

Varför överstat utan demokrati?

av Sverker Gustavsson

Det europeiska 1900-talet blev ett "kort" århundrade, präglad av ytterligheter. Förutom av det demokratiska genombrottet fick seklet sin karaktär av de båda världskrigen, det kalla kriget och kampen mot de totalitära ideologierna. Fram till 1914 skedde en uppladdning inför sjuttiofem år av fruktansvärda händelser, extrema tänkesätt och institutionella misslyckanden. Efter 1989 söker vi dra lärdomar inför framtiden. Hur kunde de inträffade katastroferna ha undvikits? Vilken lösning på det europeiska problemet främjar bäst fred och demokrati på längre sikt?

För världen i dess helhet är frågan inför 2000-talet, hur FN:s uppemot tvåhundra medlemsländer skall kunna förmås att respektera mänskliga rättigheter, fria val och majoritetsstyre i ett globalt system av nationalstater och fria kapitalrörelser. Inom den ramen förutsätts NATO och EU lösa uppgiften vad gäller Europa. Hur bör dessa sammanslutningar i så fall utformas? Hur motverkas bäst uppkomsten av händelsekedjor av det slag, som under 1900-talet resulterade i en sådan exempellös förödelse av såväl mänskliga som materiella värden?

NATO går historiskt tillbaka på den allians, som bekämpade Tyskland under de båda världskrigen. Efter de allierades seger 1945 förändrades förutsättningarna. Under det kalla kriget inrättades organisationen till försvar mot Sovjetunionen, vilket ledde till att Förbundsrepubliken själv inträdde som medlem 1955.

Vad gäller Ryssland är situationen efter 1989 oklar. Dels kvarstår strukturen från det kalla kriget. NATO riktar sig fortfarande *mot* det land, som efter det gemensamma nedkämpandet av Tyskland, Italien och Japan utgjorde ett hot mot Västeuropa och Nordamerika. Dels söker NATO även tillämpa den metod, som prövades inom ramen för Nationernas Förbund under mellankrigstiden. Det sker genom att den även framträder som en möjlig organisation för *alla* länder i Europa och Nordamerika. Enligt den senare tanken är NATO en sammanslutning för gemensam säkerhet, som inte utpekar någon tänkt angripare.

Tvetydigheten är påfallande. Är NATO främst riktat mot Ryssland? I så fall tenderar det förberedda krigsscenarioet att motverka ytterligare avspänning. Eller är grundtanken, att även Ryssland bör ingå i ett system av ömsesidigt bindande förpliktelser med övriga demokratier? Det är svårt att samtidigt fram-

träda som en militärallians för säkerhet gentemot en på förhand utpekad fiende och att vara en i princip allomfattande organisation för gemensam säkerhet utan en på förhand utpekad fiende. Den inbyggda motsättningen minskar trovärdigheten för vart och ett av dessa båda syften.

EU har en motsvarande historisk bakgrund som NATO och lider av en liknande oklarhet vad gäller Ryssland. Bör unionen tjäna som ett allomfattande värn, vid sidan av NATO, för en europeisk livsform gentemot ett hotande ryskt anfall? Eller bör den på sikt innefatta även detta senare land, för att sammanslutningen skall kunna stabilisera såväl gamla som nya demokratier i hela världsdelen?

Vid sidan av den för NATO och EU gemensamma tvetydigheten brottas EU med det problem, som är ämnet för denna uppsats. Inför 2000-talet framträder EU som en sammanslutning av demokratier till stöd för fred och demokrati i medlemsländerna. Unionen som sådan, däremot, är inte demokratisk, om vi därmed menar, att det skall gå att ändra politisk inriktning och skifta regering som följd av gemensam opinionsbildning och allmänna val på europeisk nivå. Den avgörande makten utövas gemensamt av medlemsländernas regeringar och är oätkomlig för ett samlat ansvarsutkrävande tvärs över nationsgränserna.

När Kol- och stålunionen inrättades, önskade de sex grundarländerna Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland en överstat, som var oätkomlig. Som skäl anfördes det kalla kriget och önskan om att en gång för alla upphäva den gamla motsättningen mellan Tyskland och Frankrike. Den lösning som valdes kom under de följande årtiondena att vidmakthållas och befästas. Så uppkommer dilemmat inför 2000-talet: Bör vi hålla fast vid överstat utan demokrati också efter det att vi har lämnat extremismen bakom oss? Eller berättigar det kalla krigets slut till en demokratisering?

Motsvarande problem lyser med sin frånvaro inom NATO. Den organisationen är organiserad som en försvarsallians. Varje land för sig anser sig inom ramen för en sådan böra fatta de avgörande besluten. Den mellanstatliga principen en stat, en röst härskar oomstridd. Frågan om ett demokratiskt NATO står inte på dagordningen. De ingående länderna anser sig ha rätt att var för sig ta ställning till sin säkerhetspolitik.

Inom EU, däremot, har Tyskland och Frankrike visserligen en stark ställning. Men den är inte så stark, att den etablerade, blandade ordningen framstår som naturlig och en gång för alla given. Problemet är att unionen redan från början etablerade ett inslag av överstat. Regeringarna kan fatta bindande beslut mot enskilda länders vilja och medlemsländerna har i samband med sådana omröstningar kommit att tillmätas en annan vikt än vad som utpekas av principen en stat, en röst.

Därmed uppkommer frågan, huruvida inte också överstaten bör göras demokratisk. Det är denna för EU utmärkande brist på likformighet mellan makt och ansvar, som under 1990-talet har tilldragit sig växande uppmärksam-

het. Bör med hänsyn till det redan etablerade majoritetsstyret även överstaten omvandlas till en demokrati? Eller bör det också i fortsättningen bara vara medlemsländerna som är folkstyrda?

Inte bara federalt inriktade aktörer, som önskar demokrati på båda nivåerna, anser demokratifrågan vara betydelsefull. Också de som önskar hålla fast vid överstat utan demokrati är djupt engagerade. I deras ögon är det frånvaron av en mekanism för att utkräva ansvar på europeisk nivå, som gör den etablerade ordningen berättigad. För ett principiellt status quo finns tre argument, vars innebörd och hållbarhet jag här närmare skall undersöka.

Först prövar jag tanken om *nödvärn*. Historien ger oss rätt, resonerade den franska regeringen 1950, att inrätta en överstat utan demokrati. De västeuropeiska länderna är hotade till livet och har då rätt att värna sin fortlevnad. Handlar det om att försvara friheten, behöver inte demokratins krav till alla delar vara uppfyllda.

Därefter undersöker jag 1993 års argumentering av den tyska författningsdomstolen med innebörden att överstat utan demokrati är en godtagbar ordning också efter det kalla kriget. I dess utslag om Maastrichtfördragets förenlighet med den tyska grundlagen utvecklas teorin om *provisorium*. Arrangemanget är godtagbart, anser domstolen, så länge överstatens kompetens är marginell i förhållande till demokratin i medlemsländerna. Därtill kommer två andra kriterier. Den beslutsmakt, som medlemsländerna var för sig har tillfört den hypotetiska överstaten, behöver vara förutsebar och den behöver kunna återkallas. Om dessa tre kriterier – marginalitet, förutsebarhet och återkallbarhet – är uppfyllda, är unionen ingen egen stat. En statsunion med överstatliga inslag är mot denna bakgrund, argumenterar domstolen, demokratiskt acceptabel.

Nödvärn och provisorium har en gemensam svaghet. Inget av dessa båda argument beaktar det ömsesidiga beroende, som faktiskt har etablerats mellan procedur och innehåll. Överstat utan demokrati tjänar i praktiken som *hävstång* i förhållande till välfärdsstaten.

Sättet att fatta beslut är för verklighetens politiker inget självändamål. De sneglar på sina möjligheter att genom proceduren hämma eller motverka ett politiskt innehåll. Detta gäller inte bara för utpräglat marknadsliberala politiker utan även för socialt inriktade krist- och socialdemokrater. De förra önskar rulla tillbaka välfärdsstaten, under det att de senare önskar befästa och utveckla socialpolitiken. Höger eller vänster är egalt från synpunkten, att asymmetrin har ett syfte. Inom båda tankeskolorna tjänar överstat utan demokrati som hävstång för att motverka respektive för att gynna framväxten av en europeisk socialpolitik. Härigenom uppkommer en visserligen ohelig, men icke desto mindre stark och praktiskt verksam, allians till förmån för att behålla det etablerade arrangemanget överstat utan demokrati.

Jämförelsen mellan nödvärn, provisorium och hävstång som argument utmynnar i en diskussion av när ändamålet helgar medlen. Hur kan man prin-

cipiellt rättfärdiga en ordning, som är överstatlig utan att vara demokratisk?

Tre svar möter på den frågan. Enligt ett första svar är överstat utan demokrati den "slutliga" lösningen på Europas problem. Inslaget av *frälsning* berättigar då till ett bortseende från den demokratiska synpunkten. Enligt ett andra svar kränker frånvaron av demokrati på överstatlig nivå en *norm* om att samlat ansvar bör kunna utkrävas också av den makt, som är bindande på europeisk nivå. Arrangemanget överstat utan demokrati går inte att förena med en sådan norm och bör följaktligen inte förekomma. Enligt ett tredje svar, slutligen, motiveras överstat utan demokrati med stöd av en *kalkyl*. Den som väger för- och nackdelar önskar bästa möjliga lösning. Enligt sakens natur blir inget önskemål fullt tillgodosett. Som bäst åstadkoms en kompromiss, vars innebörd låter sig begripas och rationellt diskuteras.

För att kunna ställa frågan om när ändamålet helgar medlen behöver jag först klargöra, hur de tre grundargumenten faktiskt har formulerats i tre olika sammanhang under de senaste femtio åren – tanken om nödvärn i Paris 1950, tanken om provisorium i Karlsruhe 1993 och tanken om hävstång i den nu aktuella debatten.

