi den enkelte stats økonomi er blevet en integreret del af en større, international økonomi. Staten har fået vanskeligere ved at føre en egen økonomisk politik uafhængigt af dens omverden⁸⁷, idet den er nødt til at følge udviklin-

⁸⁶ Zacher 1995, s. 62ff.

⁸⁷ Dette gælder for de fleste 'almindelige' stater. Med økonomiske stormagter som f.eks USA og Japan forholder det sig muligvis anderledes, men de er i fåtal.

gen i den internationale økonomi.⁸⁸ Hertil kommer, at økonomiske transaktioner foregår som immaterielle *flows* på tværs af - og uden hensyntagen til - landegrænserne, takket være kommunikationsrevolutionen. På denne måde svækkes den statslige kontrol med de økonomiske overførsler, der finder sted til og fra territoriet.⁸⁹

Samlet set betyder tabet af kontrol med den statslige økonomi, at staten mister evnen til at gebærde sig økonomisk uafhængigt. Dette fører så videre til, at selvstændig politikformulering (valg og udførelse af nationale målsætninger) vanskeliggøres.⁹⁰ Og eftersom mange politikområder knytter sig til eller påvirkes af økonomi, betyder det, at staten over en bred kam får svækket sin handlefrihed og selvbestemmelse.

Imidlertid mister nationalstaten også kontrol på andre områder end det økonomiske. Den internationale interdependens er også vokset frem i forbindelse med miljø- og sygdomsproblemer, der i deres væsen er grænseoverskridende. Statens manglende kontrol med sine grænser giver også problemer for territoriets sikkerhed, blandt andet på grund af opkomsten af våben som langdistanceraketter og a-våben, der ændrer betingelserne for *national* sikkerhed.⁹¹ Den enkelte stat forbindes således med det internationale niveau gennem udvekslinger og sammenførte systemer, hvilket umuliggør uafhængighed eller enegang.

Mange, der beskæftiger sig med international økonomi, international politik, suverænitet eller staten mener, at modsætningerne mellem interdependensen og *de facto*-suveræniteten reelt er blevet så store, at staternes suverænitet har nået sit endeligt.⁹² Visse af disse opfatelser har et mere normativt/ideologisk ophav. I den klassiske liberalistiske frihandelsideologi vil nationalstaten være en hæmsko for de frie markedskræfter og det frie flow af varer og kapital. Der er således her

⁸⁸ Thomson og Krasner 1989, s. 196; Rosenau 1989a, s. 22ff og 1989b, s. 35; Tuschhoff 1998, s. 52; Wallace 1993, s. 67.

⁸⁹ Se f.eks. Immerfall 1998, s. 1; Wallace 1993, s. 67; Funk 1998, s. 95.

⁹⁰ Rosenau 1989a, s. 5.

⁹¹ Wallace 1993, s. 55f; Funk 1998, s. 96.

⁹² Se blandt andet Guehenno 1995, s.10; Herz 1957; Falk og Camilleri 1992, s. 9; Newmann 1996, s. 8ff; Barry Jones 1995, s. 202ff.

en modsætning mellem suverænitet og et højt niveau af internationale økonomiske transaktioner.⁹³

Dette anser Janice Thomson og Stephen Krasner imidlertid for overdrevet. Argumenterne mod suveræniteten mangler ifølge de to erkendelse af, at stater ikke på noget tidspunkt i historien har kunnet kontrollere grænseoverskridende bevægelser. Ydermere mener de, at “in comparison with the past, contemporary changes in the level of international transactions do not appear particularly spectacular.”⁹⁴ Endelig påpeger de, at staterne er de eneste enheder, der effektivt og stabilt kan opretholde ejendomsretten, som er en betingelse for en forøgelse af de økonomiske transaktioner og dermed vækst. Essensen er, at der ikke eksisterer et modsætningsforhold mellem suverænitet og internationale økonomiske transaktioner.⁹⁵

Der er altså en vis uenighed om, i hvor høj grad den internationale interdependens påvirker den statslige autonomi. Dette skyldes overordnet set uoverensstemmelser i den måde, man opfatter henholdsvis staten og den internationale interdependens på. Mener man, at staten og dens suverænitet er fastlåste og absolutte størrelser, vil en udvikling som den igangværende logisk set indebære et opbrud i statens strukturer.⁹⁶ Har man imidlertid Thomson og Krasners tilgang, er den internationale interdependens ikke noget nyt, men noget, staten succesfuldt har levet med og tilpasset sig gennem tiden.⁹⁷

Sandheden er et sted midt imellem. Selvom der altid har været interdependens og et stort antal af sammenvævede økonomiske transaktioner og bevægelser, der ikke har kunne kontrolleres af staten, må man holde sig for øje, at interdependensen og de internationale transaktioner er blevet intensiverede (blandt andet via kommunikations- og transportrevolutionen) i en hidtil uset grad. Som William Wallace anfører, er det overdrevet at opfatte de nationale økonomier som helt

⁹³ Se f.eks. Guehenno 1995, s. 8ff; Thomson og Krasner 1989 gennemgående; Falk og Camilleri 1992, f.eks. s. 5ff.

⁹⁴ Thomson og Krasner 1989, s. 197.

⁹⁵ Thomson og Krasner 1989, s. 197ff.

⁹⁶ Se f.eks. Ruggie 1993, s. 140; Wæver 1995, s. 389f; Rosenau 1989b.

⁹⁷ Almond 1989, s. 252; Gourevitch 1978, s. 911; Krasner 1995, s. 236f; Milward 1992, s. 7.

fortrængte af de internationale økonomiske transaktioner, men det må konkluderes, at national økonomisk autonomi nu overvejende er tabt.⁹⁸

Begreber som statslig uafhængighed og suverænitet kan netop ikke forblive upåvirkede af den igangværende internationale udvikling. Suverænitet kan ikke være det samme i et system, hvor de umiddelbare betingelser for statens autonomi er tilstede, som i et system, der bygger på disse betingelsers modpoler - som Pye-ciatet ovenfor påpeger. Dermed ikke sagt, som også Thomson og Krasner pointerer, at logiske modsætninger altid er reelle modsætninger:

“the opposite to a high degree of dependence is not so much greater independence as it is a more balanced interdependence (...) our time is marked by an interdependence in which any state can be either relatively more dependent and relatively more autonomous in their relationship to the outside world.”⁹⁹

EU er ét eksempel på en samarbejdsorganisation, der blandt andet er bygget op omkring de imperativer, udviklingen efter 1945 har skabt. Som sådan må det europæiske samarbejde ses som et forsøg på at opnå ‘a more balanced interdependence’.¹⁰⁰

2.3.2 *De facto*-suverænitet og europæisk integration

At redegøre for *de facto*-suverænitets status i den europæiske integrationsproces er mere kompliceret end tilfældet er med *de jure*-suveræniteten. Forholdet mellem EU og *de jure*-suveræniteten er bestemt af lov og er derfor lagt i snævre rammer, hvorimod forholdet mellem integration og statens faktiske suverænitet er langt mere åbent for fortolkninger. Der findes således ingen grænser mellem EU og statens faktiske suverænitet indbyrdes, som dem, folkeretten sætter for EU og *de jure*-suveræniteten. Samtidig er *de facto*-suveræniteten selv

⁹⁸ Wallace 1993, s. 67f.

⁹⁹ Rosenau 1981, s. 110.

¹⁰⁰ Se f.eks. O’Dowd og Wilson 1996.

et relativt begreb, hvilket selvsagt gør det svært at afgøre, hvornår EU har overskredet *de facto*-suverænitetens grænser: Hvor høj en grad af faktisk selvbestemmelse, handlefrihed, uafhængighed og evne til at udføre egne mål skal en stat for eksempel besidde, for at den kan kaldes suveræn?

Kompleksiteten øges yderligere af, at staten i EU er “both distinct from and part of its environment”(jf. *de jure*-delen). Juridisk kan det afgøres, om staten er adskilt fra EU; hvilket de statsretlige modifikationer i *de jure*-delen netop er et udtryk for. Det er straks noget vanskeligere at afgøre, om EU's medlemstater *faktisk* er adskilt fra EU. Dette kan illustreres af vanskelighederne ved at anvende betegnelsen ‘faktisk uafhængig’ om EU's medlemsstater. Man vil umiddelbart hævde, at så længe EU ikke er et føderalt forbund, er staterne også uafhængige i forhold til EU. Men EU er ikke et traditionelt mellemfolkeligt samarbejde mellem adskilte suveræne enheder. Den europæiske integrationsproces er gået et skridt videre sammenlignet med traditionelt samarbejde: Traktaterne er aftaler mellem suveræne stater, men i den daglige politikudførelse er EU et niveau for sig selv, dannet af staterne, men fungerende over/ved siden af de nationale niveauer.¹⁰¹ EU deltager på denne måde i den enkelte medlemsstats politiske styring. Det bliver således absurd at hævde, at en stat er *faktisk* uafhængig af en enhed, den selv har været med til at skabe og er en integreret del af. Hvis man tog staterne væk, var EU der ikke. Men samtidig er staten andet og mere end EU - og EU er andet og mere end de stater, der har skabt den, blandt andet på grund af den egendynamik, der er opstået.

Dette skaber yderligere vanskeligheder med hensyn til *de facto*-suveræniteten. For på den ene side har det sat begrænsninger for staternes *faktiske* selvbestemmelse, handlefrihed, uafhængighed og evne til at udføre egne mål at blive integreret i et institutionelt samarbejde. Men på den anden side begrænses *de facto*-suveræniteten af noget staten selv er del af, og som er delagtig i statens styring. Dette udtrykker

¹⁰¹ F.eks. Wæver 1995, s. 426.

en 'dobbeltbundet'¹⁰² situation i forholdet mellem staten og EU, som igen knytter sig til det, at staten i EU både er 'del af' og 'adskilt fra'.

Denne dobbeltbinding gør forholdet mellem *de facto*-suverænitet og integration meget vanskeligt at håndtere. Imidlertid er det efter min mening kun i lyset af denne dobbeltbinding, man kan forstå, hvad der sker med *de facto*-suveræniteten i EU. At diskutere grader af *faktisk* suverænitet i staten vis-a-vis EU, eller om staten er uafhængig i EU, forekommer - på grund af denne dobbeltbinding og *de facto*-suverænitets relativitet - ikke at være en frugtbar tilgang til denne problematik. En sådan tilgang vil ikke kunne kaste lys på, hvad der egentligt sker med *de facto*-suveræniteten i den europæiske integrationsproces, og hvorfor det giver mening for staterne frivilligt at indskrænke deres selvbestemmelse og handlefrihed.

Den nævnte dobbeltbinding har sat sit præg på både den offentlige debat og den akademiske diskussion af EU og suverænitet. Her har den skabt et konfliktfelt mellem to positioner. Den ene position antager, at EU medvirker til at opretholde statens faktiske suverænitet; den anden, at EU underminerer suveræniteten (jf. citaterne fra den danske EU-debat i indledningen). Forholdet mellem *de facto*-suverænitet og EU vil blive diskuteret med udgangspunkt i disse to positioner, for dermed at ramme ned i den nævnte dobbeltbinding. Det er ligeledes kun med udgangspunkt i den dobbeltbundne situation, man kan forstå, hvorfor der kan forekomme så diametralt modsatte opfattelser af, hvad integrationen gør ved *de facto*-suveræniteten. Spørgsmålet er altså, om europæiske integration opretholder eller underminerer medlemsstaternes *de facto*-suverænitet, samt hvordan suveræniteten ytrer sig i den dobbeltbinding, integrationen skaber. Kan den traditionelle *de facto*-suverænitet bibeholdes i et integreret Europa?

2.3.2.1 Opretholdelse af *de facto*-suveræniteten via europæiske integration

¹⁰² Ordet 'dobbeltbundet' er valgt i mangel af bedre på grund af den manglende begrebsliggørelse - jf. Indledningen.

Positionen, der antager, at europæiske integration opretholder medlemsstaternes *de facto*-suverænitæt kan groft deles op i to underpositioner: Én, der har sit udgangspunkt i staternes *nationale interesser*, samt én, der har udgangspunkt i staternes *indflydelse*. Argumenterne fra de to underpositioner optræder oftest sammenvævede, men er her adskilt for at kunne klarlægge, hvordan argumenterne er bygget op og hvilke forudsætninger, de hviler på.

Underpositionen med udgangspunkt i **nationale interesser** beskæftiger sig med det element af *de facto*-suverænitæten, der berører statens faktiske evne til at udføre egne mål. Argumentet for, at EU har kunnet opretholde statens evne til at udføre de nationale interesser, er i særdeleshed blevet fremført af den britiske historiker Alan Milward i værkerne "The European Rescue of the Nation-State" samt "The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992".¹⁰³ Ifølge Milward har alle moderne velfærdsstater en national interesse i forhold til at levere social tryghed, velfærd/vækst og sikkerhed til borgerne. Ellers varierer de nationale interesser fra land til land.¹⁰⁴

Milwards udgangspunkt er, at de europæiske nationalstater efter Anden Verdenskrig er svækkede økonomisk og militært. Samtidig bliver staterne sat under pres af den accelererende internationale interdependens (jf. ovenfor). Denne mangel på militære og økonomiske ressourcer og handlemuligheder gør det vanskeligt for staterne at skabe vækst og velfærd, social tryghed samt sikkerhed til borgerne -

¹⁰³Det skal understreges, at Milward ikke selv beskriver evnen til at udføre de nationale interesser som en del af suverænitæten. Tværtimod beskriver han flere steder suverænitæt og national interesse som to forskellige størrelser (se f.eks. 1992, 446f og 1993, 19). Når jeg alligevel mener, at Milwards argumenter kan opfattes som 'forsvar' for *de facto*-suverænitæten - eller for et underelement af denne - er det fordi, hans beskrivelser af staten ('fundamental unit of political organization'), af det europæiske samarbejde ('intergovernmental') og af statens *faktiske* evner ('shaping and controlling national destinies' samt 'capacity for independent policy formulation') harmonerer med almindelige opfattelser af suverænitæt. Blot opererer Milward ikke eksplicit med begrebet *de facto*-suverænitæt. Hertil kommer, at evnen til at udføre de nationale interesser må siges at være en meget central del af *de facto*-suverænitæten.

¹⁰⁴Milward 1993, s. 21.

ydelse som må siges at være den moderne, demokratiske velfærdsstats *raison d'être*. Og hermed kommer staterne i en legitimitetskrise.

For at overleve og genvinde legitimiteten må de europæiske stater således finde en måde, hvorpå de igen kan opnå evnen til at levere de nævnte ydelser til borgerne. Dette bliver således en fremtrædende national interesse for alle de europæiske stater. Men det bliver klart, at vækst, velfærd og stabilitet bedst genvindes gennem samarbejde mellem de europæiske stater. Den foretrukne måde at samarbejde på bliver, med oprettelsen af EKSF i 1952 og EF i 1957, integrationen, da denne anses for mere effektiv end den traditionelle mellemstatslige samarbejdsform. Via det europæiske samarbejde skabes der vækst og velfærd samt stabilitet i Europa, hvorved nationalstaten genvinder sin legitimitet i forhold til dens borgere - "the european rescue of the nation-state".

Således er Milwards overordnede pointe, at EF/EU ikke er staternes antitese. Det europæiske samarbejde bliver skabt af staterne for at løse *nationale* problemer og sikre udførelsen af *nationale* interesser.¹⁰⁵ Dette kommer også til udtryk i, at samarbejdet i EF/EU er baseret på intergovernmentale overenskomster (traktaterne), hvor alle de ændringer, der sker i samarbejdet, er forårsaget af staterne selv - også ændringer, der betyder mere integration. Magten i Europa ligger på denne måde i staterne og ikke i EF/EU, men EF/EU er nødvendig for statens selvopretholdelse: "To supersede the nation-state would be to destroy the Community. To put a finite limit to the process of integration would be to weaken the nation-state, to limit its scope and curb its power."¹⁰⁶ Følgelig vil staterne til hver en tid afgive netop så meget suverænitet til samarbejdet, som det kræves i et forsøg på at overleve.

Konkret har de europæiske stater via EF/EU fået mulighed for at opretholde deres foretrukne økonomiske systemer og målsætninger. Samarbejdet i EF/EU har således givet staterne de nødvendige betingelser for at opretholde et højt niveau af vækst og sideløbende social regulering, trods den internationale interdependens' pres på de natio-

¹⁰⁵ Milward 1992, s. 3 og 18f samt 1993, 5ff og 12.

¹⁰⁶ Milward 1992, s. 3.

nale økonomier og deres institutionelle rammer. Velfærd/vækst er som nævnt en del af de statslige ydelser og opfattes ligeledes som “the quickest way towards consensual politics within a *stronger* nation”.¹⁰⁷ Følgelig har integrationssamarbejdet styrket staternes evne til at gennemføre deres nationale interesser (vækst og velfærd)¹⁰⁸ og dermed styrket staten, fordi velfærd og vækst fører til en stærkere stat. Hermed har den europæiske integrationsproces medvirket til at opretholde statens faktiske suverænitæt ved at styrke dens evner til faktisk at få udført sine målsætninger.

Indflydelse, integration og *de facto*-suverænitæt hænger sammen på den måde, at staten via EU får øget indflydelse, hvilket opretholder statens selvbestemmelse og handlefrihed.¹⁰⁹ Argumentet for denne sammenhæng har som præmis, at staternes indflydelse - uafhængigt af EU - er mindsket. Indflydelse skal her forstås bredt som indflydelse på egne forhold såvel som indflydelse på ydre forhold - og samspillet herimellem. Den mindskede indflydelse kan enten være skabt af en stats relative svaghed i en konkret magtbalancesituation eller af internationalt ændrede forhold. Konkret har de europæiske stater således oplevet en reduceret indflydelse på grund af ændringerne i den internationale magtbalance og den voksende internationale interdependens (jf. ovenfor).

EU kan i forhold hertil øge en stats indflydelse på to måder: For det første i form af den indflydelse, den enkelte stat i EU får på de øvrige europæiske staters beslutninger og på det fælleseuropæiske beslutningsniveau. For det andet i form af den indflydelse, staten *i fællesskab* med de andre stater i EU kan få i relation til den internationale udvikling. Tanken er selvfølgelig, at staterne ved at stå sammen får større international gennemslagskraft. Man taler i denne sammenhæng

¹⁰⁷ Milward 1993, s. 6. Min kursivering.

