

■ Översikter och meddelanden

■ Vad är överstatlighet?

HANS E. ANDERSSON¹

What is supranationalism? In Sweden, there is a consensus that Swedish membership of substantial parts of the European Union (EU) entails cooperation that at least in parts implies supranationalism. Due to this consensus one may assume that there is also some sort of common understanding of the concept of supranationalism. However, while many researchers includes majority voting in their definition of supranationalism, this is rejected outright by others. As shown, both sides have a point and this article, therefore, suggests that three dimensions are noteworthy when it comes to supranationalism: a) when states have transferred the right to exercise public power to an organisation the states can not make decisions alone, b) the institution is autonomous and makes binding decisions, c) the decisions taken by the institution have effective precedence over national ones.

1 Fil. dr Hans E. Andersson är verksam vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns Högskola. Varmt tack till Sverker Gustavsson, Jacob Westberg och en anonym granskare för kommentarer till tidigare utkast. Kvarstående brister tillskrivs givetvis mig själv. Artikeln hade inte kommit till utan ekonomiskt stöd från det Särskilda utrikes- och säkerhetspolitiska programmet vid Utrikespolitiska Institutet, samt Vetenskapsrådet.
E-post: hans.andersson@sh.se

Inledning

Få – om någon – skulle motsätta sig påståendet att EU-samarbetet till stora delar är överstatligt. Det är därför lätt att tro att det finns en någorlunda likartad uppfattning om vad ett överstatligt samarbete innebär. Utan tvekan är den vanligaste uppfattningen – såväl i statsvetenskaplig litteratur som i politiska sammanhang – att ett centralt inslag i ett överstatligt system är att beslut fattas med majoritet (enkel eller kvalificerad):

Eftersom besluten i rådet i många fall dessutom kan fattas med kvalificerad majoritet, betecknas samarbetet i den första pelaren som *överstatligt* (Fallberg 2007: 68).

I formell mening innebär EU:s överstatliga inslag majoritetsbeslut och en rättsordning av bindande natur för respektive medlemsstat (Johansson 2002: 10).

Överstatlig: ... En beteckning på internationellt *beslutsfattande* som innefattar möjligheter till omröstningar där de inblandade staterna inte kan inlägga veto (Westberg 2006: 169. Se även Melin och Schäder 2001: 11, Weiler 1981: 286, Leal-Arcas 2006: fotnot 12, mot. 1997/98:U14-U16, U18, U20).

Det är därför förbryllande när såväl utrikesutskottet som en grundläggande lärobok i statsvetenskap hävdar att denna allmänna uppfattning är helt felaktig (bet. 1997/98:UU13, s. 30, Bäck och Larsson 2008: 118 f.).

Det är givetvis inte direkt ovanligt att begrepp är omstridda och det är ett problem som bland andra högskolelärare är

vana vid att hantera. I undervisningen pekar man ut vad som är majoritetens uppfattning (om det finns en sådan) men nämner även eventuell kritik mot denna. Ifråga om överstatlighet är emellertid de flesta lärare sannolikt helt omedvetna om att det finns en grundläggande kritik mot den gängse uppfattningen om överstatlighet och bara det utgör ett gott skäl att skriva en artikel. Mitt syfte är emellertid inte främst att visa att överstatlighet är ett omtvistat begrepp och att det därför måste problematiseras. Istället är avsikten att arbeta fram en fruktbar definition som tar hänsyn till kritiken. Som jag kommer att visa så innehåller nämligen kritiken – även om den skjuter långt över målet – en poäng som är värd att ta vara på.

Artikeln inleds med en diskussion om ståndpunkten att majoritetsbeslut inte har med överstatlighet att göra. Därefter diskuteras de definitioner som florerar i litteraturen och utifrån denna genomgång destillerar jag fram tre mer generella dimensioner som bör tas hänsyn till ifråga om överstatlighet.

Vetorätt och överstatlighet

Med ojämna mellanrum träffas EU-staterna för att omförhandla de grundläggande fördragen. När regeringen sökte riksdagens stöd för ett godkännande av det Amsterdamfördrag som undertecknades i juni 1997 väcktes ett antal motioner. Föga förvånande riktade de mer EU-kritiska motionärerna in sig på att Sverige inom ett antal områden skulle avstå från sin vetorätt. Därmed, menade de, skulle Sverige även acceptera ett överstatligt förfarande (mot. 1997/98:U14-U16, U18, U20). Detta var rimligen en god retorisk och politisk vändning i ett land som ofta ses som mellanstatligt orienterat (Tallberg 2001: 28 f., Johansson 2002: 295, Miljan 1977).