Nödvärn

Den 9 maj 1950 hölls den avgörande presskonferensen i Paris. Några dagar senare skulle den franske utrikesministern, Robert Schuman, tillsammans med sina västeuropeiska kolleger, möta sin amerikanska motsvarighet, Dean Acheson, på ett möte i London. Helt överraskande för alla, utom de på förhand invigda, valde Schuman att åter ta upp frågan om en europeisk unionsbildning.

Saken hade varit aktuell två gånger tidigare under de föregående tjugo åren. Inför förbundsförsamlingen i Nationernas förbund hösten 1929 hade den dåvarande franske utrikesministern, Aristide Briand, presenterat sin plan för en europeisk union. Storbritannien, men inte Tyskland, hade den gången ställt sig avvisande. Vad som sedan inträffade gjorde frågan praktiskt ointressant. Briand hade lanserat sin idé bara några veckor före den stora börskraschen i New York, vilken inledde trettiotalskrisen och som i sin tur gav vind i seglen för nazisterna i Tyskland. Tio år senare var situationen dramatiskt förändrad. Spänningen hade stegrats till krig. Under några kritiska dagar i maj 1940, i samband med att regeringen tvingades lämna Bordeaux, prövade den franska statsledningen att bilda union med Storbritannien. Men det visade sig praktiskt omöjligt.

Nu återkom samma historiskt medvetna utrikesadministration ännu en gång till problemet. Sedan förra gången hade fransmännen luttrats av andra världskrigets hemsökelse. Minnena från fem år av svår förödmjukelse levde

under ytan. Nationen hade varit delad mellan dem som deltog i kriget och haft London som provisorisk huvudstad, och dem som hade samarbetat med tyskarna med Vichy som utgångspunkt.

1950 års regering ville åstadkomma politisk försoning och samtidigt kunna gynna Frankrike ekonomiskt. Fjärde republikens täta regeringsbyten ingav betänkligheter inför framtiden. Den möjliga politiska innebörden av en tysk ekonomisk återuppbyggnad spelade också en viktig roll. Tysklandsfrågan var ingen fråga vilkensomhelst i franskt politiskt tänkande vid den aktuella tiden. Under loppet av sjuttio år – 1870, 1914 och 1940 – hade Frankrike tre gånger invaderats av den tyska armén. Många miljoner i varje generation och i varje familj hade stupat på slagfälten. Vid alla tre tillfällena hade den franska och tyska nationalkänslan på ett systematiskt sätt kommit att kränkas genom det växelvisa, symboliskt laddade bruket av slottet i Versailles för att utropa det tyska kejsardömet 1871 och sluta fred 1919 liksom det växelvisa bruket av den gamla järnvägsvagnen i Compiègneskogen i Paris, som användes för att under-teckna såväl den tyska kapitulationen 1918 som den franska underkastelsen 1940.

Vid tidpunkten för Schumandeklarationen hade det gått fem år sedan andra världskriget. Återuppbyggnaden pågick som bäst. Samtidigt syntes den storpolitiska utvecklingen med stormsteg vara på väg mot ett nytt världskrig. Sex veckor senare, den 25 juni 1950, utbröt Koreakriget. Två år tidigare hade kommunisternas våldsamma och svekfulla maktövertagande i Tjeckoslovakien gjort slut på det sista inslaget av förtroendefullt samarbete mellan segrarmakterna. Ett år tidigare hade Sovjetunionen tvingats häva sin ett år långa blockad av landförbindelserna mellan Västtyskland och Västberlin.

Röda armén fanns öster om Elbe. Inom några få dagar, efter ett överraskande anfall, troddes dess framskjutna pansarstyrkor kunna vara framme vid Engelska kanalen. En viktig faktor, som i hög grad bidrog till situationens allvar, var den starka ställning som de, då ännu oreformerade, doktrinära kommunistiska partierna hade i Frankrike och Italien. Dessa hade vid denna tid närmare en fjärdedel av rösterna och troddes i ett krisläge vara mer lojala med Sovjetunionen än med majoritetsprincipen i sina hemländer.

Förslaget från den franska regeringens sida var att "placera hela den fransktyska produktionen av kol och stål under en gemensam hög myndighet i en organisation, som skall vara öppen för deltagande från andra europeiska länders sida". Anbudet avvisades under de kommande veckorna av Storbritannien men kom att stödjas av Belgien, Italien, Nederländerna, Luxemburg och Västtyskland. Förhandlingar inleddes och resulterade ett år senare, den 18 april 1951, i det s.k. Parisfördraget om upprättandet av Kol- och stålunionen.

Schumandeklarationen börjar på ett retoriskt anslående sätt. "Världsfreden kan bara räddas genom ansträngningar, vars originalitet och kreativitet står i direkt proportion till de faror som hotar vid ett misslyckande." Så lyder första meningen. Sedan följer det ena påståendet efter det andra i samma stil.

För att hävda Europas ställning i världen behövs en "organiserad och levande" världsdela. En sådan skapas varken i ett enda slag eller genom en författningskonferens, heter det. Europas enande är en fråga om att steg för steg åstadkomma konkreta resultat, vilka indirekt skapar "en solidaritet grundad på vad som faktiskt åstadkoms". Avgörande därvidlag är att organisationen omfattar Frankrike och Tyskland. Samlandet av de europeiska nationerna förutsätter, att man en gång för alla lyckas upphäva den historiska motsättningen mellan dessa båda länder.

I avsnittet om "de konstitutionella grunderna" anges två för framtiden viktiga villkor. Dels markerar den franska regeringen, att Kol- och stålunionen inte bör få karaktär av stat med egen grundlag. Grunden skall vara mellanstatlig. Konstruktionen förutsätts vila på ett fördrag mellan de ingående länderna, vilket skall godkännas av ländernas parlament. Dels markerar regeringen sin önskan om en överstatlig funktion, som skall vaka över fördragen och vid behov döma mellan motstridiga intressen.

Redan i Schumanplanen vilar överstaten på mellanstatlig grund. Detta något paradoxala förhållande blev vad som kom att institutionaliseras. Låt oss därför se litet närmare på hur denna tanke beskrevs och vilka motiv som anfördes för denna konstitutionellt "orena" uppläggning.

Begreppet överstatlighet brukar bestämmas med hjälp av tre kriterier. För det första kan medlemsstaterna binda varandra genom majoritetsbeslut. För det andra behövs inga ytterligare beslut inom varje land. Gemensamma beslut har direkt verkan. För det tredje har överstatens beslut, vid fall av tolkningstvist, principiellt företräde framför sådana beslut, som fattas av medlemsländerna. En mellanstatlig ordning innebär motsatsen på samtliga dessa punkter. Ett medlemsland har veto. En internationell överenskommelse måste även beslutas nationellt för att bli gällande, och den har inte principiellt företräde.

"Den höga myndigheten", försedd med erforderliga maktbefogenheter, skulle enligt förslaget bestå av oberoende personer, lika många från varje land. Ordföranden skulle väljas gemensamt av regeringarna. Besluten skulle komma att vara "giltiga i Frankrike, Tyskland och de länder som ansluter sig" och nödvändiga garantier skulle finnas för att myndigheten inte skulle komma att missbruka sin ställning.

Vad som sägs om att besluten "kommer att vara giltiga" innebär, att de skall ha direkt verkan och principiellt företräde. Vad gäller det första kriteriet om majoritetsbeslut, däremot, tiger Schumandeklarationen. Men andemeningen är att beslutsordningen skall vara effektiv i den meningen, att dess verksamhet inte skall kunna hindras av de mindre länderna.

Den resulterande paragrafen i det faktiskt ingångna fördraget ett år senare föreskrev majoritetsbeslut inom såväl "höga myndigheten", numera kommissionen, som inom ministerrådet. I det senare fallet kom huvudregeln på ett intressant sätt att modifieras. Det skedde genom att de stora länderna som grupp fick en särställning. Samtycke från rådets sida skulle anses föreligga, kom

det att heta i artikel 28, om "höga myndighetens" förslag godkändes av "en absolut majoritet av medlemsstaternas representanter, däri inbegripet rösten från representanten från en av de stater, som svarar för minst en sjättedel av det totala produktionsvärdet av kol och stål i gemenskapen".

Det överordnade syftet, enligt Schumanplanen, var att inbjuda till något konkret, långsiktigt och dynamiskt. För det första sades det vara angeläget att åstadkomma något påtagligt redan på kort sikt. Planen syftade till "omedelbar handling på en begränsad men avgörande punkt".

För det andra borde det som skulle åstadkommas vara en första etapp på vägen mot ett enande av det splittrade statssystem, som hade börjat ta form redan på 1500-talet. Sammanförandet av kol- och stålproduktionen "säkerställer ett första steg på vägen mot ett enat Europa". Detta samgående kommer att "förändra det historiska ödet för dessa länder, vilka historiskt har haft för vana att var för sig producera den krigsmateriel, vars mest konstanta offer de hela tiden själva visar sig ha blivit".

För det tredje framhävs – och det är naturligtvis ingen bagatell i sammanhanget – en ekonomisk synpunkt på relationen mellan Frankrike och Tyskland. Den föreslagna "produktionens solidaritet" kommer att praktiskt omöjliggöra, säger Robert Schuman, alla framtida krig mellan de båda arvfienterna. Krig blir "inte bara otänkbart utan också materiellt omöjligt". Skapandet av Kol- och stålunionen kommer att "gjuta den reella grunden" för ett politiskt samgående.

Dessa tre punkter utgjorde det öppna budskapet. Tjugo år senare, den 9 maj 1970, trycktes i Le Monde den för samtiden hemliga promemoria, som den grä eminensen och författaren till Schumandeklarationen, Jean Monnet, hade skrivit några dagar före regeringens utspel. I något friare ordalag utvecklar denne i sin promemoria varför överstat utan demokrati är rätt lösning. Det rör sig om tre maskinskrivna sidor, vilka Monnet som tjänsteman hade överlämnat till konseljpresidenten Georges Bidault och utrikesminister Robert Schuman i syfte att sammanfatta situationens allvar och argumenten för den intagna ståndpunkten.