¹⁰⁸ V. Sørensen 1993, s. 116 om Danmarks valg af integrationen til at styrke nationale interesser.

¹⁰⁹ Pedersen 1993, s. 90f; Wallace 1993, s. 54f og 67; Holm og Sørensen 1995, s. 196ff; G. Sørensen 1998, s. 19; Branner 1992, s. 306 og 313. Hedetoft mener, at staten opretholder sin suverænitæt ved “the expansion of sovereignty” ind i de andre stater via indflydelse på deres politik: 1994, 26f og 1998, 160.

også om, at staterne samler eller *pooler* deres suverænitet i EU (jf. *de jure*-afsnittet).¹¹⁰

Et konkret eksempel på forøgelsen af indflydelsen via det europæiske samarbejde kunne være Danmark med sin småstatsposition i Europa. Danmark har historisk set stået i et afhængighedsforhold til Tyskland og Storbritannien, som har mindsket Danmarks indflydelse på egne forhold, både på det økonomiske og det sikkerhedspolitiske område.¹¹¹ Som del af Europa er Danmarks relative magtposition desuden blevet reduceret på grund af Europas generelt reducerede magt i verden. Hertil kommer virkningerne af den internationale interdependens, som især vil påvirke en lille økonomi.

Gennem EU har Danmark som småstat i Europa fået øget indflydelse på egne forhold, fordi de lande, Danmark er/var i et afhængighedsforhold til, nu er vævet ind i et institutionaliseret samarbejde, hvor Danmark også har beslutningskompetence. Dermed har Danmark reelt fået indflydelse på den førte politik og magtbalancen i Europa og således også på sin egen situation. Med hensyn til den internationale interdependens har en småstat som Danmark fået et større samarbejde i ryggen, hvilket har øget muligheden for at øve indflydelse på internationale forhold - og dermed på sin egen økonomiske og politiske udvikling.¹¹²

Sammenfattende argumenteres der her for, at statens indflydelse er en integral del af statens selvbestemmelse og handlefrihed. En stat med en selvbestemmelse, handlefrihed og uafhængighed, der ikke er begrænset af et integreret samarbejde, men som til gengæld mangler indflydelse på egne forhold, har således ikke *faktisk* selvbestemmelse

¹¹⁰ O'Dowd og Wilson 1996, s. 11; G. Sørensen 1998, s. 19; Hedetoft 1994, s. 26f; Mouritzen 1993, s. 377ff. Angående *pooling*-tanken se f.eks. Newmann 1996, s. 5; Keohane 1995, s. 175.

¹¹¹ Som eksempler på dette skal blot nævnes, at Danmark fulgte England i forhold til først EFTA og siden EF. Og Danmark har snart sagt altid måtte indrette sin udenrigs- og sikkerhedspolitik efter Tyskland.

¹¹² Petersen 1995, s. 201; blandt andet om 'Tysklands kortet' (fordelen for Danmark ved at indbinde Tyskland i et større samarbejde) forbindelse med Danmarks holdninger til Den Europæiske Union. Pedersen 1993; s. 89. Branner 1992, s. 306.

og handlefrihed. På denne måde 'tilfører' det europæiske samarbejde medlemsstaterne den indflydelse, som i følge dette argument er påkrævet for, at de kan opretholde deres *de facto*-suverænitet.

Den samlede position, der antager, at *de facto*-suveræniteten opretholdes via indflydelse og evnen til at udføre de nationale interesser, baserer sig altså på den paradoksale indsigt, at der er en overensstemmelse mellem statens indbundethed og dens opretholdelse. At dette overhovedet giver mening, skyldes netop den ovennævnte dobbeltbinding mellem staten og EF/EU. Betingelsen for at se statens *de facto*-suverænitet som opretholdt af europæiske integration er således, at statens suverænitet i EU ikke afgives til noget *uden for* staten - det, at staten er del af EU gør, at EU er mere 'hjemme' end 'ude'. Dermed forsvinder den statslige suverænitet ikke, men kommer tilbage til staten i en anden form. Staterne kan hermed få opretholdt deres *de facto*-suverænitet på to måder: For det første ved selv at blive styrket, som Milward argumenterer for; og for det andet ved at få styrket deres position ved at blive del af et stærkere fællesskab og derigennem få indflydelse på sin egen situation. Ved at blive del af-/integreret i et større, forpligtende samarbejde kan staten få opretholdt sig selv og sin relative handlefrihed og uafhængighed især i forhold til den internationale interdependens.

Dobbeltbindingen i forholdet mellem *de facto*-suverænitet og integration bliver hermed til et 'mulighedsrum', hvor *de facto*-suveræniteten kan udfolde sig på nye måder. Staten får mulighed for at opretholde sig selv på grund af sin indbinding i et samarbejde, den selv er del af. I dette mulighedsrum bliver interaktionen staterne imellem til et fler-sumsspil.¹¹³ Et fler-sumsspil vil sige, at der i en international interaktion er gevinst for alle parter i interaktionen - modsat et nul-sumsspil, der indebærer, at hvad den ene part i en interaktion vinder, taber den anden part tilsvarende.¹¹⁴ Den europæiske integrationsproces er et fler-sumsspil, fordi alle parter i det europæiske samarbejde har fået noget ud af dette samarbejde, der så kan betragtes som en

¹¹³ På engelsk taler man om *positive sum-game*, men der findes ikke en ækvivalent til dette på dansk. Fler-sumsspil forekommer mere betegnende end 'positiv-sumsspil'.

¹¹⁴ Kauppi og Viotti 1993, s. 241.

udveksling. Suverænitet udveksles med indflydelse, medbestemmelse, styrket udførelse af de nationale interesser og større handlefrihed.

For at dette argument skal give mening, kræves det, at staterne - til gengæld for den suverænitet, de afgiver - får en proportional mængde suverænitet/indflydelse/styrket udførelse af de nationale interesser tilbage. Ellers finder der kun *begrænsninger* i suveræniteten sted. Grænsen for dette arguments gyldighed går altså ved det punkt, hvor staten ikke mere får nok igen. Maastricht-traktaten berører med sin udbygning af det europæiske samarbejde grænsen for argumentet om, at suveræniteten opretholdes. For eksempel har Alan Milward for nylig ytret tvivl om, hvorvidt afgivelsen af suverænitet i Maastricht-traktaten er proportional med den mængde indflydelse, medlemsstaterne får til gengæld.¹¹⁵ Hvis det europæiske samarbejde efter Maastricht udvikler sig i endnu mere overnational retning med større og større egendynamik i EU's institutioner til følge, vil det være svært for den enkelte stat at opretholde en tilstrækkelig grad af indflydelse på og medbestemmelse i EU. I en sådan situation vil staterne ikke via EU kunne vinde den indflydelse og evne til at udføre egne interesser, som er nødvendigt, for at hævde, at *de facto*-suveræniteten opretholdes gennem udveksling. Et mere overnationalt europæisk samarbejde vil dermed bringe EU tættere på at blive statens antitese. Dette kan i øvrigt også konstateres i forbindelse med den tyske Maastricht-dom, som man må opfatte som en henstilling til EU om netop *ikke* at blive statens antitese.

For staternes evne til at udføre de nationale interesser gælder det ligeledes, at et europæisk samarbejde med større grad af overnational styring samt egendynamik vil gøre det ubetinget vanskeligere for hver enkelt stat at få sine specifikke *nationale* interesser ført ud i livet. Hertil kommer, at der er forskel på at få sine nationale interesser udført gennem traditionel selvbestemmelse og handlefrihed og så at få dem udført i et samarbejde. I det øjeblik, der opstår uforenelige nationale interesser i et samarbejde, bliver kompromiser eller given afkald på

¹¹⁵ Foredrag v. Milward under titlen "Rise and Decline of a National Strategy". Århus Universitet, 8. december 2000.

egne interesser en nødvendighed. Og så vil den internationale interaktion kunne nærme sig et nul-sumspil, hvad angår statens *de facto*-suverænitet.

Dette illustrerer, at der er forskel på henholdsvis at besidde *de facto*-suverænitet i traditionel forstand og så at 'veksle' denne til indflydelse, medbestemmelse og en opretholdelse af evnen til at udføre de nationale interesser i et fællesskab. *Medbestemmelse*, indflydelse og fælles handling er ikke synonymer for *selvbestemmelse* og handlefrihed. En generel styrkelse af statens magtmidler og råderum er derfor ikke det samme som en opretholdelse af statens *faktiske* selvbestemmelse og handlefrihed i traditionel suveræn forstand. Staten i EU har jo netop ikke *faktisk* selvbestemmelse eller -handlefrihed (i hvert fald ikke på alle områder).¹¹⁶

Her må det fremhæves - som under *de jure*-delen - at suverænitetsbegrebet ikke er uendeligt fleksibelt, men at også *de facto*-suveræniteten har en kernebetydning. Den traditionelle nationalstats-suverænitet er knyttet til et territorialt *afgrænset* statsligt selv. I forbindelse med *de facto*-suveræniteten vil dette sige, at det er dette afgrænsede selv, der har *handlefrihed*, *selvbestemmelse* og evne til at udføre *egne* mål. Det overordnede problem ved denne position er således, at gevinsten ved afgivelse af *de facto*-suveræniteten (det, at suveræniteten kan 'veksles') overskygger, at der reelt også er sket begrænsninger i *de facto*-suveræniteten i forhold til 'noget uden for staten', som staten er adskilt fra.

Dette knytter sig an til et problem i Milwards tanke om 'the rescue of the nation-state'. For

“...if the nation-states, as argued by Milward, “had” to choose integration to survive, it also means that the nation-state cannot be what it used to be, that it can only exist in a transformed form

¹¹⁶ Mouritzen skelner mellem autonomi og offensiv magt, hvor den offensive magt betegner statens evne til at påvirke andre stater. Med denne sondring bliver min pointe mere tydelig: det, der styrkes via EU, er kun statens indflydelse (offensiv magt) og ikke dens autonomi i gængs forstand.

(...), and that *an oldfashioned independent state without the E.U. is impossible.*”¹¹⁷

Staten og dens evne til at udføre de nationale interesser opretholdes (reddes) af noget *uden for* staten. Den uundgåelige konsekvens heraf er, at staten derfor ikke kan betragtes som selvtilstrækkelig; den kan ikke klare sig ved egen hjælp - og følgelig kan den europæiske nationalstat ikke mere opfattes som suveræn af gavn. I denne forbindelse er der således vigtigt at slå fast, at det er staten, der reddes og ikke statens suverænitet i traditionel forstand. Dette er til dels også Milwards pointe og antageligt årsagen til, at han ikke opererer eksplicit med suverænitetsbegrebet. Men som ovenfor fremført har det også konsekvenser for staten og dens evne til at udføre de nationale interesser, når den vælger at afgive noget råderum for at øge sit råderum. Statens evne til at udføre de nationale interesser bliver naturligvis også påvirket af, at staten ikke er suveræn af gavn.

I forhold til det europæiske samarbejde står staten således i et *'de facto-dilemma'*. Staten kan vælge at stå uden for og hævde sin traditionelle suverænitet, men med svækkede muligheder for at udnytte den suverænitet til at udføre egne mål. Eller den kan vælge at afgive noget af den traditionelle suverænitet og til gengæld få nye og bedre redskaber at udføre disse mål med.

Konkluderende i forhold til opfattelsen af, at statens *de facto*-suverænitet opretholdes via EU, må følgende slås fast: Ved deltagelse i det europæiske samarbejde får staten nok sikret sin overlevelse, styrket svækkede sider af sin magt og opnår indflydelse på egne forhold samt dermed større handlefrihed. Men at staten, for at udføre visse af sine nationale interesser, bedre kan gøre brug af indflydelse, medbestemmelse og fælles handling/samarbejde, vidner om, at statens magt ikke er koncentreret inden for staten længere, hvilket en *'suveræn ordening'* af magten ellers fordrer. Det vil så også sige, at statens reelle grad af autonomi afgøres af et samarbejde, som staten ikke er autonom i forhold til. Konsekvensen af dette vil vise sig i en situation, hvor et lands indflydelse i EU er lille, hvor de nationale interesser er

¹¹⁷ Wæver 1995, s. 427. Min kursivering.

vanskelige at gennemføre, og hvor suveræniteten er indskrænket (en nul-sumssituation); for i en sådan situation har staten ikke mange muligheder for politisk handling tilbage.

2.3.2.2 *Den europæiske integrationsproces' underminering af de facto-suveræniteten*

Modpolen til opfattelsen af at EU opretholder *de facto*-suveræniteten er, at suveræniteten undermineres af integrationen. Fremstillingen af denne position vil være noget kortere og mere simplificeret end fremstillingen af den ovenstående position. Dette skyldes, at argumenterne for en underminering af suveræniteten ikke er slet så sammensatte, som tilfældet er med argumenterne for opretholdelse af suveræniteten. Hertil kommer, at det mestendels er *de jure*-suveræniteten, der betragtes som truet af Den Europæiske Union.¹¹⁸

Opfattelsen af, at EU underminerer *de facto*-suveræniteten, har mange repræsentanter blandt politikere og i den offentlige opinion. Et indlysende eksempel på dette er den danske EU-skepsis. 44% af de danske nej-sigere ved Maastricht-afstemningen i 1992 begrundede således deres Nej med 'tab af suverænitet og national handlefrihed'.¹¹⁹ Et andet eksempel kunne være den tidligere engelske premierminister Margaret Thatchers opfattelse af suverænitet som "all-or-nothing."¹²⁰ Det vil sige, at en stat enten har suverænitet, eller også har den ikke; enten er en stat selvbestemmende og uafhængig, eller også er den ik-

¹¹⁸ Se f.eks. G. Sørensen 1998, s. 20; James 1986, s. 118f; Sørensen og Holm 1995; Keohane 1993, s. 97 og 1995, 175.

¹¹⁹ Petersen 1995, s. 201. For én opfattelse af danskernes forhold til suverænitet som enten-eller se Harste, s. 14.

¹²⁰ Camilleri og Falk 1992, s. 146.

ke. Den europæiske integrationsproces truer derfor selvsagt med at underminere statens suverænitet.

Opfattelserne af, at EU underminerer *de facto*-suveræniteten bygger for en stor dels vedkommende på den grundlæggende forudsætning, at internationale interaktioner er nul-sumsspil. Intet kan således kompensere for suverænitetsafgivelserne. Der fokuseres i denne opfattelse således kun på den suverænitet, der overgår fra medlemsstaterne og til EU - og ikke på den 'tilbageførsel' af kompetencer fra EU til staterne, der også finder sted. Vægten er lagt på, at staterne er adskilte fra EU, hvorved EU ses som noget uden for staten, der begrænser statens suverænitet.

Problemet ved denne position er altså, som det fremgår, at forholdet mellem EU og staten gøres ensidigt. Imidlertid kan EU netop ikke blot hævdes at være statens antitese, som Milward så rigtigt har påpeget, eftersom staterne selv har skabt det europæiske samarbejde. Og som Milward ligeledes har vist, har den europæiske integrationsproces medvirket til at opretholde de europæiske nationalstater. Den internationale interdependens har sat pres på staternes handlefrihed, selvbestemmelse og evne til at udføre egne mål *uden* EU. Så spørgsmålet bliver - som det er fremlagt under *indflydelses*-afsnittet - om en *faktisk* selvbestemmelse og handlefrihed overhovedet ville være mulig uden for EU:

“...an all-or-nothing proposition may be underestimating the degree to which the rapid and continuing changes in technological, industrial, and financial integration has *already* blurred the dividing line between states and the capacity of national governments to act unilaterally within them.”¹²¹

Endelig er “all-or-nothing”-opfattelsen udtryk for et forenklet suverænitetssyn, hvor suveræniteten skal være absolut og uforanderlig for at være i behold. Dette suverænitetssyn er problematisk, eftersom der aldrig har været et tidspunkt, hvor stater har kunnet siges at besidde absolut suverænitet. Slet ikke absolut *de facto*-suverænitet. Så at hævde, at suveræniteten forsvinder, når den ikke er absolut, er ikke i sig

¹²¹ Camilleri og Falk 1992, s. 146. Min kursivering.

selv et holdbart argument for, at suveræniteten undermineres i EU. Derudover varierer graden af uafhængighed både i forhold til integration og den internationale interdependens alt efter hvilket sagområde, der er tale om.¹²² “All-or-nothing”-opfattelsen kan ikke medtage denne variation, hvorved den også forplumrer, hvad der sker med magten i EU.

Dog skal det påpeges, som der er argumenteret for i afsnittet om opretholdelse af suveræniteten, at der sker begrænsninger af statens *de facto*-suverænitet i EU. Således har denne position også noget på sig. Men det negligeres, at en rimelig grad af *de facto*-suverænitet måske er vanskelig at opnå uden for det europæiske samarbejde.

2.3.2.3 *De facto-suverænitets dobbeltbundne forhold til integrationen*

Så vidt de to modpositioner i diskussionen om *de facto*-suverænitets forhold til europæiske integration. Hver især er disse positioner udtryk for én af de to måder, staten forholder sig til EU på i ovennævnte dobbeltbinding. Den position, der hævder, at integrationen opretholder *de facto*-suveræniteten, er baseret på, at EU ikke er noget fremmed i forhold til staten, og at suveræniteten derfor kan sættes på spil på andre måder i EU. Positionen, der hævder, at EU underminerer *de facto*-suveræniteten, bygger på det modsatte. På denne måde udtrykker hver af positionerne et ‘enten-eller’.

Men idet der er tale om en dobbeltbinding, burde der udtrykkes et ‘både-og’. Det er således min anke i relation til de fremlagte positioner, at begge positioner mangler at få alle facetter af *de facto*-suverænitets forhold til EU med. Derfor forplumrer de billedet af, hvad der egentligt finder sted mellem *de facto*-suveræniteten og integrationen. EU medfører således både indhug i statens *faktiske* selvbestemmelse, handlefrihed samt uafhængighed og en (fælles) opretholdelse af elementer af statens *de facto*-suverænitet via indflydelse, medbestemmelse og styrket udførelse af nationale interesser. Samtidig er staterne stadig adskilte fra EU og hinanden, hvorfor traditionel na-

¹²² Rosenau 1981, s. 89.

tionalstatslig selvbestemmelse og handlefrihed også er en mulighed for staterne.