Utrikesutskottet ställde emellertid det hela på huvudet genom att hävda att:

Det faktum att ett beslut fattas med kvalificerad majoritet (eller att kommissionen, liksom medlemsländerna, har initiativrätt) innebär enligt utskottets uppfattning inte att samarbetet övergår från att vara mellanstatligt till att vara överstatligt. Det är inte beslutsformen som är avgörande utan i vad mån beslutsbefogenheter som annars tillkommer nationella organ förs över eller ej till en mellanstatlig organisation (bet. 1997/98:UU13, s. 30).

Det ligger nära till hands att misstänka att utskottsmajoriteten här tog till en politisk manöver i syfte att desarmera ett begrepp som kan vara svårhanterligt i den politiska debatten. Desto intressantare blir det när statsvetarna Henry Bäck och Torbjörn Larsson i läroboken *Svensk politik* även de argumenterar för att majoritetsbeslut inte alls har betydelse för frågan om överstatlighet (Bäck och Larsson 2008: 118 f.). Istället hävdar de att själva definitionen av mellanstatlighet är att om staterna inte kan träffa ett gemensamt beslut, så kan varje stat fatta enskilda beslut. Överstatlighet definieras däremot av att om beslut överhuvudtaget ska fattas så *måste* dessa träffas gemensamt. Kan staterna inte komma överens, så får de alltså inte heller fatta egna beslut. Utifrån detta synsätt är frågan om majoritetsbeslut alltså oväsentlig (2008: 118 f.).

Bäck och Larsson illustrerar ståndpunkten med EU-staternas inställning till Irakkriget. De menar att det som gör EU:s samarbete om utrikespolitik mellanstatligt är att efter att EU hade misslyckats med att nå en gemensam hållning, så kunde till exempel Storbritannien fatta ett enskilt beslut om att ensamt delta i kriget. Om EU:s utrikespolitik istället hade varit överstatlig hade det, menar Bäck och Larsson,

inneburit att EU – och bara EU – kunde fatta beslut om en politik beträffande Irak. Om ett sådant beslut inte hade fattats hade staterna inte haft rätt att som Storbritannien självständigt sluta upp på USA:s sida.

Utifrån en mer traditionell förståelse av internationell politik är resonemanget onekligen tilltalande. Det är något avgörande som sker när stater kommer överens att om ett beslut överhuvudtaget ska fattas, så måste det fattas gemensamt. Den analytiska elegansen till trots finns det också argument mot denna sparsmakade definition.

Det är onekligen ett kvalitativt steg som sker när stater ingår avtal som visserligen inte innehåller regler som kan tvinga dem att agera mot sin vilja (enhällighet), men som hindrar dem från att agera som de vill. Detta är emellertid inte något principiellt nytt eller avgörande. Det ligger nämligen i sakens natur att *alla* bindande avtal hindrar stater från att agera som de vill; *alla* bindande avtal innebär att staterna har kommit överens om att nya beslut måste fattas gemensamt. Jämför till exempel med traditionella avtal som Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna eller FN:s flyktingkonvention. Om en stat som undertecknat dessa konventioner plötsligt ändrar uppfattning så måste den övertala samtliga andra stater om den vill förändra konventionerna.

Mot detta resonemang kan invändas att ett traditionellt – mellanstatligt – avtal såsom FN:s flyktingkonvention handlar om en noggrann specificering av staternas rättigheter och skyldigheter. Överlämnande av beslutskompetens till en ”överstatlig” organisation bygger däremot på att organisationen ska fortsätta fatta beslut. Men det är just det fortsatta beslutsfattandet som gör det viktigt att detta beslutsfattande i något avseende, till exempel genom

majoritetsbeslut, är autonomt. Om överstatlighet bara handlar om överlämnande av beslutskompetens med fortsatta krav på enhällighet, skulle det inte finnas någon skillnad gentemot mer traditionella avtal.