Bakgrunden till den inflytelserika ställning, som Jean Monnet hade i relation till den franska regeringen vid den aktuella tiden, har han själv beskrivit i sina memoarer. Av dessa framgår, hur han menar sig ha kommit fram till ståndpunkten i Schumanplanen. Det sade han sig ha gjort mot bakgrund av sina erfarenheter av praktiska suveränitetsproblem på det internationella planet. Som fransk tjänsteman hade han haft att samordna användningen av de allierades tonnage för transporten av civila och militära förnödenheter över Atlanten och andra liknande problem av stor praktisk betydelse under de båda världskrigen. Dessutom hade han anförtrots svåra medlingsuppdrag av Nationernas förbund under mellankrigstiden. 1950 var han verksam som chef för den franska efterkrigsplaneringen. Sedan Kol- och stålunionen hade kommit till stånd blev han den "höga myndighetens" förste ordförande.

Det något friare skrivsättet i Jean Monnets memorandum, jämfört med Schumanplanen, ändrar inte huvudintrycket. Det rör sig om en plädering för vikten av att göra något konkret, snabbt och nytt – med det politiskt viktiga tillägget, att det som föreslås är enda möjligheten. Frankrike och de västeuropeiska länderna är trängda mot väggen. Åt vilket håll de än blickar återstår inget annat än återvändsgränder. En fred mellan USA och Sovjet är inte att tänka på inom överskådlig tid. Västtyskland har ännu inte återfått sin nationella suveränitet utan måste konsultera västmakterna i alla viktiga frågor. Samtidigt behövs den västtyska ekonomiska kapaciteten som bidrag till försvaret av de västliga länderna gentemot ett fruktat angrepp från Sovjetunionen.

USA har rätt att vänta sig ett inslag av självbevarelsedrift från de västeuropeiska ländernas sida, menar Jean Monnet. Det ligger också i dessa länders eget intresse att inte bli mer beroende av USA än vad de redan är. Storbritannien är inte att lita på som företrädare för det samlade europeiska intresset. Om Frankrike tvekar att ta erforderliga initiativ, kommer inget att hända och landet riskerar att bli historiskt ansvarigt för de fria ländernas fortsatta existens. Den föreslagna åtgärden uppfyller kraven på att vara "djupgående, verklig, omedelbar och dramatisk". Bara på det sättet kan Frankrike bidra till att "fästa uppmärksamheten vid längre bort liggande syften samt att skapa en mental beredskap att långsiktigt fullfölja dessa."

Nyckelbegreppen i Jean Monnets memorandum är konkretion och konstruktion. Pläderingen för konkretion har en betydande principiell lyster i denna bakomliggande argumentering. Tidsandan låter sig kristalliseras i ett enda enkelt och farligt uttryck, skriver han. Det uttrycket är *det kalla kriget*. Allt som händer och allt som görs framstår som förberedelser för ett tredje världskrig.

Båda sidor befinner sig i ett politiskt förlamat tillstånd, en bunkermentalitet, som lätt kan utlösa en sista, förintande kraftmätning. Hundratals miljoner människor är inkapslade i sina krigserfarenheter och sin fruktan för att olyckan ännu en gång skall inträffa. Västeuropéernas sinnen och förhoppningar låter sig inte förändras med mindre än att den franska regeringen föreslår något påtagligt och närliggande men långsiktigt – något som är på en gång fantasi-eggande och möjligt att genomföra.

Genom att handla längs en linje, som ingen tror vara möjlig, fångas den politiska fantasin och mobiliseras en tro på en värld bortom det kalla kriget, argumenterar Jean Monnet. Uppgiften är att ge de västeuropeiska folken hopp och kraft att – efter decennier av nazism, fascism och ockupation – uthärda pressen från Sovjetunionen och den världskommunistiska rörelsen. Fem år efter 1945 måste den franska regeringen ta ledningen. Västeuropéerna skall ges styrka att uthärda ytterligare en period av svåra umbäranden, och det för fransmännen betydelsefulla är att ingjuta förtröstan vad gäller omöjligheten av att Tyskland skall söka militär revansch ännu en gång.

Mot slutet av sitt memorandum skiftar Jean Monnet perspektiv. Han över-

går från att plädера för konkretion mer allmänt till att mer preciserat tala om Kol- och stålunionen, vad som borde göras och vilka fallgropar det gäller att undvika. Han vill varna konseljpresidenten och utrikesministern för att låta sig fångas av sin egen retorik. Det gäller att klart uppfatta de historiskt avgörande begränsningarna, argumenterar han.

Utgångspunkten för en realistisk bedömning bör vara den offentliga opinionen i USA, framhåller Jean Monnet. Amerikanerna vill inte fortsätta att stödja de västeuropeiska länderna, om dessa inte visar tecken till att vilja ta vara på sig själva. För att vara trovärdig behöver den europeiska retoriken byggas runt uttrycket "den fria världen". Samtidigt har världsdelens invånare ett långsiktigt intresse av att framträda som motvikt till USA inom denna vidare gemenskap.

Amerikanerna kommer alltid att ha svårt att förstå den historiska bakgrunden. USA:s medborgare är i första hand amerikaner och i andra hand medborgare i sina delstater. Som européer vet vi, skriver Jean Monnet, att Europa i denna överordnade mening aldrig har funnits. På den europeiska sidan om Atlanten är det inte "den blotta summeringen av suveräniteter, förenade till praktiska rådslag, som skapar en ny identitet". För att en sådan skall kunna växa fram fordras, argumenterar han, "dels en gemensam ekonomisk bas och dels nya former för statlig myndighet, som kan accepteras av de nationella suveräniteterna."

Vid presskonferensen, i direkt anslutning till presentationen, fick Robert Schuman frågan om den tänkta konstruktionen inte vore "på en gång diktatorisk och maktlös". Enligt vad som framgår av *Le Monde* skall han då ha svarat, att medlemsländernas suveräniteter skulle komma att säkerställas. Medlemsländernas parlamentet skulle få tillfälle att begränsa "höga myndighetens" makt. Dessutom skulle dessa bli ytterst ansvariga för genomförandet av unionens politik i vart och ett av medlemsländerna.

Därtill tog Robert Schuman även upp en rättslig aspekt på frågan. Han ville göra klart, att "i den mån denna maktutövning av en på detta sätt inrättad överstatlig myndighet kan synas betänklig, bör man veta att den franska regeringen förutser inrättandet av en innehållslig rättsprövning på europeisk nivå." Om formen för denna rättsprövning vore det ännu för tidigt att uttala sig, sade han. Men det kunde inte bli fråga om någon rättsprövning i Europarådets regi. Kol- och stålunionen skulle få en egen högsta domstol.

Bara på en viktig punkt kom den faktiskt inrättade Kol- och stålunionen att nämnvärt skilja sig från vad som skisserades i Schumanplanen. Enligt förslaget skulle "höga myndighetens" ledamöter utses av medlemsländernas regeringar enligt principen en stat, en röst. I det slutliga fördraget hade det gjorts en för framtiden viktig modifikation. Enligt föreskrifterna i Parisfördraget 1951 är medlemsländerna likställda i fråga om utseende av ledamöter i "höga myndigheten". Dess regeringar skall i samförstånd utse åtta ledamöter, dock högst två från samma land. Enligt praxis kom Frankrike, Italien och Tyska förbundsrepubliken att få två ledamöter vardera och de övriga tre medlemsländerna en

ledamot vardera. Antalet ledamöter i ministerrådet kom på motsvarande sätt att något modifieras med hänsyn till folkmängden. Frankrike, Italien och förbundsrepubliken tillerkändes 4 röster, Belgien och Nederländerna 2 röster samt Luxemburg 1 röst.

Ett inslag av majoritetsstyre etablerades således i det praktiskt avgörande, lagstiftande organet, bestående av medlemsländernas exekutiver och centrala förvaltningsorgan, utan en motsvarande mekanism för ansvarsutkrävande. Det parlamentariska inslaget inskränkte sig till en maktlös rådgivande församling. Endast där blev det aktuellt med full anpassning till folkmängden. Bara vad gäller denna församling kom principen en medborgare, en röst att gälla tvärs över nationsgränserna.

Kol- och stålunionens inspiratörer och konstruktörer undvek med andra ord att ställa den konstitutionella frågan på sin spets. Formen överstat utan demokrati motiverades inte genom att problemet uttryckligen blev diskuterat. Strategin synes ha varit att dra bort uppmärksamheten från den principiella svårigheten genom att på ett allmänt och övergripande plan hänvisa till att något måste göras med hänsyn till det kalla kriget, Tysklands delning, behovet av försoning med Tyskland, USA:s otålighet samt med beaktande av det europeiska statssystemets särskilda historia.

Nödvärn, som är grundtanken i Schumanplanen, motiverar ett välriktat slag (*un coup décisif*) mot en avgränsad, men för framtiden avgörande punkt i den historiskt framvuxna strukturen av folksuveräniteter.

Ordet historisk syftar på två egenskaper hos det framlagda förslaget. Dels betecknar det tanken om ett slutligt upphävande av motsättningen mellan Frankrike och Tyskland. Tekniskt sett är detta en värdering. Men denna framställs i form av en prognos om vad framtiden innebär. Dels uttrycker ordet historisk en önskan om att vara realistisk.

Som insiktsfulla européer låter vi oss inte ryckas med av amerikanernas naiva entusiasm för övergripande, schematiska lösningar. Det är argumentet i vad Jean Monnet skriver den 28 april 1950 till sina uppdragsgivare. Vårt statssystem började ta form redan på 1500-talet. Dessa europeiska staters demokratisering, däremot, kom med flera hundra års fördröjning i förhållande till det "förstatligande", som inleddes genom renässansen och reformationen. På den amerikanska sidan om Atlanten sammanföll bildandet av den överordnade, suveräna staten med att denna gjordes demokratisk. På den europeiska sidan kom staten först och demokratin flera hundra år senare. Att det demokratiska genombrottet inträffade först efter 1918 i flertalet fall försvårar ett enande. Vill man ena Europa, går det inte att bortse från vad som faktiskt har inträffat från den slutliga brytningen med medeltiden fram till mitten av 1900-talet.