Et konkret eksempel på dette er Irland. Irland har ved at indgå i det europæiske samarbejde afgivet både faktisk og juridisk suverænitet til EU og derigennem fået begrænset sin *faktiske* handlefrihed og selvbestemmelse. Imidlertid har deltagelsen i EU opretholdt den irske suverænitet på begge de ovennævnte mulige måder: For det første er Irlands suverænitet i sig selv blevet styrket, og for det andet er Irlands position blevet styrket som del af et stærkt fællesskab, hvilket har givet Irland større indflydelse og handlefrihed. I førstnævnte tilfælde har EU styrket Irlands suverænitet i forhold til Storbritannien, fordi Irland har kunnet lempe sit afhængighedsforhold til Storbritannien. Dette er en decideret tilbageførsel af *de facto*-suverænitet til den irske stat. Samtidig har den irske økonomi under EU-medlemskabet oplevet stor vækst. I den sammenhæng er irerne blevet lidt mindre afhængige af EU; og naturligvis tilsvarende af England. Dette har medført, at irerne har fået et ønske om at hævde deres selvbestemmelse og handlefrihed i EU. Således blev der ved en irsk folkeafstemning den 7. Juni 2001 stemt nej til Nice-traktaten blandt andet med baggrund i skepsis over for forsvarssamarbejdet. I skrivende stund ventes der spændt på, om dette kan tvinge EU til at give Irland en sær aftale til gengæld for en ratificering af traktaten.

Dobbeltbindingen fostrer med sine 'både-og elementer' en konceptuel forvirring, hvilket er meget tydelig i litteraturen på dette område. Man redefinerer elementer af den traditionelle suverænitet i forsøget på at beskrive det, der sker. Som eksempler på dette kan nævnes tanken om *pooling* af suveræniteten (jf. *de jure*-delen). Som Ole Wæver påpeger, er denne beskrivelse af, hvad der sker med suveræniteten, vildledende: "Sovereignty is an indivisible quality, which a unit either enjoys or not. There is no fraction of it sitting somewhere in Brussels; rather its scope is redefined."¹²³ At suverænitets 'scope is redefined', er til gengæld Wævers måde at søge at begrebsliggøre det, der sker på. Ifølge Wæver bliver

¹²³ Wæver 1995, s. 417. For andre redefinitioner af suverænitetsbegrebet se Keohane 1995, s. 176f; G. Sørensen 1998; Leibfried og Pierson 1995; samt Newmann 1996, s. 8 og 13.

der sker på. Ifølge Wæver bliver suveræniteten kollektivt omdefinert af staterne indbyrdes. De afgivelser af suverænitet til EU, der finder sted, ses således ikke som indhug i statens suverænitet, men blot som en 'tilskæring af suveræniteten over en ny læst'.

Disse omformuleringer af det traditionelle suverænitetsbegreb medvirker dog ikke til at skabe mere klarhed over tingene, fordi også de forplumrer, hvad der reelt sker med suveræniteten i Europa. Man kan ikke afdække forandringernes karakter og omfang ved at redefinere suverænitetsbegrebet, så det passer til forandringerne. En omformulering af suverænitetsbegrebet fjerner således opmærksomheden fra, at suveræniteten også undermineres. De mange forskellige, mere eller mindre holdbare, omformuleringer af suveræniteten er et udtryk for, at der endnu ikke er opbygget et begrebsapparat til præcist at beskrive og benævne de forandringer, der har fundet sted. På grund af denne mangel på en overordnet konceptualisering af, hvad der sker, er det efter min mening frugtbart at inddrage et casestudie for dermed at *illustrere*, hvad (endnu) ikke tilstrækkeligt kan begrebsliggøres. Til det formål er valgt en case, der rammer ned i netop dén 'både-og-tilstand', som staterne i EU befinder sig i, og som samtidig kan belyse de nye måder, magten udøves på i EU.

En meget velegnet case til dette formål forekommer at være de danske forbehold i forbindelse med Maastricht-traktaten. Forbeholdene er oplagte til at vise den dobbeltbundne situation, EU's medlemslande står i som både 'adskilt fra' og 'del af'. Hertil kommer, at forbeholdene kan vise, hvilke *de facto*-muligheder en stat har for at hævde sin suverænitet i det europæiske samarbejde. Igen skal det slås fast, at denne case ikke bliver ført som 'bevis' i forhold til den ovenstående diskussion; meningen med denne case er udelukkende at *illustrere*, at suveræniteten stadig spiller en rolle i EU, og hvorledes statens *de facto*-suverænitet og dens magtudøvelse ytrer sig i europæiske integration. I det følgende vil omstændighederne omkring de danske forbehold kort blive fremlagt. Der vil her ikke blive redegjort for det indenrigspolitiske spil i forhandlingen af det nationale kompromis eller for de detaljerede aspekter af forbeholdene og Unionstraktaten. Hvor vigtige disse aspekter af sagen ellers måtte være, er de ikke centrale for pointerne her.

2.3.2.4 Casestudie: De danske forbehold i forbindelse med Maastricht-traktaten

I december 1991 underskrev EF's medlemslande Traktaten om Den Europæiske Union i den hollandske by Maastricht. Herefter blev EF som bekendt til EU. Maastricht-traktaten udvidede samarbejdsgrundlaget i EU både i bredden og i dybden. Det vil sige, at en række nye samarbejdsområder formelt set blev underlagt EU, og at samarbejdet på allerede eksisterende områder (omfattet af EF-traktaten) blev mere formaliseret (for eksempel ved indførelse af flertalsafgørelser). Samlet betød dette en udvidelse af EU's beføjelser og dermed af det overnationale element i det europæiske samarbejde.

Den efterfølgende danske folkeafstemning afviste Maastricht-traktaten med et snævert flertal. De øvrige EU-lande gjorde det klart for Danmark, at en genforhandling af traktaten ikke kunne komme på tale, dog var traktaten ikke juridisk gyldig uden dansk ratifikation, så der var en interesse i at få danskerne til at ratificere på andre vilkår. EU-skeptikere i det danske folketing krævede samtidig, at nej'et til Maastricht blev respekteret. Der skulle således findes en løsning, der både gjorde det muligt for Danmark at ratificere traktaten, men som ligeledes var acceptabel for de øvrige EU-medlemmer. Denne løsning var fem "ultimatum-lignende krav"¹²⁴, der skulle sikre Danmark fritagelse fra de mere unionsprægede elementer af Maastricht-traktaten. Det vil sige, at Danmark skulle tillades at holde sig ude af det fælles forsvarssamarbejde, den fælles mønt, samarbejdet om retlige og indre anliggender samt af samarbejdet om et unionsborgerskab. For alle fire krav blev et femte gjort gældende; nemlig at Danmark ikke skulle kunne bindes af traktatens unionsprægede målsætninger, samt at disse krav samlet set skulle indgå i en aftale, der var tidsubegrænset og juridisk bindende.¹²⁵

Ved et møde i Det europæiske Råd i Edinburgh i december 1992 kom en aftale mellem Danmark og de øvrige EU-medlemmer overra-

¹²⁴ Petersen 1995, s. 211.

¹²⁵ Petersen 1995, s. 205-212.

skende nemt i stand. Dette skyldtes blandt andet et velvilligt britisk formandskab samt en forståelse fra især briterne - men også visse af de øvrige EU-lande - for problemet med en modvillig befolkning. Men det blev fra fransk og tysk side gjort klart, at Danmarks traktatfæstede vetoret ikke ville få praktisk betydning, da et lille land ikke skulle have lov til at bremse integrationen.¹²⁶ De øvrige lande ville fortsætte integrationsudviklingen uafhængigt af Danmark, hvis dette blev nødvendigt. Dog fik Danmark med forbeholdene "større frihed til at føre en national politik og en mindsket risiko for at blive draget ind i udviklinger, man fra dansk side ville finde betænkelige."¹²⁷ Danmark stod altså umiddelbart med handlefrihed og selvbestemmelse på de områder, der var dækket af forbeholdene. Reelt har Danmarks situation på disse områder set sådan ud:

På det økonomisk-monetære område har Danmark valgt at deltage i den såkaldte ERM2 (European Rate Mechanism - det fælles valutaviske udsvingsbånd) og at låse kronens kurs fast på +/- 2,25% i forhold til euroen. Det vil sige, at Danmark har bundet sin penge- og valutapolitik meget tæt til euroen og dermed til Den Europæiske Centralbank (ECB). Dette har været nødvendigt for at sikre prisstabiliteten og den fastkurspolitik, man har prioriteret højt siden begyndelsen af 1980'erne. En lille veludviklet økonomi med en selvstændig valuta vil være udsat i forhold til den internationaliserede kapital samt valutaspækulation. Ved at sikre fastkurspolitik og dermed prisstabilitet vil Danmark nemmere kunne dæmme op for dette pres.

Ved at deltage i ERM2 er Danmark underlagt Den Europæiske Centralbanks pengepolitiske tiltag, hvilket især vil sige renteændringer. Samtidig overvåges de EU-lande, der ikke er medlemmer af euroen, af Ministerrådet for at sikre, at disse fører en stabilitetssøgende pengepolitik, så prisstabiliteten og dermed konkurrenceevnen i Det Indre Marked ikke trues. Men i og med Danmark har bundet sin valuta så tæt til euroen som +/- 2,25% har dette i sig selv sat store begrænsninger for det nationale pengepolitiske råderum. Således har Danmark "valgt at snævre sit penge- og valutapolitiske råderum helt

¹²⁶ Pedersen 1993, s. 95.

¹²⁷ Petersen 1993, s. 67.

ind i forhold til eurolandenes pengepolitik.”¹²⁸ Danmark har altså gennem forbeholdene bevaret en formel selvstændighed og beslutningskompetence i pengepolitikken, og herunder en selvstændig nationalbank, men af hensyn til prisstabiliteten valgt at knytte kronen tæt til euroen.

Angående forsvarsforbeholdet deltager Danmark i behandlinger af forsvarsrelaterede emner i Ministerrådet, men uden at have beslutningskompetence. Danmark kan derfor ikke medvirke i beslutninger om for eksempel internationale aktioner, som ellers har været en stor del af Danmarks aktive internationale engagement efter 1989. Samtidig forhindrer den manglende deltagelse i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP'en), at Danmark får nogen reel indflydelse på udviklingen af det fremtidige forsvars- og udenrigspolitiske samarbejde. Hertil kommer, at Danmark vil kunne blive sat uden for indflydelse på områder af NATO-samarbejdet, når og hvis samarbejdet mellem EU og NATO intensiveres.¹²⁹

Med hensyn til retlige og indre anliggender blev et forbehold i relation til det overstatslige samarbejde først nødvendigt med Amsterdam-traktaten; indtil da havde samarbejdet nemlig været mellemstatsligt. Efter Amsterdam har forbeholdet ført til, at Danmark ikke deltager i vedtagelserne på det civilretlige og udlændingeområdet, hvorved Danmark står uden for eksempelvis samarbejdet om fælles asylregler.¹³⁰ For det fjerde forbeholds vedkommende har det ikke påvirket Danmarks muligheder for at føre national politik, eftersom unionsborgerskabet ikke er blevet udbygget, men i stedet afgrænset.¹³¹

De danske forbehold kan udelukkende forklares og forstås ud fra traditionel statslig *de facto*-suverænitæt. Danmark hævder via forbeholdene sin ret til - som suveræn stat - *selv* at bestemme hvad det vil, og i hvilken grad dette skal forpligte Danmark, for dermed at bevare selvbestemmelsen og handlefriheden på de områder, der er omfattet af forbeholdene.¹³²

¹²⁸ DUPI 2000, s. 235ff; citat fra 237.

¹²⁹ DUPI 2000, 242ff.

¹³⁰ DUPI 2000, s. 249ff.

¹³¹ DUPI 2000, s. 257ff.

¹³² Se også Mouritzen 1993, s. 397.

Imidlertid må man se på, under hvilke omstændigheder de danske forbehold kom i stand. Spørgsmålet er, om de ville være blevet godtaget uden Englands accept og velvilje, eller hvis de øvrige lande ikke havde været afhængige af Danmarks ratificering for at gøre traktaten juridisk gyldig. Hvis det således ikke er i de øvrige landes interesser, kan - især et lille land - ikke nødvendigvis hævde sin suverænitet i samarbejdet. Hvis det kommer til en konflikt mellem danske og fransk-tyske interesser, vil den danske forfægtelse af suverænitet have anderledes vilkår. På denne måde kan de danske forbehold vise sig at være et særtilfælde men, som det fremgår ovenfor, kan en sær aftale måske blive en realitet også for Irland i forbindelse med nej'et til Nice-traktaten. I et 'Europa i flere hastigheder' - som sandsynligvis bliver en realitet med østudvidelsen - kan der ligeledes meget vel blive rum for enegang og forbehold. Imidlertid gælder det for Danmark såvel som for Irland, at forbeholdene følger af medlemskabet. Eventuelle ansøgerlande kan således ikke forvente at få forbehold i selve ansøgningsprocessen, da de må følge de allerede gældende traktater og bestemmelser for EU (*acquis communautaire*).

De danske forbehold viser imidlertid også, hvorledes magten i Europa er under omformning. Et land som Danmark har således meget vanskeligt ved at bevare sin *faktiske* selvbestemmelse og handlfrihed ved at gå enegang, hvilket viser, hvorledes indflydelse og medbestemmelse spiller ind på statens *de facto*-suverænitet. Dette er mest tydeligt på det økonomiske område, hvor Danmarks penge- og valutapolitik ligger meget tæt op ad ECB/eurolandenes. Danmark er nødt til at følge den europæiske kurs på dette område, men uden selv at være med til at udstikke kursen. Deltagelse i eurosamarbejdet kunne give Danmark en indflydelse på den europæiske pengepolitik, som man alligevel følger.

Det samme gælder for så vidt på det forsvarspolitiske felt, hvor en småstat som Danmark militært set ingen muligheder har for at stå alene. Danmark har ingen indflydelse på den førte politik i FUSP'en og dermed ingen mulighed for at præge den fremtidige udvikling af forsvars- og udenrigspolitikken. Det internationale engagement, som efter 1989 har kendetegnet dansk udenrigspolitik, er således svækket. Tilsvarende med en potentiel fælles europæisk asylpolitik, som også

må anses som en del af de danske nationale interesser. Her er Danmark helt uden for samarbejdet og dermed uden for indflydelse på den samlede politikudformning.

Det er de samme *de facto*-dilemma, som præger den norske EU-politik. Norge har således bevaret sin traditionelle *de facto*-suverænitet ved ikke at være medlem af EU, men i stedet være knyttet til EU via EØS-samarbejdet. Imidlertid er Norge som følge af European Economic Area fra 1992, der gjorde Norge til en del af Det indre Marked, på snart sagt alle policy-områder nødt til at følge EU's politik men altså uden at have indflydelse på denne.¹³³ Men kan således ikke nødvendigvis bevare sin *de facto*-suverænitet ved at stå uden for det forpligtende samarbejde.

På denne måde viser de danske forbehold også, at uden forpligtelser og medansvar i EU er der ingen adgang til indflydelsen og medbestemmelsen og dermed ingen adgang til opretholdelsen af selvbestemmelse og handlefrihed ad den vej. Danmark har umiddelbart ikke øget sit nationale politiske råderum gennem forbeholdene, eftersom man overvejende har valgt at føre EU-politik uden at kunne influere på denne. Dette er selvfølgelig mest udtalt på det økonomiske område, men også i relation til forsvarspolitikken svækker forbeholdene Danmarks stilling. Danmark kan således ikke deltage i og påvirke EU's internationale engagement og forsøg på kriseløsninger i Europa. Danmark har fået mere international indflydelse som småstat gennem sit internationale engagement efter 1989, hvilket det danske engagement i Baltikum er et eksempel på. Forsvarsforbeholdet forhindrer Danmark i at realisere sit internationale engagement i EU-regi. Således kunne Danmark ikke deltage i EU's rydning af landminer i Bosnien på grund af forsvarsforbeholdet til udviklingen af en fælles europæisk asylpolitik vil fremtidige danske regeringer ligeledes været forhindret i at deltage. De aftaler og foranstaltninger, de europæiske lande laver i den sammenhæng, kan Danmark ikke deltage i eller påvirke. Dette har faktisk allerede vist sig at være uhensigtsmæssigt for eksempel i for-

¹³³ Claes og Tranøy 1999 gennemgående.

bindelse med Danmarks ønskede deltagelse i det fælleseuropæiske fingeraftryksregister.¹³⁴

Imidlertid må det understreges, som påpeget ovenfor, at dette er en 'både-og'-situation. EU's medlemsstater er både 'del af' og 'adskilte fra'. Derfor er der både tale om indhug i- og opretholdelse af den traditionelle *de facto*-suverænitet. Indhuggene i *de facto*-suveræniteten viser sig, når det europæiske samarbejde for en stat bliver et nul-sumsspil. Dette vil til eksempel være tilfældet, hvis indflydelsen og medbestemmelsen ikke kompenserer for EU's indhug i statens selvbestemmelse og handlefrihed. I tilfældet med ØMU'en vil EU's overordnede økonomisk-monetære politik blive formuleret i Rådet gennem flerstemmighedsafgørelser samt gennem ECB. Spørgsmålet er, hvilken indflydelse Danmark reelt ville have på disse beslutninger, hvis man deltog i dem. Deltagelse er ikke en garanti for indflydelse.

Problemet i denne sammenhæng er også, at de europæiske magtforhold på nogle områder sætter sig igennem i EU, hvor der således ikke er reel lighed mellem EU's medlemsstater. Således er der en uformel ledelse bestående af Frankrig og Tyskland, der søger at præge EU's udvikling til egen fordel, hvilket ytrer sig i, at selve ØMU-delen af Maastricht-traktaten stort set er et kompromis mellem tyske og franske interesser.¹³⁵ Idet der ikke er reel lighed mellem EU's medlemsstater, kan det i nogle sammenhænge blive vanskeligt for et land som Danmark at gøre sin indflydelse gældende. Dette vil især være tilfældet ved en yderligere integration i dybden, og dermed flere områder med overnationalt flertalsstyre. Som Thomas Pedersen skriver, "vil unionens institutionelle udvikling for Danmark snarere indebære vanskelige tilpasninger end nye indflydelsesmuligheder. Særligt omstillingen til en deltagelse i overnationalt flertalsstyre kan blive vanskelig."¹³⁶ Dermed vil det europæiske samarbejde for Danmark kunne blive et nul-sumsspil med en begrænset selvbestemmelse på områder omfattet af samarbejdet og få

¹³⁴ DUPI 2000, s. 257.