Att hävda att överstatlighet inte har med majoritetsbeslut att göra är alltså att skjuta över målet. Det gör emellertid inte Bäck och Larssons resonemang ointressanta. Tvärtom har de en viktig poäng när de betonar att en stat inte kan fatta självständiga beslut. Det är helt enkelt otillfredsställande att i fråga om till exempel EU utelämna det faktum att även om medlemsstater till följd av enhällighetskravet *inte* kan fatta något gemensamt beslut, så kan de ändå inte agera var för sig. Deras poäng är dessutom originell i det avseendet att med undantag av ett tidigt kapitel av Joseph Weiler så har jag inte någon annanstans har funnit den tydliggjord på detta sätt (Weiler 1981: 277).²

Litteraturöversikt

Vid en litteraturgenomgång har jag med ett undantag inte funnit någon betydelsebärande skillnad mellan det svenska ”överstatlighet” och det engelska ”supranationalism”. Undantaget består i ett kapitel av den välkände rättsvetaren Joseph Weiler där han tar avstamp i skillnaden mellan ”stat” i rättslig mening och ”nation” mer som en fråga om känslan av tillhörighet (Weiler 1999: 247f.). Det kan givetvis vara fruktbart att diskutera ”övernationalism” och Weilers originella grepp

2 När Joseph Weiler beskriver att staterna är förhindrade att agera var för sig diskuterar han detta som en del av rättslig överstatlighet. Som framkommer föredrar jag att urskilja detta som en enskild dimension och definierar den rättsliga överstatlighet mer som en fråga om gemensamt fattade besluts effektiva företrädare framför nationella.

är därför att applådera. I enlighet med den generella litteraturen diskuterar jag emellertid överstatlighet i mer statsvetenskapliga termer, det vill säga som en fråga om "auktoritativ fördelning av värden" (Easton 1953).

I en tidig (1966) översikt menade juristen Peter Hay att överstatlighet i litteraturen bland annat definierats som en fråga om organisationens oberoende av medlemsstaterna, dess kapacitet att binda sina medlemsstater genom majoritetsbeslut, den direkta effekten av organisationens beslut, egenskaper hos de överstatliga institutionerna samt att olika funktioner och organisationernas jurisdiktion rent kvantitativt resulterat i en kvalitativ skillnad mot icke-överstatliga organisationer. I en litteraturgenomgång femton år senare drog Joseph Weiler slutsatsen att det överstatliga begreppet inte bara härrör från det fenomen det försöker att definiera – dåvarande EG – utan till och med är ett uttryck för det. Tautologier är givetvis problematiska i sig, men i det här fallet blir det ovanligt knepigt eftersom organisationen över tid har förändrats. Ett tag lades tyngdpunkten på betydelsen av direkt effekt, det vill säga att beslut kan direkt binda individer inom de nationella rättssystemen, men senare har även andra drag lyfts fram (Weiler 1981: 268 f.).

Till stora delar kan sägas att än idag kännetecknas litteraturen av att olika författare lyfter fram de olika aspekter de är intresserade av. Det är i sig givetvis oproblematiskt att forskare fokuserar på olika aspekter av ett mer övergripande begrepp. Det är emellertid besvärande att man ofta tycks omedveten om att begreppet är mer övergripande. Till exempel tenderar svenska läroböcker att framhålla att i överstatliga samarbeten så är staternas vetorätt överskaffad (Tallberg 2007: 68, Johansson 2002: 10, Westberg 2006: 169).

Engelskspråkiga läroböcker har då ofta en vidare definition:

EU är en överstatlig organisation i vilken det finns autonoma styrande organ som har makt och auktoritet att fatta beslut ovan medlemsstaternas nivå (McCormick 2004: 24. Författarens översättning. Se även Wallace, Wallace och Pollack. 2005: 6, Nugent 2003: 475, Bomberg och Stubb 2003: 9).

Eftersom denna definition tar hänsyn till att majoritetsbeslut bara är ett sätt att skapa oberoende organ är den vidare än de som ofta florerar i Sverige. Men inte heller denna definition är heltäckande. Framförallt underskattas betydelsen av att de överstatliga reglerna har ett effektivt företräde framför nationella bestämmelser (se dock Bomberg och Stubb 2003: 9, Bäck och Larsson 2008: 119, Johansson 2002: 10). Detta förbiseende beror sannolikt på att läroböcker om EU tenderar att vara skrivna av forskare som är hemmahörande i statsvetenskap eller internationella relationer.