Uttrycket nödvärn avser i straffrätten en gärning, som i sig är otillåten men som sedd i sitt sammanhang bedöms vara icke brottslig, därför att den avser att avvärja ett angrepp. Efter det demokratiska genombrottet är det på motsvarande sätt normvidrigt att etablera en överstat utan att samtidigt göra denna

åtkomlig för en samlad opinionsbildning och försedd med en mekanism för utkrävande av ansvar. Men den franska regeringen lanserar likafullt ett förslag med denna innebörd.

Det anförda motivet är det nödläge, som föreligger efter det att segrarmakterna i andra världskriget har gått skilda vägar. Genom att göra något snabbt och resolut ville man söka förebygga utbrottet av ett tredje världskrig, som kunde lugna amerikanerna och samtidigt bidra till en slutlig lösning av Tysklandsfrågan.

Provisorium

År 1950 hade argumentet för överstat utan demokrati varit situationens utomordentliga allvar och stora historiska betydelse. Fyrtio år senare stödde sig motståndarna till en demokratisering på en argumentering av rakt motsatt innebörd. Nu var det inte längre sakens stora vikt, som motiverade ett avsteg från doktrinen. Nu var det i stället samgåendets marginella och förutsebara innebörd, som ansågs motivera att överstaten inte behövde göras demokratisk.

Det främsta uttrycket för denna förskjutning i argumentationen för överstat utan demokrati – från att frågan var *alltför viktig* till att den var *alltför oviktig* för att motivera en demokratisk organisation – är den bedömning, som den tyska författningsdomstolen gjorde i sitt principiellt viktiga domslut hösten 1993. Frågan gällde huruvida den tyska förbundsdagens och förbundsrådets beslut att ratificera Unionsfördraget kunde anses förenligt med demokratikravet i grundlagen.

Medlemsländernas regeringar hade den 11–12 december 1991 i den holländska staden Maastricht förhandlat sig fram till ett antal ändringar i de gällande grundfördragen. Det viktigaste som överenskoms – drygt ett år efter den tyska återföreningen och några veckor före Sovjetunionens slutliga sammanbrott – var att medlemsländerna vid slutet av 1990-talet borde ta ett avgörande steg utöver vad som redan hade uppnåtts i fråga om gemensam förvaltning. Inte bara marknaden utan också myntet borde förenas.

Bar en myntunion inom sig fröet till en fiskal union? Eller skulle det senare hotet mot principen överstat utan demokrati gå att avvärja? Det var den fråga, som därmed inställde sig. Fiskal union avser inte bara gemensamma regler för marknaden och det politiska beteendet utan även en gemensam skatte- och utgiftspolitik.

Fiskal union går utöver en harmonisering av skattesatser. Den inbegriper även en fiskal gemenskap, dvs. att resurser omfördelas mellan medlemsländerna. Det sker i så fall med stöd av en federal rätt att beskatta och så att skattemedel inte bara förbrukas inom de länder varifrån de har inlevererats. Precis

som fallet är inom etablerade förbundsstater kan resurser tas i anspråk efter politiskt fastställt behov inom andra delar av unionen.

Två månader senare, den 8 februari 1992, godkände medlemsländernas utrikes- och finansministrar den exakta ordalydelsen av de föreslagna fördragsändringarna. Därefter var det dags för godkännande genom folkomröstningar i Danmark, Irland och Frankrike och av parlamenten i övriga medlemsländer. Parallellt härmed utbröt krig i det dåtida Jugoslavien, och arbetslösheten ökade lavinartat.

De allt högre arbetslöshetstalen var naturligtvis världsekonomiskt betingade. Den ekonomiska nedgången berodde emellertid också, eller troddes i varje fall bero, på bundenheten vid den tyska penningpolitiken. Denna drev upp räntan till rekordnivåer, då kostnaderna för den tyska återföreningen inte till någon del ansågs böra finansieras med de tyska sedelpressarna. Förbundsregeringen hade inte bara igångsatt jättelika program i den östra delen av landet utan även beslutat lösa in den östtyska valutan enligt principen 1.1. Det senare svarade inte mot den faktiska skillnaden i fråga om ekonomisk förmåga mellan de båda tidigare tyska staterna.

På grund av Tysklands dominerande ställning kom den tyska politiken att inverka negativt över hela kontinenten och därmed försvara godkännandet i de olika medlemsländerna. Den första folkomröstningen i Danmark den 3 juni 1992 slutade med ett knappt nej, och den franska folkomröstningen den 20 september samma år slutade med en chockerande liten marginal till förmån för ett franskt godkännande.

Mot bakgrund av erfarenheterna under nazismen har den tyska demokratin ingen plats för folkomröstning för att lösa nationella problem. Däremot erbjuder den tyska grundlagen en möjlighet till författningsbesvär för enskilda medborgare. Det var vad som utnyttjades i detta fall.

Münchenadvokaten Manfred Brunner klagade och framtvängde en prövning av författningsdomstolen. En sådan inleddes på nyåret 1993, sedan förbundsdagen med närmare fem sjättedels majoritet hade röstat för ratificering. Genom att Brunners besvär upptogs till prövning kom det problem att ställas, som Robert Schuman och Jean Monnet så skickligt hade undvikit 1950. På vilka grunder kunde man anse, att ett godkännande vore förenligt med demokratiprincipen i medlemsländernas grundlagar?

Tio månader efter förbundsagens beslut kom den friande domen. Den 12 oktober 1993 avgav domstolen ett sextio sidor långt utlåtande. Enligt detta gick en tysk ratificering av Maastrichtfördraget att förena med grundlagen. Tre särskilda villkor – *marginalitet, förutsebarhet och återkallbarhet* – borde vara uppfyllda. Då så kunde anses vara fallet, uttalade domstolen, kunde klaganden inte anses kränkt som tysk medborgare så som han hade hävdade i sin besvärslaga.

Frågan om uppfyllandet av dessa tre villkor har ett betydande allmänt intresse. Ty det är bara möjligheten till domstolsprövning, som skiljer den tyska demokratin från andra medlemsländer. För samtliga uppkommer frågan

om förenligheten mellan den egna grundlagen, å ena sidan, och fördragets bestämmelser om majoritetsstyre, direkt verkan och principiellt företräde å den andra. Det som ställde frågan på sin spets i Tyskland var frånvaron av möjligheten till folkomröstning som konstitutionell utväg. Också den svenska argumenteringen i samband med tillträdet hösten 1994 påverkades av detta. Såväl regeringen som utskottet stödde sig på den tyska författningsdomstolens villkor för att tillbakavisa Manfred Brunners besvär.

Det som inträffade i Tyskland under 1992 och 1993 var en utveckling i två faser. Fram till dess att förbundsagen och förbundsrådet tog ställning diskuterades en teknisk justering av grundlagen. Den gällde förbundsändernas ställning med hänsyn till överstaten i Bryssel. Själva grundlagsenligheten som sådan var inte ifrågasatt. De stora partierna gick på samma linje och förslaget om ratificering godtogs den 2 december 1992 med 543 mot 17 röster i förbundsagen och enhälligt av delstatsregeringarna i förbundsrådet två veckor senare, den 18 december samma år.

Samma dag som förbundsrådet fattade sitt beslut lämnade Manfred Brunner in en sextio sidor lång besvärsskrift till författningsdomstolen. Kontentan var, att Brunner ansåg sig kränkt i sina grundrättigheter som tysk medborgare av det beslut som förbundsagen och förbundsrådet just hade fattat. Principen om parlamentarisk demokrati hörde enligt hans mening till det kärninnehåll i grundlagen, som enligt den s.k. evighetsklausulen inte fick upphävas. Godkännandet av unionsavtalet innebar en sådan förändring. Det sades sára Manfred Brunners människovärde och aktualiserade frågan om dennes motståndsrätt. Mot den bakgrunden önskade han få sin sak prövad. Domstolen borde upphäva, yrkade han, förbundsagens och förbundsrådets med stor majoritet fattade beslut.

Såväl regeringen som förbunds-presidenten meddelade författningsdomstolen, att de inte ämnade gå vidare med sitt godkännande förrän domstolen hade yttrat sig. Under första halvåret 1993 genomfördes därefter en imponerande skriftväxling mellan domstolen och olika statsorgan. Tysklands mest namnkunniga professorer i statsrätt deltog som formuleringskickliga nedtecknare av dessa olika synpunkter. Härigenom kommer den tyska ratificeringsdebatten att bli utan europeisk motsvarighet vad gäller allvarstygnt skarpsinne.

Enligt domen godtogs förbundsagens och förbundsrådets godkännande på vissa villkor. Så länge Europaparlamentet inte fungerar som bas för unionen, är det medlemsländernas demokratier som är det primära. Följaktligen finns det en gräns för hur långt unionens uppgifter och befogenheter kan sträcka sig, argumenterar domstolen. Medlemsländerna behöver ha kvar tillräckligt viktiga uppgifter för att en demokratisk folkvilja skall te sig meningsfull för den "andliga, sociala och politiska samhörighet, som rättsligt utgörs av det tyska statsfolket."

Den gränsen ansåg domstolen inte vara överskriden genom Maastrichtfördraget. Ytterligare en fråga man kan ställa sig gäller den i fördraget reglerade

de myntunionen. Varför ansåg domstolen inte övergivandet av penningpolitiken innebära ett överskridande av den kritiska gränsen för vad som var en marginell inverkan på den tyska demokratin? Svaret följer av att referensramen genomgående är den egna författningen och ingen mer generell teori om hur demokratiska författningar bör vara beskaffade. Enligt domstolens mening var penningpolitiken redan förd åt sidan i den tyska grundlagen. Sättet att styra den europeiska centralbanken gör från den synpunkten ingen skillnad. Banken är inget problem, förutsatt att den skyddar enskilda tyska medborgares rätt till fast penningvärde lika bra som Bundesbank förutsätts göra enligt den tyska grundlagen.