¹³⁵ For en uddybning af Frankrigs og Tysklands rolle som uformelle ledere i EU se også afsnittet: "Interdependens og skellet mellem nationalt og internationalt."

¹³⁶ Pedersen 1993, s. 100.

omfattet af samarbejdet og få muligheder for at gøre indflydelse og medbestemmelse gældende - og dermed meget lidt handlefrihed.¹³⁷

De danske forbehold illustrerer således den 'både-og'-situation staterne i EU står i. På den ene side er staterne suveræne og har friheden til selv at afgøre graden af deres forpligtelser i EU. De danske forbehold skal så ses som en suveræn handling fra en suveræn stat, der ønsker at lægge vægten på, at den er *adskilt* fra EU. På den anden side *er* staterne forpligtet i samarbejdet, og det er den forpligtelse, der giver adgang til at omforme/'veksle' suveræniteten til indflydelse, medbestemmelse og (relativt mere) handlefrihed. Imidlertid afhænger denne 'omveksling' af *de facto*-suveræniteten af, om staten også reelt vinder indflydelse, medbestemmelse og handlefrihed via forpligtelsen.

2.3.3 Delkonklusion

Der er efter 1945 sket indhug i de europæiske staters traditionelle *de facto*-suverænitet på grund af henholdsvis den internationale interdependens og den europæiske integrationsproces. Den internationale interdependens har besværliggjort nationalstatens selvstændige politikformulering, kontrol med egne forhold og dermed dens autonomi. Det europæiske samarbejde har tydeligvis været et forsøg på at gøre den europæiske nationalstat 'relatively more autonomous in its relationship to the outside world' eller opnå 'a more balanced interdependence' (jf. Rosenau-citat i afsnittet om *de facto*-suverænitet og interdependens). Imidlertid har Den Europæiske Integration også medført indhug i statens traditionelle *de facto*-suverænitet. Det har således været det primære formål med dette afsnit at kaste lys på, hvad der *egentligt* sker med den traditionelle nationalstatslige *de facto*-suverænitet i integrationen. Den gennemgående påstand har derfor været, at man er nødt til at få hele billedet med for ikke blot at for-

¹³⁷ Ligheden mellem EU's stater ville til gengæld øges ved en gennemgribende institutionel indbinding af Europas stormagter i en føderal struktur. Men da det ville betyde en afskaffelse af suveræniteten, er dette perspektiv ikke relevant at komme ind på her.

plumre, hvad der reelt finder sted; og dette billede er, at staten er i et dobbeltbundet forhold til EU.

I EU er staterne ikke fuldgyldigt suveræne men heller ikke det modsatte. Magten i Europa er således under omformning. På grund af det pres, den internationale interdependens har sat på staten, bliver spørgsmålet nu, hvilke magtredskaber staten har til sin rådighed. Casestudiet viser, at en stat indbundet i det europæiske samarbejde både har traditionel selvbestemmelse, handlefrihed og indflydelse, medbestemmelse og fælles udførelse af nationale interesser til sin rådighed. Den traditionelle selvbestemmelse sætter sig igennem via de danske forbehold, der sikrer Danmark den formelle magt over områder som pengepolitikken og forsvarspolitikken. Men spørgsmålet er, om Danmark kan bruge denne selvbestemmelse til at fremme sine nationale interesser. For ellers afskærer forbeholdene Danmark fra at veksle sin selvbestemmelse til indflydelse og medbestemmelse, hvilket kunne give en større *de facto*-handlefrihed og evne til at udføre sine mål. Dette er især tydeligt i forhold til Danmark's ØMU-forbehold. Altså står staterne i EU i et '*de facto*-dilemma' skabt af 'både-og'-situationen.

Afgivelsen af suverænitet til EU underminerer ikke nødvendigvis statens *de facto*-suverænitet, da den kan opretholde væsentlige elementer af denne suverænitet. Men dette er på bekostning af egentlig suveræn *selvbestemmelse* og *handlefrihed*. Med IP-forskeren Ole Wævers ord: "...it cannot be said that states are weakened. They have simply gained in importance in the joint governance of the E.U., and lost importance as rulers of their own territory."¹³⁸ Og det er vel det, der er sket med EU.

2.4 Konsekvenser for skellet mellem nationalt og internationalt

Skellet mellem den suveræne enhed og dens omgivelser er en nødvendig betingelse for suverænitet: Kun hvis staten er den eneste og den højeste autoritet på et territorium, er den suveræn. Derfor fordrer

¹³⁸ Wæver 1995, s. 420.

suverænitet tilstedeværelsen af en enhed med integritet, men enhed og integritet kræver afgrænsning, og afgrænsning forudsætter suverænitet (jf. første del om suverænitets cirkularitet). Og derfor er territoriet så væsentligt et træk ved den suveræne stat. Det territoriale skel markerer den suveræne magts grænser, og er således mulighedsbetingelse for sondringen mellem *national* politik og *international* politik (indenrigs- og udenrigspolitik).

Skellet mellem nationalt og internationalt er medtaget i denne analyse af suveræniteten, fordi det fokuserer på selve det, at staten er en afgrænset enhed. Et fokus på selve skillelinjen mellem EU og staten vil kunne kaste mere lys på den tvetydige situation, at staten både er del af og *adskilt* fra EU. Således kan en analyse af dette skel og af staten som enhed medvirke til at afklare, hvor dybt indhuggene i statens suverænitet egentligt stikker. Samtidig er skellet mellem nationalt og internationalt en forudsætning for den territoriale organisering af magten og for vores forståelse af politik. Derfor vil analysen af dette skel ligeledes indgå i diskussionen i Del III.

2.4.1 Interdependens og skellet mellem nationalt og internationalt

Én af de mest markante betydninger af den internationale interdependens er, at den enkelte stats politiske og økonomiske system er blevet en del af og integreret i et større system (jf. ovenfor). Hertil kommer, at færre og færre transaktioner samt produktion og handel har staten som ramme og årsag. Dette har påvirket opdelingen af verden i stater med hver sin kultur og hvert sit økonomiske og politiske system. Statens enhed og afgrænsning anfægtes primært af de *flows*, der præger den internationale interdependens. Eftersom *flows* er af immateriel karakter, overskrider de staternes grænser ubemærket og ukontrolleret. Det vil sige, at grænserne bliver porøse og dermed ikke de begrænsninger og afgrænsninger, de hidtil har været.¹³⁹ Dette gælder igen navnlig de økonomiske *flows*. Udviklingen af den post-industrielle økonomi har således haft store konsekvenser for statens territorialitet.

¹³⁹ Immerfall 1998, s. 1ff. Falk og Camilleri 1992, s. 5.

Ydermere overskrides skellet mellem nationalt og internationalt af de forskellige internationale organisationer, der i større eller mindre grad er del af staternes politiske processer og styring. Selve antallet af internationale samarbejdsorganisationer, en stat deltager i, vidner om, hvor mange formaliserede forbindelser, der er mellem national politik og international politik. For eksempel er et land som Danmark medlem af blandt andet FN, WTO, OSCE, NATO, EU og Nordisk Råd.

Der er altså på flere områder sket en overskridelse af skellet mellem nationalt og internationalt i staten, hvilket har logiske konsekvenser for suveræniteten.¹⁴⁰ Idet skellet mellem internt og eksternt - nationalt og internationalt - i staten medvirker til at konstituere suverænitetsbegrebet, falder begrebet tilsyneladende fra hinanden i mødet med den internationale interdependens. Men her må man se på, hvilken tilstand dette skel mellem nationalt og internationalt reelt befinder sig i. Således er der forskel på, om man opfatter staten som 'enmeshed', 'intertwined' eller 'dissolved' set i forhold til dens omgivelser; eller om man i stedet ser 'coexistence', 'linkages', 'multifaceted power' eller 'overlap'. Den første gruppe udtryk indebærer, at staten er blevet en del af sine omgivelser, og dermed at skellet mellem nationalt og internationalt i det væsentligste er blevet opløst. Den anden gruppe udtryk implicerer en overskridelse af skellet, men ikke en decideret opløsning af det.

Der er således en væsensforskel på, om staten er blevet infiltreret i sine omgivelser; eller om staten stadig *basalt set* er en territorielt afgrænset enhed, der dog co-eksisterer med, bliver overlappet af og er bundet sammen med det internationale niveau. Diskussionen af dette vil blive videreført herunder med udgangspunkt i EU, som eksempel på én af de internationale samarbejdsorganisationer samt i den tredje del.

2.4.2 Europæisk integration og skellet mellem nationalt og internationalt

¹⁴⁰ Rosenau 1989b, s. 23; Funk 1998, s. 98.

Traditionelt mellemstatsligt/internationalt samarbejde er baseret på netop samarbejde *mellem* staterne; det vil sige mellem lukkede enheder indbyrdes. Europæisk integration derimod baserer sig som samarbejdsform på en overskridelse af skellet mellem nationalt og internationalt. Dette er ekspliciteret for eksempel i Rom-traktatens præambel med bemærkninger som “en stadig snævrere sammenslutning”, “fjerne de skranker, der deler Europa”, “styrke enheden i deres [de europæiske folks] økonomier” samt “en forening af de økonomiske kræfter”.¹⁴¹ Europæisk integration forudsætter altså en oplødning af selve distinktionen mellem, hvad der er henholdsvis ‘indenfor’ og ‘udenfor’ i en stat (jf. også afsnittet om *de facto*-suverænitet).

Følgelig må europæisk integration som en bestemt måde at samarbejde på a priori medføre en overskridelse af skellet mellem nationalt og internationalt. Men én ting er en overskridelse af skellet, en anden er de konsekvenser, en sådan overskridelse har for staten som enhed, som et distinkt nationalt niveau og for statens territorium. Spørgsmålet er derfor, om denne opløsning eller overskridelse af dette skel gør, at de nationale enheder i EU bliver opløst; det vil sige, at distinktionen mellem det enkelte samfund/den enkelte stat og dets omgivelser ophører?

Overskridelserne af skellet mellem nationalt og internationalt kan umiddelbart aflæses i de indhug, EU har gjort i henholdsvis statens *de facto*- og *de jure*-suverænitet. Dette skyldes den cirkulære sammenhæng, der er mellem skellet og suveræniteten (jf. ovenfor). Hvis der sker indhug i den suveræne magt, er staten ikke mere enerådende (alene om at styre sig selv) eller har fuld kontrol med egne forhold, og dermed har den mistet integritet. Fremstillingen i dette afsnit vil i vid udstrækning trække på de to tidligere afsnit. Det betyder ligeledes, at dette afsnit vil være betydeligt kortere end de to foregående.

Integrationen rammer ned i sondringen mellem, hvad der er indenrigs- og udenrigspolitik i den enkelte stat.¹⁴² EU er på denne måde del af medlemsstaternes politiske processer og hører dermed til i statens *interne* politiske system. For at opsummere i forhold til de fore-

¹⁴¹ Gengivelse af Rom-traktatens præambel i uddrag hos Branner 1996, s. 107.

¹⁴² Wæver 1995, s. 424.

gående afsnit ses denne overskridelse af skellet mellem, hvad der er indenrigs og udenrigs i omformningen af *de facto*-suveræniteten (jf. *de facto*-delen). Noget af statens magt flyttes via EU 'ud af staten' og udøves i et fællesskab i form af medbestemmelse og indflydelse. Ydermere, og meget centralt i denne sammenhæng, opretholdes statens effektivitet, faktiske selvbestemmelse og handlefrihed på den måde af noget *uden for* staten selv. Det vil sige, at staten ikke mere er et afgrænset 'space of politics' (jf. første del). Grænserne mellem nationalt og internationalt er således overskredet i og med, at staten ikke er sig selv nok; ikke er selvtilstrækkelig. Dette bevidner ligeledes, at statens magt og magtinstrumenter ikke mere er ordnet efter rent suveræne principper i EU.¹⁴³

Men eftersom der også er sket indhug i *de jure*-suveræniteten, må grænsen mellem nationalt og internationalt i EU tillige siges at være overskredet her. Tilstedeværelsen af en fællesskabsret med direkte gyldighed for medlemsstaternes borgere samt med forrangsret over for national ret gør op med statens enejurisdiktion. Der er således i EU's medlemsstater to lovgivere på samme territorium, hvilket er et brud med opfattelsen af, at hver suveræne stat har sit eget, isolerede retssystem (monocentrismen). I stedet ses tilstedeværelsen af "crosscutting sets of jurisdictions".¹⁴⁴

Sammenfattende er skellet mellem nationalt og internationalt i EU gennembrudt på en række områder, der i sagens natur alle berører statens selvbestemmelse, selvstyre eller selvtilstrækkelighed. Som sådan kan den traditionelle sondring mellem, hvad der hører til *i* en stat og *uden for* den, ikke opretholdes i det europæiske samarbejde. Den umiddelbare konsekvens heraf er, at staten i EU ikke mere kan betragtes som "an autonomous, identifiable entity, distinguished from its environment."¹⁴⁵ Hermed opløses umiddelbart de grænser, inden for hvilke politik traditionelt fungerer og er organiseret. Der er imidlertid en række forhold, der taler imod dette:

¹⁴³ Wæver 1995, s. 417, Keohane 1995, s. 166; Ruggie 1993, s. 167; Holm og Sørensen 1995, s. 189; Rosenau gennemgående.

¹⁴⁴ Spruyt 1994, s. 189f.

¹⁴⁵ Rosenau 1981, s. 3.

Om staten er en 'autonom identificerbar enhed adskilt fra dens omgivelser' juridisk set, afhænger af, om der kan drages en skillelinje mellem EU-ret og national ret (se *de jure*-delen). Denne skillelinje kan imidlertid drages, fordi staten i EU juridisk-teknisk har retten til at trække sig ud af samarbejdet, hvad der er et bevis på statsforfatningens uafhængighed. At dette reelt er meget vanskeligt, er egentligt ikke relevant her. Hvis staten principielt kan trække sig ud af det europæiske samarbejde, er staten stadig at opfatte som selvstændig i forhold til EU. Staten i EU vil altså juridisk-teknisk godt kunne betragtes som en 'identificerbar enhed adskilt fra sine omgivelser'. Den tyske dom i casestudiet i *de jure*-delen underbygger dette ved at fastlægge, at staten i EU er primus motor, og - endnu vigtigere - at statens forfatning ikke kan betragtes som underordnet fællesskabsretten: "...the EU recognizes territorial, legal limits to its authority - the borders of its member states (jf. Spruyt-citatet sidst i *de jure*-delen).

Som vist i *de facto*-delen er det vanskeligt at betragte EU's medlemsstater som *faktisk* uafhængige i EU - på samme måde, som man ikke kan anse EU's stater som *faktisk* adskilte fra samarbejdet. Som sådan skulle sagen stå klar: EU har - også faktisk - opblødt skellet mellem nationalt og internationalt i Europa. Alligevel er man ikke i tvivl om, at det europæiske samarbejde består af en række, til dels adskilte, men i hvert fald identificerbare enheder. En indlysende årsag til dette er den meget synlige tilstedeværelse af *nationale* aktører i den fælleseuropæiske beslutningsproces. Aktørernes synlighed skyldes den diversitet, der er i europæisk politik. Uenigheder, forhandlinger og kompromiser bærer vidnesbyrd om, at det europæiske samarbejde udgøres af forskellige stater med forskellige interesser. Dette antyder, at suveræniteten som basal forudsætning for politik og magt organiseret territorielt i adskilte politiske enheder (spaces of politics) stadig spiller en rolle.

Nøgleordet i denne sammenhæng er således nationale interesser. Den effektive udførelse af disse er ikke det centrale, for den blotte tilstedeværelse af specifikt *nationale* interesser vidner om, at EU består af identificerbare nationale *enheder*, der i det væsentligste er adskilte. Dette bygger på sammenhængen mellem interesser og enhed. Her skal resumeres fra første del: forudsætningen for at have interesser er et

‘selv’ (en aktør), der kan have interesser (for sig selv). Forudsætningen for at være et selv er at have identitet - det vil sige at være identisk med sig selv. Identitet kræver derfor enhed. Kun hvis en enhed kan afgrænses fra andre enheder, er den en enhed *identisk med sig selv* - og dermed *forskellig* fra andre selv’er. Altså: interesser kræver en enhed (forskellig fra andre enheder), der har interesser *for sig selv*. Uden en selv-bevidst enhed (aktør), ingen interesser. Således opfatter jeg tilstedeværelsen af nationale interesser som et udtryk for, at de ‘statslige selv’er¹⁴⁶ i EU ikke er blevet opløst, men stadig eksisterer som identificerbare enheder forskellige fra andre enheder med andre ‘selv’er’.

Ved interaktion med andre stater sker der imidlertid noget med statens nationale interesser. For eksempel har Alan Milward udtalt, at overlappene mellem nationale og internationale systemer forplumrer, hvad der er ‘domestic politics’ i en stat. Heraf følger, at jo mere integration, desto sværere er det at fastlægge, hvad der er den *nationale* strategi/den *nationale* interesse.¹⁴⁷ Ole Wæver går endnu videre og hævder, at det nationale selv i EU bliver del af det europæiske selv via ‘the fusion of national and European identities.’¹⁴⁸ Således mener Wæver ikke, at den nationale interesse kan tages for givet som en uafhængig variabel i den internationale interaktion. Selve interaktionen vil præge både en stats interesser og dens identitet. Derfor skriver han følgende om Frankrigs ‘selv’ og identitet i EU:

“Europe has become a part of the meaning of France. Thus, discussions about France’s self-interest cannot be seen as separate from E.U. issues; the “self” already incorporates the E.U. (...) in terms of identity, the “self” in self-interest cannot be conceptualized separately from the issue of E.U. membership.”¹⁴⁹

¹⁴⁶ Et udtryk for det statslige selv som aktør er omtalen af et land som en person: “Danmark mener..”

¹⁴⁷ Foredrag v. Milward under titlen “Rise and Decline of National Strategy”. Århus Universitet, 8.december 2000. ‘National strategi’ er Milwards afløser for termen national interesse.

¹⁴⁸ Wæver 1995, s. 412.

¹⁴⁹ Wæver 1995, s. 412.

Milward og Wæver peger her på en uundgåelig problematik, for selvfølgelig kan en enhed ikke forblive upåvirket af et samarbejde, der angår netop dens enhed. Og selvsagt vil det påvirke en stats interesser, at der åbner sig nye muligheder for udførelsen af dem. Sådan bliver ‘the European dimension included in national self-conceptions’.

Det er imidlertid min påstand, at den enkelte stat i EU, trods dette, stadig har nationale interesser, der er specifikt nationale, fordi de stammer fra ét specifikt territorium og én specifik befolkning. For eksempel har flere af de sydeuropæiske lande en ganske anden erhvervsstruktur, en anden moderniseringsgrad og en anden grad af velfærd og velfærdsfordeling end de midt- og nordeuropæiske stater. Dette vil naturligvis afspejles i den enkelte stats interesser. Det samme vil en stats beliggenhed, størrelse, historie, politiske traditioner og meget andet. EU's medlemsstater har derfor stadig en *egen* identitet, et eget statsligt selv og dermed *egne* nationale interesser, hvilket er forudsætningen for politik, som vi forstår det. For at illustrere hvordan særskilte nationale interesser kommer til udtryk i det europæiske samarbejde, vil her blive inddraget et casestudie vedrørende et EU-medlemslands nationale interesser. Eftersom Wæver argumenterer med udgangspunkt i Frankrig, er det oplagt netop at se på Frankrigs EU-politik.

2.4.2.1 Casestudie: Frankrigs nationale interesser og EU-politik

Frankrig har spillet en fremtrædende og til tider dominerende rolle i europæisk politik, der kan spores tilbage til Karl d. Store, over den franske dominans i 1600-tallet og videre til Napoleon. Denne adfærd har også markeret sig i den franske EU-politik. Det europæiske samarbejde har således i sit udgangspunkt efter krigen været et fransk præget foretagende: “Not only was France the initiator of several of the European projects, but these projects themselves also reflect almost exactly the political and economic circumstances and problems which France was facing during that period.”¹⁵⁰

¹⁵⁰ Rhenisch 1995, s. 149.

På denne måde blev europæisk integration brugt til at fremme franske målsætninger om genopbygning og modernisering efter Anden Verdenskrig, opnåelse af beskyttede markeder for den franske stål- og landbrugsproduktion, opretholdelse af Frankrigs stormagtsposition samt indbinding af den anden (potentielle) europæiske stormagt, Tyskland, i et forpligtende samarbejde.¹⁵¹ Disse målsætninger er naturligvis blevet ændret og suppleret gennem tiden, men Tyskland, stormagtspositionen og de økonomiske forhold er forblevet centrale elementer i Frankrigs udenrigs- og EU-politik. Med fokus på Tysklands politikken og stormagtspositionen skal denne case illustrere, at Frankrigs EU-politik er styret af distinkte nationale interesser.

Med Tysklands genforening efter Den Kolde Krig opstod der en ny europæisk stormagt og dermed en ændret situation for Frankrig. Det genforenede Tyskland blev umiddelbart set som en potentiel trussel mod den europæiske stabilitet, og samtidig var et genforenet Tyskland en stærk modspiller til Frankrig om magten i Europa. Imidlertid var Frankrig klar over, at vejen til forbedring af Europas og Frankrigs position på verdensplan gik via andele i Tysklands nyvundne magt. Dette problem- og interessekompleks smittede af på Frankrigs holdninger til snart sagt alle større EU-politikområder.¹⁵²

Som sådan var styrkelsen af europæiske integration i Maastricht-traktaten et 'perfekt kompromis' mellem Tysklands behov for accept af genforeningen og Frankrigs ønske om at opnå indflydelse på tysk pengepolitik (jf. *de facto*-delen). Genforeningen kunne netop accepteres, fordi Tyskland lod sig binde ind i et styrket Fællesskab; og det styrkede fællesskab var Frankrigs mulighed for at opnå direkte adgang til de tyske pengepolitiske beslutninger i ØMU'en. På samme måde har det ofte været i Frankrigs interesse at styrke integrationen, fordi dette skulle medvirke til at skabe stærkere institutionelle rammer til at kontrollere og indbinde Tyskland både sikkerhedspolitisk og økonomisk.¹⁵³

Dette har også afspejlet sig i Frankrigs politik på forsvarsområdet, hvor Frankrig har ønsket at forme et grundlag for en 'europæisk

¹⁵¹ Rhenisch 1995, s. 149ff.

¹⁵² Pedersen 1998, s. 107ff.

¹⁵³ Pedersen 1998, s. 107f. og 113f.

forsvarsidentitet'. Det har været i Frankrigs interesse at styrke det europæiske forsvarssamarbejde via en fremtidig fusion af WEU og EU, fordi dette igen ville medvirke til at kontrollere- og få indflydelse på Tyskland. Imidlertid har det også været en del af Frankrigs politik at skabe et militært samarbejde med Storbritannien inden for EU for dermed at afbalancere Tysklands magt på det økonomiske område. Hertil kommer, at det har været en rød tråd i Frankrigs udenrigspolitik siden de Gaulle at komme fri af amerikansk dominans og indblanding. På det forsvarspolitiske område har det således udmøntet sig i forsøget på at finde alternativer til NATO, da Frankrig gerne så Europa i stand til at handle frit militært set.¹⁵⁴

Med hensyn til Østudvidelsen, som blev aktuel efter Murens Fald, var Frankrig umiddelbart imod. Man frygtede, at den ville besværliggøre en tættere/dybere integration - hvilket jo var forudsætnin-gen for en effektiv kontrol med og indflydelse på tysk politik. Efter Berlin-murens fald søgte Frankrig derfor at sinke EU-udvidelsen ved at foreslå andre måder at samarbejde på. Mitterand foreslog i 1989 op til skabelsen af den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD).¹⁵⁵ Frankrig lancerede i 1994 også ideen om et 'Europa af koncentriske cirkler', der skulle sikre Frankrig en central plads/lederstilling ved siden af Tyskland, hvis og når EU blev udvidet:

“France also searched for ways of maintaining its leading role in European Integration in an enlarged Union with the influx of a number of new small states. In august 1994, Balladur made suggestions pointing towards a more structured “Europe of concentric circles” with a Franco-German partnership at the centre of a number of overlapping circles. (...) The Carolingian aspect of French policy thus became more pronounced...”¹⁵⁶

¹⁵⁴ Pedersen 1998, s. 115ff.

¹⁵⁵ Pedersen 1998, s. 110.

¹⁵⁶ Pedersen 1998, s. 112. 'Carolingian aspect' henviser til det frankerlede Karolingerrige (ca. 800-987), der dækkede det nuværende Frankrig, Holland, Belgien, Luxemburg, Norditalien og Schweiz. Ved at medtage dette citat er det ikke for at antyde, at Frankrig vil underlægge sig Europa som under karolingerne, men mere for at vise, hvordan Frankrigs historisk betingede selvopfattelse sætter sig igennem i EU.

Ovenstående skal dog ikke forstås, som om Frankrigs nationale interesser entydigt er pro-integrationistiske. Under de Gaulle (1958-69) finder man for eksempel stor fransk modvilje mod afgivelse af suverænitæt og selvbestemmelse (jf. Luxemborg-vetoet).

Sammenfattende tegner der sig et billede af Frankrigs EU-politik, som styret af en overordnet national interesse i at værne om Frankrigs position i Europa - og dermed i den øvrige verden. Derfor har Frankrig på stort set alle større EU-områder været nødt til at forholde sig til Tyskland som ny europæisk stormagt. Man har søgt modvirke dette ved at indbinde Tyskland i en stærk institutionel ramme samt at danne modvægt til Tyskland ved at indgå et samarbejde om ledelsen af EU. Derudover har det været i Frankrigs interesse, at Tyskland har kunnet medvirke til at styrke Europa vis-a-vis resten af verden for dermed at øge Europas relative magtposition og gøre sig fri af amerikansk påvirkning i sikkerhedspolitikken. EU har i den franske Europa-politik hermed været midlet til at nå nogle magtmæssige mål.

Det skulle således fremgå af dette casestudie, at Frankrig om noget bygger sin Europa-politik på en distinkt statslig identitet, en distinkt selvforståelse og *nationale* interesser. Derfor mener jeg, at Frankrigs selv kan ses adskilt fra EU (jf. ovenfor). Det er Frankrigs historie og selvopfattelse som europæisk stormagt, der former den franske EU-politik. 'Det karolingiske aspekt' af fransk EU-politik ytrer sig her som opfattelsen af, at Frankrig er en selvfølgelig leder af et 'Europa i koncentriske cirkler.' Ligeledes er det Frankrigs specifikke erhvervsstruktur, der har formet de franske interesser fra samarbejdets begyndelse, hvor landbrugs- og stålproduktionen søges beskyttet.

Til gengæld har Ole Wæver og Alan Milward ret i, at medlemskabet af EU former den nationale interesse, hvilket dette casestudie også viser. Men igen: det er udformningen, der ændres og ikke det, at en stat har *egne* nationale interesser. For eksempel former det Frankrigs nationale interesse, at den konkurrerende europæiske stormagt også deltager i et institutionaliseret samarbejde. I stedet for at føre traditionel alliancepolitik, konkurrere på todsatser eller lignende for at styrke egne (magt)interesser, kan disse nu i stedet styrkes ved at kontrollere og indbinde den konkurrerende stat i et større samarbejde.

Efter Den Kolde Krig er det endvidere blevet en fransk national interesse at samarbejde med Tyskland om et dobbelt-‘hegemoni’ i Europa, men en delt magt kræver naturligvis også kompromiser. Set i det perspektiv kan den nationale interesse ikke tages for givet som en uafhængig variabel i den internationale interaktion¹⁵⁷; men det ændrer ikke på, at Frankrigs interesser gælder sig selv og formes af det distinkt franske, nationale selv.

Hertil kunne man indvende, at Frankrig er det europæiske eksempel på national selvbevidsthed og magtaspirationer par excellence, hvorfor den franske case ikke kan siges at gælde for EU's medlemsstater generelt. Betænker man den danske EU-politik, er det imidlertid klart, at dette ikke gør sig gældende. Danmark har tydeligvis haft nationale interesser i sin EU-politik, hvad forbeholdene er det mest manifesterede udtryk for. Betegnelser som ‘the odd man out’ og ‘the naughty boy’ om Danmark i EU-sammenhæng er yderligere vidnesbyrd om, at Danmark har en specifik national identitet med specifikke *nationale* interesser og en stor bevidsthed om egen enhed i kontrast til de øvrige europæiske enheder.¹⁵⁸ Det samme kunne siges om Storbritanniens EU-politik.

Milwards bemærkning om at overlap mellem nationalt og internationalt samt tættere integration gør det vanskeligere at fastlægge, hvad der er ‘domestic politics’ og dermed også, hvad der er nationale interesser, skal dog ikke afvises. Problemet er jo netop, som det ligeledes er påpeget i *de facto*-delen, at EU ændrer den traditionelle måde at udføre og udforme de nationale interesser på. Med en eventuel effektiv overnational gennemførelse af både en *fælles* mønt, *fælles* (unions)borgerskab, *fælles* indre- og retlige anliggender og *fælles* forsvars- og udenrigspolitik og så også en eventuel *fælles* forfatning vil de nationale interesser på disse områder sættes til side og eventuelt ophøre med at eksistere. I en sådan situation vil de fælles interesser begynde at træde i stedet.

¹⁵⁷ Jf. desuden diskussionen af den nationale interesse i *de facto*-afsnittet.

¹⁵⁸ Se også V. Sørensens artikel “Between Interdependence and Integration: Denmark’s Shifting Strategies.”(1993). Her vises det, hvordan Danmark først valgte at deltage i det europæiske samarbejde, da de nationale interesser ikke mere kunne udføres uden for EF.

Her er der måske nok en forskel på Frankrig og de fleste øvrige EU-medlemmer. Eftersom Frankrig stadig sætter sit præg på visse dele af dagsordenen i det europæiske samarbejde, vil det ikke i så høj grad være dette lands nationale interesser, der bliver sværere at fastlægge ved en tættere integration. Som sådan ses det også i casen, at Maastricht-traktaten er et 'perfekt kompromis' mellem netop franske og tyske interesser. Og den øgede integration er på visse områder i sig selv en fransk national interesse.

Overordnet set har den europæiske integrationsproces gjort op med et Europa delt op i en række selvstyrende politiske enheder med hvert deres politiske, økonomiske og juridiske system. Ordet integration betyder som bekendt også, at noget gøres til et hele. Men staten i EU må efter min mening - trods overskridelsen af skellet mellem nationalt og internationalt - ses som "an autonomous, identifiable entity, distinguished from its environment." Det vil sige, at staten er en selvbevidst enhed med interesser for sig selv; med en identitet (for sig selv), der sætter grænserne mellem 'os' og 'dem'. Som sådan er staten i EU mere 'adskilt fra' end 'del af'. Territoriet ligger dermed stadig 'underneden' i det europæiske samarbejde, og politik foregår også i EU *basalt set* stadig ifølge den politiske modus, som suveræniteten og nationalstaten har skabt: Politik i EU kan ikke forklares uden en henvisning til nationale grænser. De interesser, der styrer statslig politik, har således blot udmøntet sig i et fællesskab.

2.4.3 Delkonklusion

Skellet mellem nationalt og internationalt er en implicit og nødvendig betingelse for suveræniteten. Og derfor er det væsentligt at kaste lys på, i hvor høj grad dette skel er i opløsning; og hvad dette så betyder for udøvelsen af politik og magt. Magten er, som det fremgår af *de jure*- og *de facto*-delen, under omformning i Europa. Både på grund af den internationale interdependens og den europæiske integrationsproces. De suveræne magtredskaber er enten afløst- eller suppleret af andre magtredskaber, hvorfor statens magt ikke længere er koncentreret i staten, og staten ikke længere er selvtilstrækkelig. Men trods den

ubestridelige overskridelse af de traditionelle grænser for, hvad der er internt og eksternt (indenrigs og udenrigs) i en stat, ligger territoriet og suveræniteten stadig tydeligvis 'underneden'.

Staten er således hverken 'enmeshed' 'dissolved' eller 'intertwined' - skellet mellem nationalt og internationalt er blot forplumret, men ikke opløst. Tilstedeværelsen af både nationale og internationale niveauer i EU er altså ikke udtryk for en opløsning af den basale sondring mellem 'os' og 'dem', indenfor og udenfor. Det nationale selv og dermed den nationale vilje og de nationale interesser er ikke blevet opslugt af eller identiske med det europæiske. Som sådan er staten i EU mere 'adskilt fra' end 'del af'.

Overskridelsen af skellet betyder imidlertid også, at der er en begyndende opløsning af staten som 'space of politics', da visse af statens magtinstrumenter og udførelsen af de nationale interesser er flyttet uden for staten. Derfor ville for eksempel en fortsat svækkelse af nationalstaten på grund af den internationale interdependens kunne føre til, at selve den statslige overbygning blev en hæmsko for at udføre *nationens* interesser. I et sådant tilfælde ville det måske være i nationens interesse at få ændret 'space of politics' til en anden form end staten, hvilket dog ville medføre vanskeligheder i forhold til folkesuveræniteten og nationens *selvstyre*. Hvis da ikke, som det vil blive fremført i tredje del, den spatiale opdeling af verden i politiske enheder vil være på vej væk.

2.5 Konsekvenser for suveræniteten samlet

I de foregående tre afsnit har det været hensigten at nå til en vis klarhed over de konsekvenser, den internationale interdependens og den europæiske integrationsproces har for den traditionelle nationalstats-suveræniteten. Dette er sket ved at analysere og diskutere de gængse opfattelser af disse konsekvenser for at udrede, hvilke forudsætninger de bygger på, påpege de eventuelle problemer i disse og derudfra afklare, hvad der er sket med suveræniteten.

Denne analyse og diskussion har afdækket flere kilder til uklarheder, men én er gået igen; nemlig tendensen til at ville omforme, re-

definere eller gøre suveræniteten fleksibel. I tilfældet med *de jure*-suveræniteten kan tabet af forfatningsintegritet modereres ved at give suveræniteten 'ni liv'; og med hensyn til *de facto*-suveræniteten kan denne opretholdes ved at 'veksle'/omforme statens suveræne selvbestemmelse eller omdefinere betydningen af ordet suverænitet. Det er imidlertid en gennemgående argument i dette studie af suveræniteten, at man kun ved at fastholde det traditionelle suverænitetsbegrebet i en analyse, kan få hold på de forandringer, der finder sted. Så i forhold til *de jure*- og *de facto*-suveræniteten har opfattelserne af suveræniteten som omformelig eller fleksibel delvist forplumret, hvad der reelt sker med suveræniteten og magten i EU.

Imidlertid har analysen og diskussionen i de foregående tre afsnit også kastet lys på, at den dominerende kilde til i hvert fald uklarheden om suveræniteten i integrationen er den, at staten både er del af- og adskilt fra EU. Dette viser sig i det uafklarede forhold mellem folkeret og integration, hvor det ikke præcist kan godtgøres, om staten reelt er uafhængig; og det viser sig i den paradoksale situation, at EU både kan hævdes at opretholde og underminere statens suverænitet. Endvidere kommer det til udtryk i, at skellet mellem nationalt og internationalt er overskredet, men ikke opløst. Men uklarhederne i forbindelse med denne 'både-og'-situation er også et udtryk for, at det gældende begrebsapparat ikke er gearret til at beskrive og rumme de forandringer, der finder sted.

Med uklarhederne identificerede, skulle det være muligt at gøre status over konsekvenserne for suveræniteten samlet set. Giver det således stadig mening at betragte de europæiske stater som suveræne i traditionel forstand? Hvis man ser på, hvordan magten i Europa p.t. er udformet, må man konstatere, at de europæiske stater ikke er suveræne i traditionel forstand. Staten besidder hverken juridisk eller faktisk den "højeste, eksklusive autoritet" på territoriet, og territoriet er ikke den afgrænsning i forhold til konkurrerende og overlappende autoriteter, det var engang - EU er blevet en del af statens interne styring.