Avgörande för att kriteriet förutsebarhet – i fråga om vartill den ”utlånade” suveräniteten används – skall vara uppfyllt är att unionen inte är någon stat. Den har ingen egen beslutsrätt i grundlagsfrågor. Tvärt emot vad som gäller för en stat är unionen en fördragsgemenskap med visserligen reellt överstatliga, men med begränsade och klart angivna, syften för de olika sektorerna. Huvudsaken enligt domstolens uppfattning är, att unionen inte själv kan bestämma de konstitutionella förutsättningarna för överstaten. Unionen har ingen egen grundlag och därmed ingen ”kompetens-kompetens”. Den kan inte ”själv” omstrukturera sina befogenheter utan är beroende av medlemsländerna, som behöver vara överens. Medlemsländerna har makten över fördragen (*Herren der Verträge*).

Fördragen är så skrivna, att unionens ministerråd inte kan besluta om annat än vad som täcks av anslutningslagen inom varje enskilt medlemsland. Eftersom det förhåller sig på det sättet, går utlåningen av nationella beslutsbefogenheter för gemensamt bruk att tolerera, argumenterar domstolen.

Också med hänsyn till kriteriet förutsebarhet kunde man tänka sig svårigheter vad gäller penningpolitiken. Är det verkligen förutsebart, hur den europeiska centralbanken kommer att agera i olika möjliga situationer, när det blir fråga om att göra avvägningar gentemot andra mål än prisstabiliteten? Ja, det är förutsebart, svarar domstolen. Så länge unionen är en gemenskap för prisstabilitet (*Stabilitätsgemeinschaft*) gör den precis det som medlemsländerna har givit den i uppdrag att göra. Först om den skulle upphöra att sköta sin förutbestämda uppgift, kan man säga att den inte längre har någon täckning i den tyska grundlagen. Då är Tyskland fritt att återupprätta D-marken, menar domstolen.

Kraven på marginalitet och förutsebarhet låter sig diskuteras både med avseende på vad domstolen mäter och hur mätningen utfaller. Frågan om utfallet av mätningen skjuter jag emellertid framför mig så länge. Först vill jag uppehålla mig något ytterligare vid vad domstolen väljer att uppmärksamma.

På nationell nivå behöver statens verksamhet inte till alla delar kunna förutses. Snarare betonar vi demokratins behov av en handlingsduglig centralmakt. Denna skall kunna ta egna initiativ, för vilka ansvar kan utkrävas i allmänna val. Det behövs ledning för att kunna ange politikens huvudsakliga

inriktning samt för att kunna hantera situationer, som inte tidigare har uppkommit och som därför inte har kunnat förutses. Varför resonerar författningsdomstolen på ett annat sätt i fråga om unionen? Varför är det en positiv sak om ledningen kan hantera det oförutsebara i ett *medlemsland* men negativt, om de ledande i *unionen* kan ta initiativ för att hantera det oförutsedda?

Motivet bakom domstolens entusiasm för marginalitet och förutsebarhet återfinns i det avsnitt av domen, som lägger grunden för domstolens bedrift att lyckas förena principen om överstat utan demokrati med demokratikravet i den tyska grundlagen. Det sker genom att domstolen lägger fast vad unionen måste anses vara, om det skall vara möjligt att frikänna förbundsdagens och förbundsrådets beslut att godkänna den tyska anslutningen till Maastricht-fördraget.

Gemenskapsrätten rör bara den fria rörligheten av varor, tjänster, kapital och arbetskraft. I allt övrigt gäller mellanstatlig samverkan och mellanstatligt samarbete. Bara i fråga om regleringen av marknaden är det aktuellt med någon överstatlighet. Detta måste understrykas för att få perspektiv på den ställda frågan, menar domstolen. Sist och slutligen rör det sig om en statsunion (*Staatenverbund*) snarare än en förbundsstat (*Bundesstaat*) eller ett statsförbund (*Staatenbund*).

Gemenskapsrätten hämtar sin auktoritet från medlemsländerna var för sig. Inom det tyska territoriet kan det gemensamt beslutade anses vara bindande i kraft av förbundsdagens och förbundsrådets beslut om att så skall vara fallet. Terminologiskt inför domstolen i och med detta en ny beteckning. Gemenskapsrätten förutsätter inget statsförbund, inte heller någon förbundsstat utan en *statsunion*, en sammanslutning av demokratiska stater med överstatlighet inom givna fördrag för vissa bestämda angelägenheter. Reellt innebär det nyskapade ordet inget nytt. Det var bara namnet, inte begreppet, som förändrades genom införandet av ordet statsunion i stället för det tidigare använda uttrycket *förvaltningsunion* (*Zweckverband*).

Visserligen är fördraget slutet på obegränsad tid. Men ”rättsanvändningsbefallningen” måste sist och slutligen vara möjlig att upphäva. Eftersom gemenskapsrättens giltighet inom det tyska territoriet vilar på anslutningslagen, bevarar Tyskland sin ställning som suverän och likaberättigad stat i förhållande till andra stater.

Suveräniteten är med andra ord inte överlämnad till någon ny stat. Den är bara utlånad för gemensamt bruk, resonerar domstolen. Om överstaten är provisorisk och rättsanvändningsbefallningen möjlig att återkalla, rör det sig om en statsunion. Av detta följer den vikt, som läggs vid kriterierna marginalitet och förutsebarhet. Utlånade kompetenser förutsätts utgöra en relativt mindre del i förhållande till de kompetenser, som hanteras enligt demokratins vanliga spelregler. Kompetensens ägare, det tyska folket, behöver kunna förutse vartill denna skall utnyttjas. Förbundsdagen skall, vid fall av avtalsbrott, kunna återta sitt beslut om gemenskapsrättens giltighet på det egna territoriet. Det sena-

re är avgörande för att det inte rör sig om en förbundsstat med eget statsfolk utan om en förvaltningsunion.

Opinionsmässigt är medlemskapet möjligt på grund av att det uppfattas som legitimt av en tillräckligt stor del av befolkningen. Medlemskapet möjliggörs, argumenterar domstolen, av att det politiska samgåendet gäller begränsade och definitionsmässigt opolitiska delar av suveräniteten. Gemenskapsrätten kan beslutas med majoritet i ministerrådet, ha direkt effekt samt gälla framför nationell lag så länge villkoren marginalitet och förutsebarhet går att uppfylla. Det som avgör saken, enligt domstolens uppfattning, är att "rättsanvändningsbefallningen" till den egna förvaltningen och de egna domstolarna går att upphäva.

Först när användningen av de sammanlånade befogenheterna inte längre är marginell eller sker på ett oförutsebart sätt, har saken kommit i ett annat läge. Då har de ingående staterna rätt att upphäva sin befallning till den egna förvaltningen och de egna domstolarna att lyda gemenskapsrätten. Om man betänker myntets och skatternas inrikespolitiska betydelse, inställer sig en stilla undran. Går det verkligen att betrakta den ekonomiska och sociala politiken som marginell, förutsebar och möjlig att återkalla? Är inte detta att driva den statsrättsliga påhittigheten ett steg för långt? Krävs inte ett större hänsynstagande till politiska realiteter? Måste inte en motivering för överstat utan demokrati i större utsträckning beakta vad beslutsfattandet enligt denna metod faktiskt omfattar?

Schumanplanen motiverade överstat utan demokrati med tanken om nödvärn. När den tyska författningsdomstolen, fyrtyotre år senare, pressades på besked valde den en annan argumentationslinje. Om det kalla kriget och behovet av att en gång för alla göra upp räkningen mellan Tyskland och Frankrike sade domstolen inte ett ord. I stället valde den att ställa det statsrättsliga problemet på dess allra mest principiella spets.

Gemenskapsrätten är provisorisk, sade domstolen. Folksuveräniteten har inte lämnats över till någon överstat utan är enbart utlånad för gemensamt bruk. Medlemsstaterna har tillfälligt gått med på att låta sin gemenskap fungera *som om* den vore en överstat. Gemenskapsrätten kan när som helst "stängas ute" från det egna territoriet genom ett ensidigt beslut från den tyska förbundsdomstolens sida, om villkoren inte längre är uppfyllda. En i denna mening provisorisk förvaltningsunion kunde anses förenlig med vad den egna grundlagen föreskriver om mänskliga rättigheter, fria val och majoritetsstyre.

Den tyska författningsdomstolens motivering är skarpsinnig. Ändå är det något som saknas. Det är en nyansering med hänsyn till vilka delar av medlemsländernas politik, som är berörd och vad detta innebär. Är den grundläggande karaktäristiken, att överstaten är provisorisk och marginell, lika självklart riktig över hela fältet? För att kunna formulera en entydig slutsats avstod domstolen från att konfrontera begreppen marginell, förutsebar och möjlig att återkalla med det slags ekonomisk och social politik, som överstaten förutsätts

hantera. Domstolen diskuterade hur tillförlitlig mätningen kunde anses vara snarare än om det var rätt sak som mättes.

Hävstång

Utmärkande för den sociala situationen under 1990-talet är att en tiondel av befolkningen är arbetslös. Medlemsländerna lider av stora budgetunderskott, ständig risk för valutaspekulation och en sviktande tilltro till såväl välfärdsstaten som arbetsrätten och sättet att lösa tvister på arbetsmarknaden.

I det perspektivet är det inte utan vidare självklart, att de nationella bindningarna vid en överstat utan demokrati kan anses gälla något marginellt, förutsebart och något som är möjligt att återkalla. Det går också att göra motsatt bedömning – att möjligheten till en europeisk socialpolitik och ekonomisk politik kan visa sig avgörande för möjligheterna att långsiktigt hävda demokratin i medlemsländerna.