Dette skyldes flere forhold: For det første er det internationale system begyndt at definere staternes suveræne magt gennem på den ene side interventioner og på den anden side anerkendelse/beskyttelse af visse staters suverænitet (jf. afsnittet om *de jure*-suverænitet og in-

terdependens). For det andet har EU brudt med forfatningsintegriteten i dens medlemsstater. For det tredje har staten fået svækket den reelle kontrol med egen økonomi og sikkerhed og dermed med territoriet og en stor del af politikken; på grund af den internationale interdependens. For det fjerde er dele af statens magtudøvelse ført fra staten og over i Den Europæiske Union; det vil sige, at staten i høj grad benytter sig af andre magtinstrumenter end dem, der følger af den traditionelle suverænitet. Statens magt er dermed ikke længere koncentreret inden for staten. Og endelig har staten som konsekvens af det ovenstående ikke kunnet opretholde en stringent distinktion mellem for eksempel national og international økonomi samt indenrigs- og udenrigspolitik. Således kan suveræniteten ikke siges at betegne måden EU-staternes magt er udformet på.

På den anden side er det vigtigt at anføre, at staterne via EU har fået øget deres reelle råderum og handlefrihed på nogle områder; hvilket har styrket statens suverænitet i forhold til særligt den internationale interdependens. Det kontrafaktiske spørgsmål er her, om den europæiske stat overhovedet ville have nogen suverænitet i dag, hvis den ikke var blevet 'reddet' af det europæiske samarbejde. EU, såvel som andre mellemfolkelige samarbejder, er desuden staternes skabninger og er som sådan sat i verden for at løse *staternes* problemer. Staterne er i den sammenhæng således betingelsen for disse mellemfolkelige samarbejders eksistens; hvis man tog staterne væk, ville de ophøre med at eksistere.

På den måde er den suveræne stat stadig fundamental for forståelsen af magt og politik. Dette ytrer sig tillige i, at staterne ønsker at bevare forholdet mellem stat og EU inden for et folkeretligt verdensbillede, hvor staten er primus motor i samarbejdet. Derudover er statens territorium intakt i EU på den måde, at den er en skillelinje for, hvor den enkelte stats jurisdiktion begynder og ender og dermed for EU-rettens råderum. EU-retten kan ikke "completely act against state preferences" (jf. Spruyt-citat i slutningen af *de jure*-delen), fordi EU-retten er bundet af traktaterne. Disse traktater er desuden indgået mellem selvinteresserede enheder, der ikke er blevet opløst i et større hele. Et mere manifest udtryk for EU's medlemsstaters suverænitet er, at de i international ret anerkendes som suveræne/retssubjekter.

Således tegner der sig ikke nogen endelig afklaring af forholdet mellem suverænitæt og integration/interdependens. Trods forsøget på at finde 'bag ved' uklarhederne, må det konkluderes, at suverænitæten er i en 'både-og situation.' Det har været hensigten at give et bud på, hvordan denne situation kunne afklares under behandlingen af skellet mellem nationalt og internationalt. En analyse af dette skel har skullet kaste lys på, om de basale forudsætninger for at se EU's medlemsstater som suveræne enheder er forsvundet. Dette for at afklare, om staten i EU og under indtryk af den internationale interdependens er mest en del af eller mest adskilt fra sine omgivelser. Her har det vist sig, at staten mere er adskilt fra end del af EU, og at politik *i det væsentligste* stadig baserer sig på den suveræne nationalstat og den intrikate sammenhæng mellem suverænitæt, enhed, identitet, selvstyre, interesser for sig selv og afgrænsning/territoriet.

Ikke desto mindre kan en række brudflader, i den måde politik og magt traditionelt set er organiseret på, identificeres. Spørgsmålet er så, om dette indvarsler et systemskifte i international politik væk fra den territoriale organisering af magten.

3.0 Systemskifte?

I første og anden del er gjort rede for suverænitets historie før 1945 og for de forandringer, der er sket i den suveræne magt efter 1945. I denne afsluttende del vil blikket nu blive rettet mod de konsekvenser, udviklingen efter 1945 har for magtens organisering i et internationalt system af suveræne stater. Suveræniteten er som nævnt forudsætningen for den geopolitiske opdeling af verden i en række uafhængige og selvstyrende enheder. Det vil sige, at hvis enhedernes suverænitet kommer under pres, vil det afspejle sig i den måde, magten i verden ordnes på. Hensigten med tredje del er dermed at tilføre analysen og diskussionen i anden del et større perspektiv ved at overveje, om forandringerne i vilkårene for den traditionelle nationalstatssuverænitet er udtryk for et historisk systemskifte i organiseringen af magten som det, der skete ved overgangen fra middelalderens feudale magtorganisering og til det moderne statssystem.

Som det fremgår af sammenligningen med den middelalderlige organisering af magten i første del, er det særlige ved den suveræne organisering, at den overordnet set koncentrerer magten i en række geografisk afgrænsede, ligestillede, selvstyrende og selvrådende enheder. Imidlertid har der vist sig brudflader i disse særegne træk ved den suveræne måde at ordne magten på: Staten er ikke en fuldt afgrænset enhed, magten er ikke placeret udelukkende i de statslige enheder, staten er ikke nødvendigvis *de facto* selvrådende, og det internationale samfund er ikke mere decideret inter-nationalt på grund af tilstedeværelsen af nye og overlappende/konkurrerende aktører. Vigtigst i denne sammenhæng er, at den territoriale afgrænsning ikke kan opretholdes. Skellet mellem nationalt og internationalt er overskredet og dermed også de strukturelle betingelser for det internationale system. Det fremmeste eksempel på disse brudflader i organiseringen af den politiske magt er netop et samarbejde som Den Europæiske Uni-

on, hvori statens magt og magtinstrumenter ikke mere fungerer ud fra decideret suveræne principper (jf. anden del).¹⁵⁹

På den anden side er der også kontinuitet i den måde, politik og magt er formet på. Den internationale økonomiske interdependens og de multinationale selskaber baserer sig på ejendomsretten, som oprettholdes via statslig lovgivning og administration. Man taler stadig om stater som suveræne, og de anerkendes som sådan i det internationale samfund. De internationale organisationer er bygget på suveræne stater og deres interesser i/behov for samarbejde over grænserne - også i yderst forpligtende samarbejder som Den Europæiske Union. I en suverænt ordnet verden udøves politik af adskilte, autonome, selvbevidste og interesserede nationale enheder, der (eventuelt demokratisk) styrer sig selv. Som analysen af skellet mellem nationalt og internationalt har skullet vise, er staten stadig i det væsentligste et 'space of politics'¹⁶⁰ trods det, at den ikke på alle områder er *de facto* afgrænset og autonom.

Der forekommer altså både tegn på opbrud og på kontinuitet i den internationale organisering af magten. Spørgsmålet er imidlertid om de brudflader, der har vist sig i den traditionelle nationalstatssuverænitæt også betyder, at den territoriale organisering af den politiske magt i et internationalt system af stater har nået sit endeligt. Dette spørgsmål kan imidlertid ikke besvares entydigt, eftersom der netop forekommer både brudflader og kontinuitet. Om der er sket et systemskifte eller ej, bliver derfor et spørgsmål om, hvordan man vægter og fortolker forandringerne efter 1945: "The question of how much change constitutes basic change is more a conceptual than an empirical question."¹⁶¹ Derfor vil hensigten med denne del ikke så meget være at afgøre, om et systemskifte reelt har fundet sted, men mere at

¹⁵⁹ Falk og Camilleri 1992, side 3f; Funk 1998, side 101; Ruggie 1993, side 40f; Wæver 1995, side 389f; Hedetoft 1994, side 160; Krasner 1995, side 237f; Keohane 1995, side 175; Leibfried og Pierson 1995, side 64.

¹⁶⁰ Argument for 'space of politics' har kun gyldighed for EU's medlemsstater. Imidlertid kan man også argumentere for, at hvis det kan gælde for staterne i det mest forpligtende internationale samarbejde p.t., kan det i endnu højere grad siges at gælde for de stater, der ikke er indbundet i en sådan grad.

¹⁶¹ Rosenau 1979, s.133.

præsentere forskellige fortolkninger af systemskifte og gøre nogle overvejelser over, hvordan de er kommet i stand.

Fokus har i nærværende bog været på suveræniteten i Europa, hvorfor de konklusioner, der er draget i den sammenhæng, ikke umiddelbart kan siges at gælde for hele verden. Imidlertid kan man vælge at se den europæiske integrationsproces som et symptom på, at udviklingen efter 1945 har ændret vilkårene for alle stater, og at nye organisationsformer opstår regionalt for at imødekomme disse.

3.1 Fortolkninger af forandringerne i det internationale system

I en stor del af de fremstillinger, der er anvendt her, fremsættes ikke eksplicit en holdning til, hvorvidt der er sket et systemskifte. Imidlertid kan man, ud fra hvordan udviklingen efter 1945 fortolkes, udlede bestemte opfattelser af, om - og på hvilken måde - der er sket et systemskifte. Disse opfattelser vil jeg kategorisere under fire overskrifter: **'postmodernitet'**, **'ny middelalder'**, **'duo-system'** og **'afvisning af et systemskifte'**. Overskrifterne er kun samlebetegnelser for de holdninger til et systemskifte, der kommer til udtryk i litteraturen om dette emne. Reelt er der større variationer end dem, der bliver fremstillet her. Det er imidlertid vanskeligt at diskutere, om opfattelserne står mål med virkeligheden, fordi denne situation netop er åben for fortolkninger. Det man kan diskutere i forbindelse med disse fortolkninger er, om de bygger på en rimelig vægtning af henholdsvis brudfladerne eller kontinuiteten.

'Postmodernitet' betegner selvsagt det, at magtens organisering er nået til enden på dens modernitet. Moderniteten i det internationale system har været lig med den territoriale organisering af magten i de suveræne (national-)stater. De igangværende forandringer har imidlertid undermineret forudsætningerne for dette moderne system af suveræne stater, hvorved postmodernitet bliver at forstå som post-

suverænitæt.¹⁶² I den sammenhæng ses EU som et eksempel på “the first truly postmodern international political form.”¹⁶³

‘Postmoderniteten’ indvarsles med den internationale interdependens - eller måske mere rigtigt: globaliseringen (jf. forskellen på interdependens og globalisering beskrevet i Indledningen). Således er den internationale interdependens statssystemets direkte modsætning: Interdependensen skaber et system, der er transnationalt eller globalt i kontrast til mellemstatsligt eller inter-nationalt; de *transnationale flows* er i modstrid med statens *strukturer* og territorialitet og interdependens kolliderer med statens independens.¹⁶⁴ Det postmoderne system er dermed også post-internationalt og post-territoriant: “...in this emergent *global system*, (...) the key influences, decisions and outcomes do not correspond with the choices of sovereign wills and are not contained by the boundaries within which they operate.”¹⁶⁵

Disse strukturelle modsætninger mellem det internationale system af suveræne stater og det globale system er overvejende skabt af den internationale *økonomiske* interdependens. Således er det ifølge denne tolkning den post-industrielle og globaliserede økonomi, der sprænger rammerne for den moderne, statsligt organiserede økonomi.¹⁶⁶ Den internationale interdependens og europæiske integration som postmoderne manifestationer ændrer dermed de helt basale betingelser for suverænitæten og det territorialt definerede system af stater. Derfor medfører skiftet til det postmoderne system nødvendigvis et videnskabeligt paradigmeskifte inden for IP-skolen.¹⁶⁷

¹⁶² Falk og Camilleri 1992, f.eks s. 57ff; Wæver 1995, s. 389.

¹⁶³ Ruggie 1993, s. 140.

¹⁶⁴ Guéhenno, s. 8ff, 47f og 54; Falk og Camilleri 1992, s. 4ff; Immerfall 1998, s. 2. Ruggie 1993, s. 173; G. Sørensen 1998, s. 18ff. Sørensen mener dog, at stater stadig besidder en vis grad af suverænitæt. Jf. desuden sondringen mellem globalisering og interdependens i Indledningen.

¹⁶⁵ Falk og Camilleri 1992, s. 77. Min kursivering. Se desuden Herz 1957, Rosenau 1989a, s. 2ff; Wæver 1995, s. 389 og 422.

¹⁶⁶ Guéhenno, s. 7ff, 59, 64f; Immerfall 1998, s. 6ff; Rosenau 1989a, s. 2ff og 1989b: s. 35; Herz 1957; Ruggie 1993, s. 246ff; Kauppi og Viotti 1993, s.240ff. Jf. desuden afsnittene om *de facto*-suverænitæt og interdependens samt Tendenserne i udviklingen efter 1945.

¹⁶⁷ Rosenau 1981, s. 25f.

‘Postmodernitets’-fortolkningen er baseret på de strukturelle modsætninger mellem statssystemet og den internationale (økonomiske) interdependens. Et systemskifte bliver dermed forudsigeligt og uundgåeligt. Faren ved denne tolkning er, at den bygges på logiske og ikke reelle modsætninger. Herved ignoreres kontinuiteten, og man ekstrapolerer ud fra brudfladerne alene. Der kan ydermere ligge det problem, at globaliseringen bliver en vision, der bør erstatte den nuværende organisering af magten (jf. indledningen).

Udtrykket en ‘**ny middelalder**’ bruges som en metafor for de systemiske forandringer, der er sket i organiseringen af magten efter 1945. Ideen om ‘ny middelalder’ knytter sig særligt til Europa med EU som en politisk nyskabelse, der omstrukturerer magten. Denne omstrukturering kommer klarest til udtryk i EU-retten:

“This clear emergence of an operating legal order above the nation state negates the absolutist concept of unitary sovereignty propounded by nineteenth century theorists; it has to be understood in terms of relations among multiple levels of government, not between sovereign powers.”¹⁶⁸

Nøgleordet her er netop ‘multiple levels of government’, eftersom det er disse, der gør op med det suveræne systems ene og eksklusive ‘level of government’ og bringer mindelser om middelalderens magtorganisering. Staten er i EU kun ét af flere ‘levels of government’, og den er gennemsyret af overlappende autoriteter, som for eksempel EU og andre mellemstatslige organisationer. Suveræniteten betegner derfor ikke mere den måde, magten er organiseret på.¹⁶⁹ I den blotte anvendelse af udtrykket ‘ny middelalder’ ligger implicit, at forandringerne i suveræniteten ses som så grundlæggende, at der er tale om et systemskifte. Imidlertid kan en ‘ny middelalder’ både udlægges som et klart opbrud i systemet af suveræne stater med et skifte til en art postmoderne organisationsmåde, men også som en sameksistens mellem gamle og nye organisationsmåder i det internationale system. I

¹⁶⁸ Wallace 1993, side 74. Desuden Wæver 1995, s. 389ff.

¹⁶⁹ Wæver 1995, s. 415ff.; Funk 1998, s. 101; Ruggie 1993, s. 139f; Rosenau 1997, s. 341ff.

sidstnævnte udlægning er vægten lagt på staterne/systemet af stater og dermed på kontinuiteten i udviklingen og i suveræniteten efter 1945.¹⁷⁰

I fortolkningen af forandringerne som en 'ny middelalder' med 'multiple levels of government' kan problemet ved denne være, at man kun fokuserer på selve det, at der nu findes 'multiple levels' men ikke på, hvordan disse niveauer rangerer i forhold til hinanden. Således er der stor forskel på, om staten blot er ét ud af flere 'levels of government', eller om staten er central for hele systemet og er årsagen til de andre 'levels of government'. Her er det ligeledes vigtigt at skelne mellem forandringer *inden for* systemet og *af* systemet (systemskefte), som også Rosenau anfører.¹⁷¹ De to forskellige opfattelser af statens rolle kan således betyde forskellen på en forandring *inden for* systemet og et decideret systemskefte.

'**Duo-systemet**' betegner en verden, hvor statssystemet og et globaliseret system, med nye aktører og nye måder at organisere magten på, netop sameksisterer, som det er nævnt under 'ny middelalder'. 'Duo-systemet' er udtryk for, at de strukturelle forudsætninger for systemet af suveræne stater stadig er tilstede, eftersom staterne fortsætter med at udøve deres suverænitets og opføre sig som suveræne. Rammerne for udøvelsen af denne suverænitets er imidlertid ændrede med opkomsten af nye aktører. Dette gælder især i den europæiske integrationsproces, hvor staterne har valgt at udøve deres suverænitets i fællesskab gennem *pooling* af suveræniteten.¹⁷² I denne fortolkning af forandringerne vægtes brudflader og kontinuitet altså lige meget, hvilket fører til, hvad man bedst kan betegne som et 'halvt systemskefte'.

Hvad angår 'duo-systemet', er denne tolkning en slags 'helgærding', da den både hævder, at der er sket et systemskefte, og at der ikke er. Umiddelbart er dette en umulig situation. Et system kan ikke både være bygget på den suveræne ordning af magten, forstået som

¹⁷⁰ Ruggie 1993, s.139, 167; Wendt 1992, s. 424; Wæver 1995, s. 417; Rosenau 1989a, s. 8f; Zacher 1995, s. 60; Wallace 1993, s. 72ff. Wallace overvejer dog ikke eksplicit spørgsmålet om systemskefte.

¹⁷¹ Rosenau 1995b, s. 19ff.

¹⁷² Rosenau 1989a, s. 8; Wæver 1995, s. 426.

den territoriale eksklusivitet, og på et system af aktører og autoriteter, der virker inden for og på tværs af den suveræne territorialstat. Ikke desto mindre er denne fortolkning et rimeligt bud på en begrebsliggørelse af det internationale system ved det 21. århundredes begyndelse. I hvert fald søger denne tolkning at medregne både brudflader og kontinuitet.

Afvisning af systemskifte indebærer selvfølgelig, at de basale/strukturelle forudsætninger for den suveræne ordning af magten, trods forandringerne, anses for at være intakte. Denne fortolkning vægter således kontinuiteten i udviklingen efter 1945. Grundlaget for at afvise et systemskifte er for det første, at suverænitetetsbegrebet ses som egnet til at tilpasse sig forandringerne i systemet af suveræne stater; og for det andet, at udviklingen efter 1945 ikke bringer noget egentligt nyt eller egentlige forandringer med sig. Opfattelsen af at suverænitetetsbegrebet kan tilpasse sig forandringerne er begrundet i, at suveræniteten historisk set har haft flere forskellige betydninger. Suveræniteten betragtes dermed som et fleksibelt begreb, der ændrer betydning i forhold til dets historiske kontekst, og dermed også i forbindelse med fremkomsten af 'multiple levels of government':

“...the term sovereignty can be used in a flexible manner; in a case of diffusion of power, both the central government and the regional or autonomous authorities could be the lawful bearer of a share of sovereignty...”¹⁷³

Ved således at betragte suverænitet som en variabel og ikke en konstant, gøres selve suverænitetetsbegrebet rummeligt. Dette betyder, at de igangværende forandringer kan inkorporeres i selve suverænitets betydning i form af begreber som semi-, *pooled*- og delt suverænitet. Eller i form af opfattelsen af suverænitet som en forhandlingsressource (*bargaining power*), som staten kan gøre brug af for eksempel i det europæiske samarbejde. I sine nye former kan suveræniteten fortsætte med at være et princip for organiseringen af magten.¹⁷⁴

¹⁷³ Lapidoth 1992, s. 345.