För att kunna godta Maastrichtfördraget undvek domstolen att kommentera det överstatliga beslutsfattandets reella innehåll. Domarna resonerade om *vad* som kunde godtas som marginellt och förutsebart, inte om överstat utan demokrati *alls* går att försvara. Att domstolens uppmärksamhet mera kom att ägnas mätningen snarare än måttstocken har en uppenbar förklaring. Som författningsdomare kunde professorerna inte resonera förutsättningslöst. De måste, för att kunna spela sin roll och långsiktigt rädda domstolen, även beakta statsnyttan.

Detta är emellertid inte hela förklaringen. Därtill kommer den begränsning, som ges av det statsrättsliga perspektivet. En koncentration på det politiska beslutsfattandets juridiska form begränsar synfältet. Med konsekvent tillämpning av den synpunkt som domstolen anlägger, faller det sig naturligt att blunda för hur procedur och innehåll samverkar.

Inom ramen för en statsvetenskaplig referensram, däremot, går det inte att bortse från hur normgivningsmakten och finansmakten används. Utmärkande för medlemsländerna är yttrandefrihet, organisationsfrihet och strejkrätt samt allmän och lika rösträtt. Dessa friheter finns inte bara i teorin. Medlemsländerna bedriver en kraftigt omfördelade – regionalt, socialt och åldersmässigt – politik med vidhörande skattekvot. I flertalet länder betalar medborgarna mellan 40 och 55 procent av BNP till gemensamma ändamål.

Dessa strukturella ramfaktorer bör tas med i bedömningen. Annars går det inte att fastställa den *reella* innebörden av begreppen marginell, förutsebar och att den utlånade delen av arbetsrätten skall gå att ta tillbaka. Om vi även tar hänsyn till den offentliga sektorns omfattning, framträder överstat utan demokrati som en *hävstång* vad gäller möjligheterna att motverka och främja union-

smedborgarnas välfärd. Argumenten nödvärn och provisorium bortser från detta. Överstat utan demokrati är – som jag ser det – inte bara en historisk och statsrättslig kategori utan också ett sätt att fatta beslut, som gör det möjligt att påverka politikens innehåll.

Möjligheten att fatta överstatliga beslut svarar inte mot möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande. Därigenom främjas ett politiskt innehåll, som – enligt unionsorganen och medlemsländernas regeringar – ligger mer i linje med det allmänna bästa än vad en politik utan bindande överstat skulle göra. Aktörerna anser detta oavsett vilka historiska och statsrättsliga motiv, som i övrigt kan tänkas vägleda dem. Poängen är att det allmänna bästa bedöms vara avsevärt svårare att främja inom ramen för en ordning, där även överstaten kan ställas till demokratiskt ansvar. Det går med andra ord att bedriva en effektivare välfärds- och tillväxtpolitik, tror politikerna, om valmanskåren pressas tillbaka till en mer undanskymd ställning.

En hävstång tjänar till att stärka den egna kraften. Dess funktion är att främja respektive att motverka en förändring, som man önskar eller vill motverka. Med hjälp av ett spett kan jag lyfta eller hålla mot en sten, som jag önskar flytta eller hindra från att förflytta sig. Kraften ökar ju längre från jämviktspunkten, som jag lyckas anlägga spettet. Så är det också i politiken. Den politiskt verksamme måste även förutsättas önska en procedur, som gynnar eller missgynnar det politiska innehåll, som han eller hon önskar hämma respektive främja.

Tanken om hävstång utesluter inte att nödvärn och provisorium kan vara verksamma motiv. Poängen är att hävstångsmotivet är mer allmängiltigt formulerat och gör analysen mer realistisk. Ett delvis annat ljus kastas därmed över frågan inför 2000-talet. Varför håller jag fast vid, om jag nu gör det, principen om överstat utan demokrati också efter det kalla kriget? Varför vill jag överge, om jag nu önskar det, denna väl etablerade princip? Vilka är mina innehållsliga motiv för att stå fast vid respektive för att överge den ordning, som har kommit att etableras?

Från statsrättslig synpunkt och med hänsyn till proceduren är frågan lätt att besvara. Precis som den tyska författningsdomstolen skriver finns det tre möjligheter. Inom två av dessa, förbundsstaten och statsförbundet, är förhållandet mellan makt och ansvar balanserat. Ansvaret utkrävs på den nivå, där den avgörande makten ligger. Den tredje möjligheten är statsunion. I detta fall begränsar sig frågan till om det politiska innehållet är så marginellt, förutsebart och återtagbart från nationell synpunkt, att överstat utan demokrati låter sig försvaras.

Betydligt svårare blir uppgiften, om jag ger upp tanken om att överstaten skulle kunna vara marginell, förutsebar och återtagbar och *ändå* försöker göra gällande, att den bör bedriva sin politik oberoende av medborgarna. Kan det verkligen finnas något bra sätt att argumentera innehållsligt *mot* majoritetsprincip och demokratiskt ansvarsutkrävande? Eller tvingas jag i så fall konsta-

tera, att ordningen överstat utan demokrati är ohållbar?

Här vill jag hänvisa till den figur, varmed Liesbet Hooghe och Gary Marks illustrerar sin framställning härinvid (s. 72). Sättet att fatta beslut är enligt deras uppfattning inte bara en fråga om rätt avvägning mellan gemensam, samordnad och nationell procedur. Hur vi ställer oss till sättet att fatta beslut har också att göra med vad vi tror blir utfallet av den valda proceduren. Den huvudsakliga skillnaden går mellan den utpräglad marknadsliberala tankeskolan, å ena sidan, och den socialpolitiskt inriktade krist- och socialdemokratiska tankeskolan å den andra.

Inte bara marknadsliberaler utan också krist- och socialdemokrater föreställer sig, att aktörerna eftersträvar största möjliga rörlighet för kapital, varor, tjänster och personer. För detta lämpar sig den överstatliga reglering, varom det råder full enighet mellan de båda tankeskolorna.

Annorlunda förhåller det sig med den del av politiken, som är inriktad på att hantera effekterna av den fria rörligheten. Marknadsliberalerna vill stanna vid att säkra denna rörlighet. Inom det krist- och socialdemokratiska lägret, däremot, har man vidare ambitioner. Dels är denna tankeskola mer socialt inriktad och långsiktigt inställd på en överstatlig välfärdspolitik med inslag av omfördelning. Dels är dessa partier bärare av den historiska uppgiften att "fördjupa" och att "vidga" inte bara det ekonomiska utan också det politiska samgäendet.

Det nationella beslutsfattande, som gäller för de kostsamma, ekonomiskt omfördelade delarna av socialpolitiken försvårar en enhetlig och sammanhållen politik på europeisk nivå. Om en sådan kunde tillämpas, skulle de negativa sociala effekter, som uppstår genom borttagandet av handelshinder, kunna motverkas på samma överstatliga nivå som där avregleringen har företagits. Men det är alltså inte möjligt. Förhållandet mellan ett negativt borttagande av nationella särlösningar å ena sidan och möjligheten till positiva, motsvarande lösningar på europeisk nivå å den andra är inte symmetriskt. Från konstitutionell synpunkt är det lättare att göra marknaden gemensam än det är att besluta om en gemensam socialpolitik med inslag av ekonomisk omfördelning.

Konfronterad med denna asymmetri mellan negativ och positiv integration drar en krist- eller socialdemokrat inte slutsatsen, att överstaten bör avskaffas vad gäller marknaden. Det vore alltför riskabelt med tanke på de ekonomiska följderna. I stället inriktar man sig på att långsiktigt söka åstadkomma en överstat också vad gäller välfärdspolitik. Man vet bara inte riktigt hur detta skall gå till och om detta, strängt taget, går att åstadkomma utan att den härmed sammanhängande asymmetrin mellan makt och ansvar utjämnas.

Bristen på likformighet vad gäller såväl unionspolitikens procedur som dess innehåll föranleder beteckningen *dubbel* asymmetri. Organisationen som helhet är "sned" i två skilda hänseenden, vilka ömsesidigt betingar varandra. Vad gäller innehållet råder olika beslutsregler för den gemensamma marknaden och förutsättningarna för en omfördelade socialpolitik. Vad gäller proceduren gäl-

ler på motsvarande sätt skilda beslutsregler. Beslutsregeln för den gemensamma marknaden är överstat utan demokrati. Beslutsregeln för välfärdspolitiken, däremot, är majoritetsstyre med ansvarsutkrävande med valmanskåren inom varje land för sig som uppdragsgivare.

För unionen som helhet medför ett politiskt hävstångsmotiv, att den dubbla asymmetrin tenderar att cementeras. Inget av de båda huvudlägren tar något initiativ för att avskaffa den bristande likformigheten. Må så vara att denna är djupt otillfredsställande från proceduriell synpunkt, understryker krist- och socialdemokrater. Politikens innehåll är emellertid också viktigt, tillägger man inom båda huvudlägren.

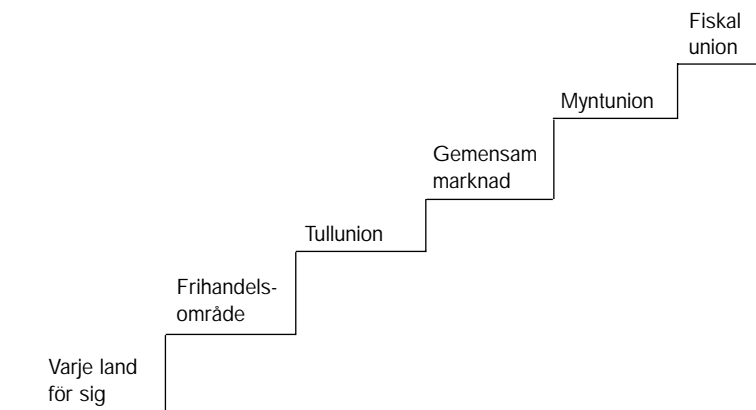
Marknadsliberaler gillar det som har åstadkommit i fråga om fri rörlighet och gemensam marknad. Att proceduren är asymmetrisk framstår i det perspektivet som mindre viktigt. Krist- och socialdemokrater å sin sida vägar, av rädsla för ekonomisk turbulens, inte äventyra grunden för överstaten vad gäller marknaden. Av fruktan för sina valmanskåror tvekar de samtidigt att ta något steg i demokratisk riktning vad gäller omfördelade välfärdspolitik på europeisk nivå. Det praktiska resultatet blir ett befästande av den dubbel olikformiga ordning, vad gäller såväl procedur som innehåll, som har vuxit fram under de senaste femtio åren.

Den faktiskt etablerade överstaten låter sig med andra ord svårligen uppfattas som marginell, förutsebar och återtagbar. I ljuset av hävstångsmotivet och den dubbla asymmetris problem tydliggörs det konstitutionella problemet inför 2000-talet.

Frågan om arrangemanget överstat utan demokrati bör överges blir för den skull inte lättare att besvara sedan den har klargjorts. Men det blir lättare att förstå, varför så många aktörer i praktiken ryggar för tanken om en demokratisering. De gör detta också efter det kalla kriget och utan att rimligen kunna tro på den tyska författningsdomstolens teori om att överstaten är marginell, förutsebar och möjlig att återkalla. Det som förklarar deras ställningstagande, bedömer jag, är deras sneglande på det politiska innehållet och fruktan för vad som kan inträffa efter en demokratisering.

Den av den tyska författningsdomstolen försummade differentieringen går att illustrera med hjälp av den s.k. integrationstrappa (figur 1), som den ukrainsk-amerikanske experten på jämförande federalism, Bela Balassa, presenterade i början av 1960-talet. Denna tänkta trappa sträcker sig från en första nivå, där inget politiskt samgående förekommer, till en sjätte nivå, där länderna helt har gått samman i form av en fiskal union. Mellan den lägsta och den högsta nivån finns fyra mellanlägen: frihandelsområde, tullunion, gemensam marknad och myntunion.

Figur 1: Integrationstrappan



Inom ett frihandelsområde, den andra nivån i trappan, råder tullfrihet mellan de ingående länderna. Tullsatserna är emellertid inte samordnade gentemot tredje land. När samverkan har formen av tullunion, den tredje nivån, är den yttre tullmuren lika för alla. Då marknaden är gemensam, den fjärde nivån, är inte bara tullar utan även andra handelshinder undanröjda.

På den femte nivån frånträder medlemsländerna rätten till eget mynt. Bristande anpassningsförmåga kan då bara kompenseras genom att medborgarna sänker sin standard eller flyttar. Länderna kan inte var för sig överbrygga tillfälliga motgångar genom att låta värdet på sitt mynt flyta i förhållande till värdet på andra länders betalningsmedel.

På den sjätte nivån, slutligen, kombineras myntunionen med en gemensam skatte- och utgiftspolitik. Innebörden blir fiskal union, dvs. att resurser som skapas inom ett medlemsland kan förbrukas inom ett annat. Modellen för detta finns i etablerade förbundsstater som USA, Kanada och Tyskland, där 15 å 30 procent av BNP omfördelas på unionsnivå.

Europeiska unionen håller i dag på att häva sig upp till fjärde nivån. Medlemsländerna bildar en gemensam marknad. En definitiv övergång från den tredje till den fjärde nivån har varit eftersträvat alltsedan Romfördraget trädde i kraft 1958. Trots alla officiella fördömanden av handelshinder har emellertid länderna fortsatt att motverka intrång på sina egna hemmamarknader. Genom det s.k. 1992-programmet, som var prioriterat under senare delen av 1980-talet, gjordes aktningvärda försök att öppna de nationella marknaderna. Ännu återstår dock mycket att göra innan alla europeiska företag är lika ställda på en gemensam hemmamarknad. Den fria konkurrensen är alltid ifrågasatt och måste ständigt på nytt återerövas av överstaten.

Under 1990-talet har detta vardagliga arbete med att undanröja handels-

hinder kommit att skymmas av planerna för en myntunion. Jämsides med fortsatt arbete för att komma till den fjärde nivån har förberedelserna inletts för en överstatlig ordning även på den femte nivån.

Steget från den fjärde till den femte nivån reser ytterligare en fråga. Den gäller de politiska förutsättningarna för att omfördela resurser över nationsgränserna med stöd av unionsbudgeten. Om länderna önskar en sådan möjlighet, accentueras kravet på en överstat *med* snarare än *utan* demokrati på den sjätte nivån. Centralbanken planeras nämligen inte bara bli överstatlig utan oberoende även av unionsorganen. Det kan komma att öka kravet på en överstat som inte bara reglerar utan även omfördelar.

Vid en övergång till den sjätte nivån aktualiseras frågan om unionen som en politisk gemenskap i sin egen rätt. Ännu saknas den samhörighet, som behövs för att på grundval av majoritetsstyre beskatta på europeisk nivå. För att en sådan ömsesidig lojalitet skall uppkomma krävs en federal beskattning, som förefaller behöva vara minst lika stor som i redan existerande förbundsstater. Överstatens budget grundar sig i dag på medlemsavgifter och uppgår sammanlagt till 1,25 procent av BNP. Erfarenheterna från andra förbundsstater tyder på att en myntunion kommer att kräva, uppskattningsvis, en tiofaldig expansion av unionsbudgeten.

Uppgiften att förverkliga en myntunion har sammanfattningsvis tydliga drag av *moment* 22. Den bär inom sig fröet till en fiskal union. Därmed inställer sig på allvar det demokratiska problemet redan vid övergången från det fjärde till det femte trappsteget. Det är svårt att tänka sig att effekterna av en myntunion – precis som i de redan etablerade myntunionerna i Kanada, Tyskland och USA – inte blir ett tryck mot fiskal union för att kunna kompensera för följderna nationellt och regionalt. Därmed aktualiseras redan på väg upp mot det femte trappsteget en större fråga. För att kunna göras demokratisk behöver en fiskal överstat kunna beskatta. För att kunna beskatta behöver den göras demokratisk.

Marknadsliberalen har trumf på hand, så länge samgåendet inte vidgas till att även omfatta myntet och skatten. Han eller hon kan då nöja sig med att notera, hur den gemensamma marknaden stöds av en överstat utan demokrati. De risker som är förknippade med en demokratisering av denna del av överstaten, gör att denna svårigen låter sig rubbas ur sitt etablerade sätt att fungera. Den enda långsiktiga fara som existerar i detta perspektiv är myntunionen och den därav provocerade fiskala unionen. Denna sista och avgörande ambitionshöjning riskerar att leda till en politisering. Om överstaten övergår till att också befatta sig med myntet och skatten, ökar i motsvarande mån risken för att även marknadsfrågorna anses kräva ett samlat ansvarsutkrävande.

Krist- eller socialdemokraten befinner sig i en svårare situation. För den som inte är tillfreds med den gemensamma marknaden som unionsprojektets hela mening och syfte är känsloläget mer frustrerat. Han eller hon kan inte nöja sig med att slå vakt om det som har uppnåtts. Den dubbla asymmetrin

fungerar alldeles uppenbart som hävstång till förmån för marknadskrafterna, säger sig vederbörande. Det som har åstadkommit behöver kompletteras med motsvarande insatser för att etablera en överstatlig, och på sikt demokratiskt åtkomlig, politik för att kompensera verkningarna av den fria rörligheten.

Om vägen till en demokrati på två nivåer går via en demokratiskt ointaglig myntunion, anser den målmedvetne krist- eller socialdemokraten att ändamålet helgar medlen. På ett maximalt effektivt sätt anser sig vederbörande kunna och böra utnyttja den politiska hävstångskraft, som proceduren överstat utan demokrati praktiskt erbjuder. Då den europeiska centralbanken görs oåtkomlig inte bara för regeringarna utan också för unionsorganen, kan man vänta sig att kraven på en gemensam finanspolitik kommer att accelerera.

Inrättandet av en så styrd bevakare av penningvärdet framtvingar – som det förefaller vid historisk jämförelse med motsvarande utveckling inom andra förbundsstater – en fiskal union för att kompensera för verkningarna av att göra myntet gemensamt. Om myntets värde inte kan flyta, ökar trycket på att anpassa levnadsstandarden och att flytta. Om sådana anpassningsrörelser och sådant flyttande är svårt att tänka sig i stort format i länder med utvecklad socialpolitik och stark arbetsrätt, följer av detta ett tryck till regionalpolitiskt motiverad omfördelning.

Önskan om regionalpolitik med omfördelande inslag innebär i så fall inte bara harmoniserade skattesatser utan även ett gemensamt bruk av insamlade skatter inom hela unionen. Överstatligt mynt leder till överstatlig skatt, vilket i sin tur förutsätter att överstaten som sådan måste göras demokratisk. Europaparlamentet behöver läggas till grund för de delar av normgivnings- och finansmakten som utövas gemensamt. Överstatlig finansmakt innebär att skatter kan beslutas gemensamt och användas inom hela unionen, oberoende av varifrån pengarna kommer.

Båda tankeskolorna kommer således i praktiken att begagna sig av hävstångsmotivet – marknadsliberalerna för att hindra framväxten av en välfärdsstat på europeisk nivå och den krist- och socialdemokratiska skolan för att långsiktigt verka till förmån en överstatlig socialpolitik. I ljuset av hävstångsmotivet framstår problemet som en fråga om hur långt vi som medborgare önskar låta ändamålet helga medlen. Eller, rättare sagt: vilka är de politiska ändamål, som är så heliga på lång sikt, att de helgar frånvaron av en mekanism för demokratiskt ansvarsutkrävande?

Frälsning, norm eller kalkyl?

Jämförelsen mellan nödvärn, provisorium och hävstång gäller ett problem, som är elementärt och fundamentalt. Hur kan och bör en politiker resonera, då det gäller att vinna fördelar på längre sikt genom att göra uppoffringar på kort och medellång sikt?