¹⁷⁴ Krasner 1995, s. 238 og 247f; Keohane 1995, s. 177; Holm og Sørensen 1995, s. 195. G. Sørensen 1998, s. 2 og 18ff.

Antagelsen af, at udviklingen efter 1945 ikke bringer noget nyt, har været præsenteret i afsnittet om *de facto*-suverænitet og interdependens. Det er udgangspunktet i denne antagelse, at der også før 1945 har været interdependens, ukontrollable grænseoverskridende (kapital)bevægelser og internationaliseret økonomi, hvorfor udviklingen efter 1945 ikke væsentligt ændrer vilkårene for systemet af suveræne stater i forhold til tidligere. Samtidig har staten tidligere evnet at tilpasse sig forandringer i stedet for at blive udfordret af dem.¹⁷⁵ Udviklingen efter 1945 medfører derfor ikke brudflader i suveræniteten, men blot nye krav om tilpasning. Hertil kommer opfattelsen af, at systemet af stater efter 1945 ligefrem er blevet konsolideret, eftersom det internationale samfund gennem anerkendelse beskytter og udbreder suveræniteten, så der er blevet flere suveræne enheder.¹⁷⁶ På dette grundlag kan et systemskifte dermed afvises.

Diskussionen af denne tolkning er for så vidt taget under afsnittet om *de facto*-suverænitet og interdependens, men det skal igen påpeges, at udviklingen efter 1945 har medført markant ændrede betingelser for den nationalstatslige suverænitet. Angående suverænitetsbegrebets fleksibilitet, har det været et gennemgående argument i denne analyse, at suveræniteten ikke er et uendeligt fleksibelt begreb. Der er således grænser for, hvornår det giver mening at betragte en stat som suveræn, og hvornår det ikke gør. Derfor er der også grænser for, i hvilke sammenhænge man meningsfuldt kan anvende et ord, der betyder 'højeste' og 'overhøjhed'. Det giver efter min opfattelse ikke mening at bruge et ord som suverænitet om den fælles udøvelse af staternes kompetencer i EU. Som nævnt i første del er suverænitet ikke identisk med statens magt, men udtrykker en helt bestemt måde, denne magt er organiseret på.

Så vidt de forskellige tolkninger af forandringerne i det internationale system efter 1945. Fortolkningerne spænder vidt, hvilket netop skyldes, at situationen er åben for fortolkning. Hvis man ser brudfladerne i det internationale system som dominerende i udviklingen efter 1945, vil man udlægge forandringerne i systemet som et decideret sy-

¹⁷⁵ Almond 1989, s. 252ff; Thomson og Krasner 1989, s. 196ff og 201; Krasner 1989, s.70; Holm og Sørensen 1995, s. 191; Barry Jones 1995, s. 208f.

¹⁷⁶ Thomson og Krasner 1989, s. 206ff.

stemskifte - og vice versa hvis man opfatter kontinuiteten som dominerende.

3.2 Systemskiftefortolkning og historieopfattelse

I det følgende vil jeg fremføre den tese, at det er bestemte opfattelser af, hvad der driver historien og historiske systemskifter, der former systemskiftefortolkningerne. I langt den overvejende del af den til bogen anvendte litteratur er et overordnet historiesyn ikke ekspliciteret og måske ikke engang erkendt. Når jeg alligevel vil fremføre denne tese, er det i et forsøg på at belyse, hvorfor man fortolker de igangværende forandringer og den historiske udvikling, som man gør. Og for at give et bud på, hvorfor tolkningerne spænder så vidt, som de gør. Tre opfattelser af historisk udvikling og forandring synes at præge tolkningerne af systemskifte: 1) Et cyklisk historieperspektiv, 2) Et paradigmepræget historieperspektiv og 3) Et evolutionært historieperspektiv.

Det cykliske perspektiv medfører en opfattelse af historien som gentagende sig selv, eller som en række på hinanden følgende 'sammenstrækninger' og 'udvidelser' i for eksempel måden at organisere magten på. Konsekvensen af dette perspektiv er, at en udvidelsesperiode ikke vil vare ved men altid vil blive afløst af en sammenstrækning - og omvendt. Lægges dette perspektiv ned over de igangværende forandringer, kan det moderne internationale system med dets samling af funktioner i den suveræne stat udlægges som en strukturel 'sammenstrækning'. Denne vil på et tidspunkt blive afløst af en strukturel 'udvidelse'; i dette tilfælde udtrykt i det globaliserede/transnationale 'system' med dens spredning og fragmentering af magten. Dette kan siges at være sket før ved overgangen mellem den græske bystatsorganisering til det kosmopolitiske romerrige; og den anden vej rundt fra middelalderens feudale organisering til det moderne statssystem. En cyklisk opfattelse af historisk udvikling kan ses i ideen om en 'ny middelalder.'

Paradigmeperspektivet indebærer et syn på historisk udvikling som en serie af fremadskridende paradigmer, der afløser hinanden,

når ændringer i de materielle (økonomiske) strukturer kræver det. Det vil sige, at når det gamle paradigmes strukturer er underminerede, afløses det af et nyt paradigme, der svarer til de nye strukturer. Overgangen fra et paradigme til et andet kan lignes med en revolution, der har et brud med den gældende organisationsform til følge; derfor er to paradigmer også uforenelige. Overgangen fra det feudale system til statssystemet kan nævnes som eksempel på et magtorganisatorisk paradigmeskifte. Den feudale organisering af magten i middelalderen er i overensstemmelse med agrarøkonomien. Men handelens større og større betydning underminerer imidlertid strukturerne bag den feudale organisering, der bliver en anakronisme; og statssystemet som et nyt paradigme tager over. Denne opfattelse kunne for så vidt minde om en marxistisk produktionsmåde-opfattelse af udvikling og systemskifte, men da historiesynet også findes hos økonomiske liberalister, vil dette blive en misvisende betegnelse.

I denne tolkningsramme er suveræniteten - som et produkt af det moderne - del af et forældet paradigme og dermed en anakronisme, som udviklingen løber over ende. Det postmoderne globaliserede 'system' er således et udkomme af ændringerne i de økonomiske strukturer og af behovet for nye organisatoriske rammer, der modsvarer den internationale interdependens og kapitalens internationalisering.

Det evolutionære perspektiv opfatter også historien som en fremadskridende udvikling, men i modsætning til paradigmepektivet medfører denne fremadskriden ikke et umiddelbart opgør med allerede eksisterende strukturer. Således kan den suveræne stats fremvækst ses som en evolution, hvor staten har udkonkurreret alternative organisationsformer og har tilpasset sig forandringer i miljøet undervejs som en biologisk organisme.¹⁷⁷ Ses de igangværende forandringer i dette perspektiv, kan suveræniteten både opfattes som en fleksibel størrelse, der har udkonkurreret og tilpasset sig udfordringer; men også som én organisationsmåde på vej mod en anden. Dette perspektiv præger således tolkningerne af forandringerne som en afvisning af et systemskifte og tolkningen af systemet som et 'duo-system', hvor

¹⁷⁷ Dette perspektiv findes eksplicit hos Spruyt 1994, s. 7, 22ff; Ruggie 1993, s. 167 og Caporaso 1989, s. 12.

to historiske organisationsformer sameksisterer på hvert deres evolutionære stade.

Sammenfattende byder hvert af historieperspektiverne på en mulig tolkningsramme for forandringer. Inddragelsen af disse perspektiver har således skullet belyse, hvordan den samme udvikling kan tolkes så forskelligt. I hvert af disse historieperspektiver kræves der noget forskelligt for, at et systemskifte kan siges at være indtrådt. For eksempel vil et systemskifte indtræde tidligere i et paradigme perspektiv og et cirkulært perspektiv, end i et evolutionært. Og i et paradigme perspektiv er et systemskifte uundgåeligt, hvis de gældende strukturer udfordres, hvilket det ikke er tilsvarende i det cirkulære og det evolutionære perspektiv. Den overordnede forståelse af, hvad der driver udvikling og systemskifter i historien, kan således præge tolkningerne af den samme situation så forskelligt, som det ses her.

Problemet ved dette er imidlertid, at det er den overordnede forståelsesramme, der afgør systemskiftet, og ikke afvejningen af brudflader versus kontinuitet. Dette gælder for afvisningen af et systemskifte, men især for 'postmodernitets'-perspektivet. Tanken om, at det internationale system er nået til overgangen til det 'postmoderne', bygger på, at et systemskifte må ske, når nye strukturer udfordrer de gamle. Dermed ignoreres den rolle, suveræniteten stadig spiller for den måde, magt og politik fungerer på. Set i lyset af den 'både-og tilstand' suveræniteten i Europa p.t. er i, vil en hævde af, at der er sket et skifte til et diametralt andet system end det internationale, overeksponere brudfladerne og underkende kontinuiteten. 'Postmodernitets'-perspektivet er hermed udtryk for en forsimpning af, hvad der driver historien og forandringer i magtens organisering. Overgange fra én organisationsmåde til en anden sker i realiteten ikke som et abrupt brud med alle forudsætningerne for den ene organisationsmåde. Brudflader og kontinuitet vil snarere sameksistere et stykke tid, førend man kan se, i hvilken retning de systemiske forandringer bærer.¹⁷⁸ Ét er at konstatere, at vi står ved en magtorganisatorisk skille-

¹⁷⁸ Jf. desuden bemærkningen i første del om, at de feudale organisationsformer stadig fandtes i Europa op til i hvert fald 1789.

vej; noget andet er derudfra at afgøre, hvilken vej magtens organisering i fremtiden vil følge.

3.3 Delkonklusion

Situationen omkring et systemskifte præges af dét både-og, som også går igen i forhold til suveræniteten. Og med tilstedeværelsen af et både-og er det svært at sige, om de forandringer, der er sket efter 1945, er udtryk for et fuldgyldigt systemskifte eller blot for ændringer *inden for* systemet. Men med tilstedeværelsen af et både-og er det netop også vigtigt ikke at overeksponere brudfladerne og dermed fremskrive de tendenser, der er til systemskifte.

På den måde svarer til diskussionen om et systemskifte diskussionen om, hvorvidt staten er opløst i eller kun overlappet af/sameksisterende med det internationale niveau (afsnittet om skellet mellem nationalt og internationalt). Også her er det til dels et spørgsmål om, man vægter kontinuitet eller brudflader; og dermed om fortolkning. Jeg har forsøgt at give et bud på, hvordan denne situation skal fortolkes ved at argumentere for, at skellet mellem nationalt og internationalt stadig basalt set er intakt. I den fortolkning fungerer suveræniteten derfor stadig som et rammebegreb for organiseringen af politik og magt, men i et uomgængeligt ændret inter-/transnationalt system. Det internationale system af suveræne stater har ikke nået sit endeligt, og suveræniteten spiller stadig en rolle for udøvelsen af magt og politik, men forudsætningerne for dette system er ved at blive underminerede. En status quo/traditionel opfattelse af international politik og magtorganisering er ikke mere en mulighed.

4.0 Konklusion

Afsættet for denne publikation har været de ændrede vilkår i det internationale system, der er opstået siden 1945, og de modstridende opfattelser af, hvilke konsekvenser dette mere præcist har for suveræniteten. Derfor har det været hensigten at 'gå bag om' uklarhederne og de modstridende opfattelser ved på et mere begrebsmæssigt plan at analysere, hvad der sker med suveræniteten i mødet med integration og interdependens. Målet har været at fastlægge, hvad der sker med den suveræne måde at ordne magten på, og om det stadig giver mening at betegne EU's medlemsstater som suveræne i traditionel forstand. Ud fra denne målsætning har det været nødvendigt at fastholde én bestemt traditionel opfattelse af suveræniteten. Spørgsmålet er derfor ikke, om begrebet suveræniteten har ændret sig under indtryk af forandringerne efter 1945, men om suveræniteten i traditionel forstand stadig kan bruges til at betegne den måde, magten er ordnet på. Desuden har fastholdelsen af én bestemt, entydig, suverænitetsopfattelse været nødvendig for ikke at reproducere uklarhederne om suveræniteten, integration og interdependens.

Ved at analysere forholdet mellem suveræniteten og integration ud fra en stringent definition af den traditionelle opfattelse af suveræniteten, er det blevet klart, at magten i Europa er under omformning; og dette på bekostning af statens suveræniteten. Som sådan har den europæiske integrationsproces haft vidtrækkende konsekvenser for den måde, magt og politik i Europa er organiseret på. Men den bagvedliggende årsag til dette er i mange tilfælde den internationale interdependens. Den internationale interdependens har ændret vilkårene for statslig suveræniteten og herunder kontrol med egen politik og eget territorium. I det internationale system, der er udviklet efter 1945, har interdependensen således vanskeliggjort den nationale independens. Men under indtryk af en international interdependens er det modsatte af independens ikke nødvendigvis dependens, men snarere en mere afbalanceret interdependens; som det er blevet påpeget under *de facto*-afsnittet. Således kan stater vælge at indgå tætte samarbejder med

den hensigt at sikre sig mere independens eller en mere afbalanceret interdependens, hvilket det europæiske samarbejde netop har til hensigt. Som sådan må den europæiske integrationsproces ses som et udtryk for en ny tids imperativer.

Det skal blot ikke overses, at selvom EU har medvirket til at opretholde den statslige handlefrihed og evne til at udføre nationale interesser i relation til interdependensen, har denne opretholdelse også ført nogle begrænsninger i suveræniteten med sig. Det ene følger uundgåeligt på det andet. Hvis en stat vil deltage i det institutionaliserede samarbejde, og dermed få indflydelse på egen såvel som på andres politik, må staten afgive suverænitet til det samarbejde, for at være med. Påstanden om, at EU opretholder den statslige *de facto*-suverænitet, er således en sandhed med modifikationer, der kan medvirke til at forplumre, hvilke konsekvenser integrationen også har for suveræniteten. Selve udøvelsen af magt og politik foregår ikke længe kun inden for statslige rammer, og det ændres ikke af, at det europæiske samarbejde har styrket staten efter 1945 og gjort den mere afbalanceret i sin interdependens. Suveræniteten kan ikke mere siges at betegne den måde, magten i EU's medlemsstater er ordnet på.

Her fremstår således igen denne 'både-og situation', som må siges at betegne forholdet mellem suverænitet og integration. Dette både-og har tydeligvis sit ophav i det forhold, at det europæiske samarbejde er en hybrid mellem traditionelt mellemstatsligt samarbejde og en føderation. Staten er i EU hverken fuldgyldigt suveræn eller det modsatte. Derfor vil balancen mellem et fler-sumsspil og et nul-sumsspil også tippe i det tilfælde, samarbejdet bliver mere overnationalt. Ved et mere overnationalt samarbejde vil det retlige forhold mellem stat og EU ej heller kunne holdes inden for det folkeretlige verdensbillede. EU vil ydermere stå for en endnu større del af statens interne styring og indenrigspolitik, samtidig med at nationale interesser vil blive afløst af fælles interesser. Hvis dette sker, kan staten ikke mere betragtes som det 'space of politics', der rummer sammenhængen mellem den politiske magt, enhed, identitet, interesser, demokrati, selvstyre med videre. Så vil forudsætningerne for magt og politik, som vi kender det, være så godt som borte.

Men én ting er som nævnt at konstatere, at vi står ved en historisk skillevej; noget andet er ud fra dette at afgøre, hvilken vej udviklingen vil tage. Med den Østudvidelse, der nu bliver en realitet inden for få år, vil der stilles nye krav til samarbejdet, hvis konsekvenser man endnu ikke kan forudse. Med Irlands nej til Nice-traktaten kunne de fremtidige konsekvenser af østudvidelsen blive, at integrationsprocessen blev sat ned i hastighed. En anden mulighed er den førnævnte ide om 'Europa i flere hastigheder', hvor de mest integrationspositive lande kan vælge at gå videre end de mere forbeholdne lande - som for eksempel Danmark. Begge disse prospekter vil betyde, at den nationale suverænitet i udvalgte lande kan opretholde sit nuværende stade. Under alle omstændigheder er det vigtigt at holde sig for øje, at det europæiske samarbejde aldrig har fulgt en lige fremadrettet kurs mod mere integration; tværtimod har samarbejdets udvikling været alt andet end forudsigelig.

Foreløbig er staten imidlertid primus motor i det europæiske samarbejde, hvor også mere integration som oftest er udtryk for specifikke nationale interesser. Staten er ligeledes mere adskilt fra end del af EU, og som sådan er der ikke tale om en situation i Europa, hvor staten er blevet opløst i et større hele. Politik i Europa kan således ikke forstås uden henvisning til nationale grænser og den 'underliggende' nationalstatslige suverænitet. Det er muligt, at magten i Europa bedst kan beskrives som 'multiple levels of government', men hvis dette er tilfældet, vil jeg mene, at staten udgør det dominerende niveau.

5.0 Litteratur

- Almond, G: Review Article: 'The International-National Connection'. *British Journal of Political Science*, 19, part 2, 1989, s. 238.
- Barry Jones. R.J.: *Globalization and Interdependence in the International Political Economy*, (London 1995).
- Bartelson, J.: *A Genealogy of Sovereignty*, (Cambridge University Press 1995).
- Benn, S. I.: The Uses of 'Sovereignty'. *Political Studies*, 1995, vol. 3, nr.2, s. 109-122.
- Branner, H: *Danmark som småstat. Muligheder og begrænsninger i dansk udenrigspolitik*, (København 1987).
- Branner, H: Danish European Policy Since 1945: The Question of Sovereignty. I M. Kelstrup (ed.): *European Integration and Denmark's Participation*, (Copenhagen Political Studies Press 1992).
- Branner, H: *Det ny Europa - international politik i forandring*, (Samfundsfagsnyt, København 1996).
- Branner, H: The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context. I M. Kelstrup og Branner(eds): *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options*, (Odense 2000).
- Brewin, C.: Sovereignty. I Mayall(ed.): *The Community of States: A Study in International Political Theory*, (London 1982).
- Caporaso, J.:(ed.): *The Elusive State*, (Sage Publications, California 1989).
- Claes, D. H. og B. S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, (Bergen 1999).Danielsen, J. H.: *Suverænitetsafgivelse*, (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1999).
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI): *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, (København 2000).