En första möjlighet är att anknyta till en psykologisk iakttagelse, som de flesta av oss någon gång har gjort – om inte i politiken så i varje fall i våra personliga liv eller som yrkesutövare. Att vara målmedveten skänker det slags tillfredsställelse, som det innebär att tänka konsekvent och långsiktigt. Den som handlar med ledning av långa linjer tror sig undan för undan bli styrkt i sin övertygelse om värdet av att kunna bortse från större och mindre problem på vägen mot målet. För den som är verkligen hängiven är det bara kvaliteten hos slutmålet som har någon betydelse. I ytterlighetsfallet rör det sig om ett tänkande i termer av *frälsning*. Den som helt styrs av sitt slutmål tänker bara på detta. Uppoffringarna kan aldrig bli för stora.

Om man vill vara kritisk mot den som bara nöjer sig med att enbart hänvisa till slutmålet – i detta fall en europeisk demokrati på två nivåer – synes man kunna resonera längs endera av två olika linjer.

Den ena möjligheten är att vara motsatt konsekvent med folkstyret som utgångspunkt. I stället för att fixera ett positivt mål för sina strävanden väljer man att klargöra sin *norm*. Som politiker bortser man då från slutmålet och fixerar i stället sitt riktmärke. Den norm det här gäller är demokratin. Detta är ett sådant värde, som i så fall under inga förhållanden får eftersättas. Inget annat mål – i detta fall Europas enande – kan försvara avsteg från folkstyret, inte ens förhoppningarna om en bättre demokrati på längre sikt.

Om politikern anser sig vara ansvarig inte bara för sina ideal utan också för vad hans eller hennes idéer och handlande faktiskt åstadkommer, kan vederbörande inte bortse från umbäranden och missförhållanden på kort och medellång sikt för att därigenom bidra till ett bättre sakernas tillstånd på längre sikt. Eller, rättare sagt: den normstyrde anser sig inte ha rätt att dölja hur det verkligen förhåller sig för att därigenom göra sig själv till redskap för en stor idé. Inte ens om idén är så stor och hedervärd som Europas enande kan han eller hon ta sig den rätten.

Den andra möjligheten är att tänka strategiskt. Kritiken av frälsningen som ledstjärna sammanfattas då med hjälp av en *kalkyl*. Under fasthållande av det långsiktiga målet – i detta fall en demokrati på två nivåer för krist- eller socialdemokraten eller en marknad utom räckhåll för demokratin för den marknadsliberala – begagnar sig den kalkylerande politikern medvetet av det demokratiskt tveksamma tillvägagångssätt, som hävstångsmetoden erbjuder.

Han eller hon gör detta för att på kortast möjliga tid och med minsta möjliga uppoffringar nå målet om en symmetrisk demokrati på två nivåer, i det krist- och socialdemokratiska fallet, och en konsekvent genomförd asymme-

trisk ordning som slutmål i det marknadsliberala fallet. I det senare fallet är tanken, att demokratin skall ligga kvar i medlemsländerna. Men det föreligger samtidigt en viktig reservation. Medlemsländerna har gemensamt förbundet sig att göra marknaden svåråtkomlig eller – vad gäller myntunionen – oåtkomlig för beslut, som kan tänkas inverka på dess ”rätta” arbetssätt.

Både det normstyrda och det kalkylerande handlandet som alternativ till modellen politisk frälsning framträder med anspråk på att besvara frågan om det politiska ansvarets moral. Enligt båda alternativen tar den ansvarige även hänsyn till vad som kan tänkas inträffa på vägen mot slutmålet. Men ansvaret hävdas på två olika sätt:

Som normstyrd anser sig politikern inte vara beredd att göra några som helst eftergifter i form av arbetslöshet, sociala oroligheter och ett ”övergångsvis” inskränkande av fri- och rättigheter för ett långsiktigt bättre sakernas tillstånd.

Som kalkylerande demokrat, däremot, anser sig politikern beredd att göra strategiska eftergifter. Idén är då att han eller hon skall ha situationen så klar för sig (och så väl lyckas meddela sig med dem som hyser förtroende för honom eller henne, att uträkningen fungerar politiskt), att vederbörande tror sig veta vilka eftergifter som långsiktigt lönar sig. Risken är ju nämligen uppenbar, om situationen är svårbedömd och den förtroendevalde har svårt att hålla kontakt med sina väljare, att det långsiktiga målet tappas bort på vägen.

Begreppet politiskt ansvar låter sig med andra ord tolkas och preciseras i tre olika riktningar. Enligt en första idé om frälsning gäller ansvaret slutmålet och inget annat. Den ansvarige ser bara till det som ytterst skall uppnås och låter sig inte hejdas av några kortsiktiga eller medelfristiga hänsyn. Enligt en andra linje tas utgångspunkten i en norm. Då gäller ansvaret demokratin och inget annat. Under inga förhållanden tillåter sig en sådan politiker att sätta demokratin ur spel. Enligt en tredje, kalkylerande hållning, slutligen, söker politikern *samtidigt* hålla ögonen på slutmålet och de uppoffringar han eller hon tvingas göra längs vägen.

Mer än så går det knappast att säga med vetenskapliga anspråk. Frågan är i vad mån överstat utan demokrati går att principiellt motivera. Inom ramen för en åskådning präglad av nyckelbegreppen folkbildning, integritet, civillkurage, demokrati och rationalism är uppgiften att söka bilda sig en *egen* uppfattning och att kunna ge goda skäl för densamma. Statskunskapen erbjuder ingen bästa lösning. Det ankommer på den enskilde att på grundval av bästa möjliga information och tränat omdöme göra nödvändiga avvägningar.

För oss statsvetare är uppgiften att urskilja alternativen samt klargöra normers innebörd och uppoffringars troliga storlek – inte att utgöra en förtrupp som medvetet söker dölja den normativa frågan och vad som behöver offras enligt olika alternativ. Idén om frälsning må ha sin plats i det politiska livet men den har det inte i ett perspektiv av statskunskap och folkbildning.

Källor och litteratur

Bland en uppsjö av goda översiktliga framställningar vill jag särskilt nämna Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*. 2. éd. (Paris: Montchrestien, 1994), Derek W. Urwin, *The Community of Europe*. 2. ed. (London: Longman, 1995), Wilfried Loth, *Der Weg nach Europa*. 3. Aufl. (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1996) och Richard McAllister, *From EC to EU* (London: Routledge, 1997). Varför går stater samman? Detta grundläggande problem ställs på sin spets av David McKay, *Rush to Union* (Oxford: Clarendon Press, 1996) och där anförd litteratur. Kerstin Jacobsson, *Så gott som demokrati* (Umeå: Boréa, 1997), klargör hur unionsperspektivet framtvingade en omformulering av demokratibegreppet i svensk offentlig debatt under de sex åren från 1988 till 1994.

Tanken om 1900-talet som ett "kort" århundrade vägleder den brittiske historikern Eric Hobsbawms framställning *Age of Extremes* (London: Michael Joseph, 1994), på svenska *Ytterligheternas århundrade* (Stockholm: Prisma, 1997). Schumandeklarationen och Jean Monnets memorandum finns tryckta i *Le Monde*, 11 maj 1950 respektive 9 maj 1970. Parisfördraget 1951 och Romfördraget 1957 finns översatta till svenska i SOU 1963:57 respektive SOU 1963:12 och det nu gällande fördraget i *Europafördrag* (Stockholm: Publica, 1996.) Jean Monnet var född 1888 och hade varit aktiv i centrala positioner under hela perioden från 1914. Hans *Mémoires* (Paris: Fayard, 1976) finns även översatt till danska, engelska och tyska. En samling viktiga dokument – bl.a. Briandplanen 1929 och Schumandeklarationen 1950 och flera senare viktiga dokument – finns samlade och översatta till engelska i David de Giustino, ed., *A Reader in European Integration* (London: Longman, 1996).

Den tyska författningsdomstolens tillbakavisande av Manfred Brunners besvär finns i *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 89, 17, 155–213. Processen finns dokumenterad av Ingo Winkelmann i dennes volym *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993* (Berlin: Duncker & Humblot, 1994), vilken även innehåller domen i engelsk och fransk översättning. Den svenska regeringen hänvisar till den tyska författningsdomstolens utslag i sin proposition om anslutning till EU, prop. 1994/95:19, 34. Jfr KU 1994/95:15, 21. En god introduktion till det generella problemet utifrån danska erfarenheter är Hjalte Rasmussen, *Folkestyre, Grundlov og Højesteret*. (København: Christian Ejlers' Forlag, 1996).

Idén att särskilja grader av politiskt samgående genom att likna detta vid en trappa kommer från Bela Balassa, "Towards a Theory of Economic Integration", *Kyklos*, 16, 1961, 1–17. För den aktuella forskningen i ljuset av tanken om det demokratiska underskottet som en hävstång för en effektiv social och ekonomisk politik se t.ex. Mario Teló och Paul Magonette, eds., *Repenser l'Europe* (Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 1996), Markus Jachtenfuchs och Beate Kohler-Koch, Hrsg., *Europäische Integration* (Opladen:

Leske + Budrich, 1996), Gary Marks et al, *Governance in the European Union* (London: Sage, 1996), Peter Koslowski och Andreas Føllesdal, eds., *Democracy and the EU* (Berlin: Springer Verlag, 1997) och Albert Weale och Michael Nentwich, eds., *The Political Theory of European Constitutional Choice* (London: Macmillan, 1998). Centrala tidskrifter för denna diskussion är den tyskspråkiga *Integration*, de engelskspråkiga *Journal of Common Market Studies*, *Journal of European Public Policy* och *European Law Journal* samt den nätbase-erade *The European Integration Online Papers*. Den senare finns tillgänglig för läsning och nedladdning via www-adressen <http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/>.

Det mest välförsedda biblioteket för källor och litteratur rörande det problem, som denna uppsats behandlar, finns vid unionens eget universitet, European University Institute, i Florens. Katalogen för detta är öppen för sökning på författare, titlar och begrepp via nätadressen <http://www.iue.it/LIB/>. En mycket användbar, specialiserad hemsida med länkar till forskningscentra, källpublikationer och institutioner erbjuder den österrikiske statsvetaren Michael Nentwich.

Adressen är <http://fgr.wu-wien.ac.at/nentwich/euroint.htm>.