- Falk, J. og J.A. Camilleri: *The End of Sovereignty? The Politics of A Shrinking and Fragmenting World*, (Aldershot, England 1992).
- Funk, A.: Policing Europe: Border Controls and European Integration. I Immerfall: *Territoriality in the Globalizing Society - One Place or None?*, (Springer-Verlag Berlin - Heidelberg 1998).
- Føllesdal, A.: Suverenitet - utydelig og uunngåelig. I Claes, D. H. og B. S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, (Bergen 1999).
- Gourevitch, P.: The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics". *International Organization*, 1978, 32, s. 881-912.
- Guéhenno. J. M.: *The End of the Nation State*, (Minneapolis 1995).
- Harste, G.: *Mytologien om dansk suverænitet. En analyse af statslig fakticitet og politisk gyldighed*, (Institut for Statskundskab, Århus 1997).
- Hedetoft, U.: (ed.): Nation or Integration? Perspectives on Europe in the 90s. *European Studies* 7, (Ålborg 1993).
- Hedetoft, U.: "The State of Sovereignty in Europe: Political Concept or Cultural Self-Image." I. S. Zetterholm (ed.): *National Cultures and European Integration. Exploratory Essays on Cultural Diversity and Common Policies*, (Oxford 1994).
- Hedetoft, U.: Constructions of Europe: Territoriality, Sovereignty, Identity: Disaggregations of Cultural and Political Space. I Immerfall(ed.): *Territoriality in the Globalizing Society - One Place or None?*, (Springer-Verlag Berlin - Heidelberg 1998).
- Herz, J.H.: The Rise and Demise of the Territorial State. *World Politics*, 1957,9, 4, s. 473-493.
- Hinsley, F.H.: *Sovereignty*, (Cambridge University Press 1986).
- Hoffmann, S.: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today. *Journal of Common Market Studies*, vol.xxxi, nr.1, 1982, s. 21-37.
- Holm, H.H. og G. Sørensen(eds): *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, (Westview Press, Boulder 1995).
- Immerfall, S.(ed.): *Territoriality in the Globalizing Society - One Place or None?*, (Springer-Verlag Berlin - Heidelberg 1998).

- Heri: Territory and Territoriality in the Globalizing Society: An Introduction.
- Ionescu, G.(ed.): *Between Sovereignty and Integration*, (London 1974).
- James, A.: *Sovereign Statehood: The Basis of International Society*, (London 1986).
- Kauppi, M. V. og P. R.Viotti: *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, (New York 1993).
- Keohane, R.O.: Sovereignty, Interdependence, and International Institutions. I L.B. Miller og Smith(eds): *Ideas and Ideals: Essays on Politics in Honour of Stanley Hoffmann*, (Westview Press, Boulder 1993).
- Keohane, R.O.: "Hobbes' Dilemma and Institutional Change". I Sørensen og Holm(eds): *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, (Westview Press, Boulder 1995).
- Klein, R. A.: *Sovereign Equality Among States: The History of an Idea*, (University of Toronto Press 1974).
- Koch, H.: "De underspillede suverænitetetsafgivelser". *Juristen*, 1992, s. 248-251.
- Krasner, S. D.: Sovereignty: An Institutional Perspective. I Caporaso (ed.): *The Elusive State*, (Sage Publications, California 1989).
- Krasner, S. D.: Westphalia and All That. I J. Goldstein og R. O. Keohane (eds): *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, (Cornell University Press 1995).
- Lapidoth, R.: "Sovereignty in Transition." *Journal of International Affairs*, 45, 1992, s. 50-74.
- Laski, H.: *Foundations of Sovereignty*, (London 1931). *A Grammar of Politics*, (London 1941).
- Leurdijk, H.: From International to Transnational Politics: A Change of Paradigm? *International Social Science Journal*, 26(1), 1974, s. 53-67.
- Llobera, J.: *The God of Modernity. The Development of Nationalism in Western Europa*, (Providence 1994).
- Leibfried, S. og P. Pierson: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. I Liebfried og Pierson (eds): *Euro-*

- pean Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, (Washington 1995).
- Milward, A.: *The European Rescue of the Nation-State*, (London 1992).
- Milward, A. et al.: *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, (London 1993).
- Moravcsik, A.: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, *International Organization*, 45, 1991, s. 19-56.
- Mouritzen, H.: "The Two Musterknaben and the Naughty Boy: Sweden, Finland and Denmark in the Process of European Integration." *Cooperation and Conflict*, 1993, vol. 28, nr. 4, s. 373-402.
- Newmann, M.: *Democracy, Sovereignty and the European Union*, (London 1996).
- O'Dowd, L. og T. M. Wilson (eds): Frontiers of Sovereignty in the New Europe. I O'Dowd og Wilson (eds): *Borders, Nations and States. Frontiers and Sovereignty in the New Europe*. (Aldershot, Avebury 1996).
- Olesen, T.B.: *Nationalstaten og den europæiske integration i teori og praksis*. Arbejdsrapport, Center for Kulturforskning, (Århus Universitet 1994).
- Olesen, T. B.: "Nationalt og Internationalt - Norge i udenrigspolitisk belysning." *Historie*, 1, 1999.
- Onuf, N.: Sovereignty: Outline of a Conceptual History, *Alternatives*, 16, 1991, s. 425-466.
- Pedersen, T.: Den europæiske integration. I Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (SNU): *Danmark efter den kolde krig. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken under forandring*, (København 1993).
- Pedersen, T.: Structure or Strategy: The Case of French European Policy After the Cold War." I *And Now What. International Politics after the Cold War. Essays in Honour of Nikolaj Petersen*, (Politica, Århus 1998).
- Petersen, N.: *Fra Maastricht til Edinburgh: Folkeafstemningen om det nye EF*, (Den Danske Europabevægelse 1993).

- Petersen, N.: Danmark and the European Community 1967-1993. I N. Petersen og Due-Nielsen, C. (eds): *Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, (København 1995).
- Philpott, D.: Sovereignty: An Introduction and a Brief History. *Journal of International Affairs*, vol. 48, 1995, s. 353-68.
- Poggi, G.: *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*, (Stanford University Press 1995).
- Rasmussen, H.: *Folkestyre, Grundlov og Højesteret. Grundlovens §20 på prøve*, (København 1996).
- Rhenisch, T.: Political and Economic Foundations of The European Economic Community (/The Rome Treaties). I T. B. Olsen(ed.): *Interdependence versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, (Odense University Press 1995).
- Rosenau, J.N.: National Interest. I *International Encyclopedia of Social Sciences*, (McMillan Press 1968).
- Rosenau, J.N.: *Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems*, (London 1969).
- Rosenau, J.N.: *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalisation of World Affairs*, (New York 1980).
- Rosenau, J.N.: *The Study of Political Adaptation*, (London 1981).
- Rosenau, J.N.: (1989a) Global Changes and Theoretical Challenges: Toward a Postinternational Politics for the 1990s. I E. O. Czempiel og J. Rosenau (eds): *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, (Lexington Books 1989).
- Rosenau, J.N.: (1989b) The State in an Era of Cascading Politics: Wavering Concept, Widening Competence, Withering Colossus, or Weathering Change. I J.A. Caporaso(ed.): *The Elusive State*, (Sage Publications, California 1989).
- Rosenau, J.N.: *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, (Princeton University Press 1990).
- Rosenau, J.N. og E. O. Czempiel(eds): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge University Press 1995).

- Rosenau, J.N.: *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, (Cambridge University Press 1997).
- Ross, A.: *Lærebog i folkeret*, (København 1976).
- Ruggie, J.G.: Territoriality and Beyond. Problematizing Modernity, In International Relations. *International Organization*, vol. 47, nr.1,1993, s. 139-174.
- Sandholz, W. og J. Zysman: 1992: Recasting the European Bargain. *International Organization*, 45, 1991, s. 19-56.
- Schulze, H.: *States, Nations and Nationalism. From the Middle Ages to the Present*, (Oxford Blackwell 1996).
- Spiermann, O.: ”I nærmere bestemt omfang”. Om Danmark, suveræniteten og Den Europæiske Union”, *Juristen*, nr.5-1997, s. 197-219.
- Spruyt, H.: *The Sovereign State and its Competitors. An Analysis of Systems Change*, (Princeton University Press 1994).
- Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (SNU): *Danmark efter den kolde krig. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken under forandring*, (København 1993).
- Sørensen, G.: *Sovereignty at the Millennium - Change and Continuity in a Fundamental Institution*, (Institut for Statskundskab, Århus 1998).
- Sørensen, M.: Forfatningsretlige problemer i forbindelse med Danmarks indtræden i de europæiske fællesskaber. *Juristen*, 1971/53, s. 434-440.
- Sørensen, V.: Between Interdependence and Integration. Denmark’s Shifting Strategies. I Milward et al.: *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, (London 1993).
- Swienty, T. (red.): *Danmark i Europa 1945-1993*, (København 1994).
- Thomson, J.E.: og S.D. Krasner: Global Transactions and the Consolidation of Sovereignty. I E. O. Czempiel og J. Rosenau (eds): *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, (Lexington Books 1989).

- Tuschhoff, C.: Do Territories Compete? I Immerfall: *Territoriality in the Globalizing Society - One Place or None?*, (Springer-Verlag Berlin - Heidelberg 1998).
- Ullmann, W.: *A History of Political Thought: The Middle Ages*, (Middlesex England 1968).
- Wallace, W.: Rescue or Retreat? The Nation State in Western Europe, 1945-93. *Political studies*, vol. 42, Special Issue: Contemporary Crisis in the Nation State, s. 52-77.
- Wendt, A.: Anarchy is What States Make of It: The Social Construct of Power Politics. *International Organization*, vol. 46/2, 1992, s. 391-425.
- Wæver, O.: Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies. *Journal of International Affairs*, 1995, 48,2, s. 389-431.
- Zacher, M.W.: The Decaying Pillars of the Westphalian Temple. I J.N. Rosenau og E. O. Czempiel(eds): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge University Press 1995).
- Zahle, H.: *EU og den danske grundlov*, (København 1998).

6.0 Kommentarer til litteraturen

Litteraturen, der er anvendt i denne bog, dækker flere forskellige faggrene så som politologi (herunder international politik (IP) og *Foreign Policy Analysis* (FPA) og integrationsteori), filosofi, sociologi, jura, idehistorie og historie. Inden for de fleste af disse faggrene er der endnu ikke opstået deciderede forskningstraditioner eller forskningsfelter vedrørende suverænitet, integration og interdependens.

Den litteratur, der er skrevet om suverænitet, integration og interdependens er, for størstedelens vedkommende, teorirepræsentativ litteratur fra enten FPA-skolen eller IP-skolen; hvor sidstnævnte tæller integrationsteori-retningen. Problemet ved disse er primært, at de behandler suverænitet som led i en forståelse af det internationale system, hvilket indebærer en forsimplet og ahistorisk suverænitetsopfattelse.¹⁷⁹ Samtidig kan det være et problem, at den litteratur, der er til rådighed, overvejende er teoretisk funderet. I denne sammenhæng er det ikke i sig selv relevant hverken at føre en teoridiskussion eller at afgøre teoretiske uenigheder. Dette gælder i særdeleshed for den del af litteraturen, der har rod i en integrationsteori. Integrationsteoriene søger at afklare hvilke dynamikker, der bag integrationsprocessen, og hvorfor stater bevæges til samarbejde i form af integration. Så nært beslægtet integrationsteoridiskussionen end må være med diskussionen her, vil denne - af hensyn til stringens, afgrænsning og bogens idé - ikke direkte blive berørt. Men idet teorierne forholder sig til staten i integrationen, vil udsagn, der er del af teorier, uundgåeligt blive inddraget - igen under hensyntagen til tendens.

Inden for juraen er der - primært efter Danmarks medlemskab af EF i 1972 - opstået et forskningsfelt om suverænitet og integration. Man beskæftiger sig her med forholdet mellem EU-ret og henholdsvis national ret og folkeret. Redegørelsen for de juridiske aspekter af suveræniteten vil i denne bog lægge sig tæt op ad den fagjuridiske litte-

¹⁷⁹ Bartelson 1995, s. 23ff.

ratur, da det ikke for en lægmand er muligt at forholde sig til den jura, der ligger bag fremstillingerne.

Historiefaget har bidraget bemærkelsesværdigt lidt til studiet af både suverænitet samt integration og interdependens. I forbindelse med udarbejdelsen af denne publikation har jeg ikke mødt ét samlet faghistorisk værk om suverænitet. Det tætteste, der kommer på, er Haagen Schulzes *States, Nations and Nationalism. From the Middle Ages to the Present*, der undervejs også behandler suveræniteten. Dette værk er i øvrigt en solid indgang til den europæiske nationalstats historie. Hendrik Spruyts *The Sovereign State and its Competitors. An Analysis of Systems Change* tager udgangspunkt i IP-skolen, men studerer den suveræne stats tidlige historie ud fra en egentlig historisk (og makrosociologisk) tilgang. Spruyts bog er velegnet til at sætte forskellige uklare antagelser om suveræniteten på plads, blandt andet fordi Spruyt når ind til kernen af en oprindelig suverænitetsforståelse. F.H. Hinsleys *Sovereignty* er en idehistorisk redegørelse for suverænitetetsbegrebets udvikling og rødder i før-moderne samfundsformer. Hinsleys bog er meget anvendt i de øvrige fremstillinger, men har det problem, at den på 255 sider prøver at dække et langt tidsspænd og store historiske variationer i suverænitetetsbegrebet. Bogen bærer derfor præg af at have forsøgt at gabe over for meget og virker derfor til tider som en opremsning af oplysninger. Jens Bartelons *A Genealogy of Sovereignty* er en filosofisk/semantisk analyse af suverænitetetsbegrebet og dets historiske fremtrædelsesformer. Bartelons bog er på sine steder svært tilgængelig og er desuden rettet mod meget specifikke fagfilosofiske problemstillinger. Som sådan er bogen ikke anvendelig som en historisk tilgang til suveræniteten, men den giver en god forståelse for, hvordan suverænitetetsbegrebet er skruet sammen.

Imidlertid har den engelske historiker Alan Milward analyseret forholdet mellem udvalgte suverænitetselementer og den europæiske integrationsproces i værkerne *The European Rescue of the Nation-State* og *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*. Førstnævnte værk er en historisk funderet integrations'teori', der videreføres i *The Frontier of National Sovereignty*. Sidstnævnte titel antyder, at dette værk beskæftiger sig indgående med suverænitet. Dette er imidlertid ikke tilfældet. I Milwards gene-

relle introduktion nævnes ordet suverænitet bemærkelsesværdigt få gange, og selve begrebet diskuteres eller analyseres overhovedet ikke. Bogen handler måske nok implicit om grænsen for den nationale suverænitet, men bogen er uegnet til at kortlægge det mere præcise forhold mellem den traditionelle nationalstatssuverænitet og integration. Det kan *The European Rescue of the Nation-State* derimod ikke, men den er til gengæld udtryk for en bestemt forståelse af integrationsprocessen. Som sådan er Milwards bog et interessant og nødvendigt bidrag til diskussionen om statens rolle i integrationsprocessen, men det betyder også, at Milward er repræsentant for en bestemt opfattelse af forholdet mellem integration og stat, og dermed ikke kan bruges uden tanke derpå.

Alt i alt er der skrevet relativt få analyser af forholdet mellem suverænitet og integration - især forholdets aktualitet taget i betragtning. Dette skyldes antageligt, at suverænitetsbegrebet ikke er 'populært stof', om man så må sige. Begrebet er udskældt for at være komplekst, forvirrende, uklart og dermed uanvendeligt. I flere af de fremstillinger, der er benyttet her, opfordres der til at afskaffe brugen af begrebet. I stedet har man rettet fokus mod forholdet mellem nationalstaten og integration. Og sådanne fremstillinger er naturligt mindre velegnede til at analysere suverænitet og integration. Imidlertid er selv de eksisterende analyser af suverænitet og integration ikke alle lige brugbare. Et eksempel er Ghita Ionescus (ed.) *Between Sovereignty And Integration*, der, den lovende titel til trods, ikke beskæftiger sig decideret med suverænitets forhold til integrationen.

Hans Branners artikel *Danish European Policy Since 1945: The Question of Sovereignty* er én af de få brugbare analyser af suverænitet og integration, men da det er en artikel med et vidt tidspænd, bliver fremstillingen af suverænitet og integration relativt overfladisk. En væsentlig analyse af forholdet mellem suverænitet og integration er Ole Wævers artikel *Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in E.U.* Wæver er en del af IP-skolen, hvilket man naturligvis skal have in mente, og hvilket gør, at hans tilgang til denne problemstilling er forholdsvis teoretisk. Men Wævers artikel når til gengæld ind til kernen af problemerne i forholdet mellem suverænitet og integration. Således påpeger artiklen, hvor i dette forhold ens op-

mærksomhed skal rettes. Til dette formål har denne artikel været anvendt gennemgående i bogen.

James Rosenaus værker (her skal der blot henvises til litteraturlisten) har været brugt på samme måde som Wævers artikel. Rosenau er FPA-teoretiker og beskæftiger sig dermed teoretisk med rammerne for udenrigspolitikken tilblivelse og udførelse, hvilket på mange måder har forbindelse til suverænitæt. Rosenau er dog her blevet brugt i kraft af sin evne til - som faktisk den eneste i den læste litteratur - at sætte ord på de forandringer, der finder sted. Rosenau angiver de centrale brudflader mellem den suveræne enhed og et internationalt system under forandring. Idet Rosenaus fremstillinger strækker sig over godt 30 år, viser hans forfatterskab også de store forskelle, der er på verden i 1969 og i 1997. Det er således et generelt problem for fremstillingerne af suverænitæt, integration og interdependens, at udviklingen i disse år går hurtigt, og at den internationale interdependens på nogle områder hele tiden intensiveres.