Problematiken kring verkställande av beslut är givetvis långtifrån ett okänt område för statsvetare och man kan därför fundera kring varför statsvetare förbiser implementeringsaspekten i internationella sammanhang.³ Principiellt kan det givetvis hävdas att frågor om genomförande borde vara sekundära i förhållande till makten att fatta beslut. En statsvetare kan dessutom påpeka att detta inte minst gäller ur ett rättsligt perspektiv. I folkrätten är det nämligen etablerat att om en överenskommelse mellan stater uttrycker en

3 Det är emellertid inte bara statsvetare som bortser från betydelsen av att gemensamt fattade beslut har ett effektivt företräde framför nationella bestämmelser. Även en jurist som Rafael Leal-Arcas lägger störst vikt vid att beslutsfattandet fattas av oberoende organ (2006: fotnot 12).

avsikt att vara bindande, så är den också bindande (Eek, Bring och Hjerner 1987: 239, 251). En stat som har ingått en överenskommelse med andra stater måste alltså se till att överenskommelsen följs. Den kan inte ursäktas ett eventuellt fördragsbrott med att till exempel dess nationella lagar sätter hinder i vägen (Eek, Bring och Hjerner 1987: 260).

Trots att folkkräften är glasklar i detta avseende är det fruktbart med en mer pragmatisk hållning. Den politiska realiteten är ju att utan ett effektivt övervakningssystem skulle staterna i många avseenden inte leva upp till sina förpliktelser. Joseph Weiler har träffande formulerat detta som att internationell rätt kan vara "hård" i betydelsen att den inte bara binder stater, utan även är bindande *i* stater. ("being binding not only on but also in states", Weiler 1999: 34). En definition av överstatlighet måste därför fånga upp att gemensamt fattade beslut har ett effektivt företräde framför nationella bestämmelser.

I EU-rättsliga sammanhang brukar det lyftas fram tre mekanismer som gör att EG-rätten får ett effektivt företräde framför medlemsstaternas regler: 1) Att ett beslut har direkt tillämplighet innebär att det automatiskt utgör en del av en stats inhemsk rätt.⁴ 2) Att ett beslut har direkt

effekt innebär att enskilda har rätt att åberopa beslutet inför en stats domstolar. 3) Om nationell lag och gemensam lag krockar med varandra ges de senare företräde (SOU 1993:14, s. 15, Melin och Schäder, 2001:337). Det finns även andra sätt att se till att staterna gör det de har åtagit sig. Till exempel är Europadomstolen – som övervakar Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna – förhållandevis effektiv eftersom enskilda individer kan anmäla om en stat inte har levt upp till sina skyldigheter. Europadomstolens överstatlighet består emellertid främst i det att beslut fattas av ett autonomt organ i form av oberoende domare.

För att återgå till den mer generella diskussionen kring överstatlighet så är det tydligt att även i forskningslitteraturen är begreppet än idag tätt förknippat med det som utgör stora delar av EU-samarbetet.

En välkänd EU-forskare som statsvetaren Mark Pollack diskuterar överstatlighet i form av staternas delegering av makt till överstatliga institutioner (Pollack 1997, 2003). Även om han specificerar vad det är som har delegerats – EU-kommissionens makt att initiera lagstiftning, EG-domstolens makt att tolka de gemensamt bestämda reglerna, EU-parlamentets makt över lagstiftning, och så vidare – så är definitionen i sig föga generell. En forskare som i likhet med Pollack studerat EU ur ett principal-agent perspektiv är Jonas Tallberg. Han menar att begreppet överstatlig generell används för att signalera att kommissionen, domstolen och parlamentet är institutionellt oberoende och har särskilda karaktäristika. Därmed skiljer de sig från de mellanstatliga organen ministerrådet och europeiska rådet (Tallberg 1999: fotnot 4). Trots att det inte är ovanligt att göra denna uppdelning mellan EU:s institutioner är den emellertid något missvisande. För även om ministerrådet

4 De skandinaviska staterna, Tyskland och Storbritannien är stater som tillämpar ett så kallat dualistiskt system. Det innebär att om Sverige ingår ett internationellt avtal måste det vanligtvis till en nationell rättsakt för att svenska myndigheter och domstolar ska ta hänsyn till avtalet. Andra stater, t.ex. Frankrike och Nederländerna, tillämpar ett monistiskt system som inte skiljer det nationella rättssystemet från den internationella rätten. För monistiska stater är EU-samarbetet därför rimligen föga nydanande i det att beslut i en internationell organisation ska tillämpas direkt.

onekligen är medlemsstaternas tummelplats så sker en kvalitativ förändring när besluten börjar fattas med kvalificerad majoritet. Som Tallberg skrivit på annan plats så är då samarbetet överstatligt (2007: 68).

Statsvetarna Wayne Sandholtz och Alec Stone Sweet menar att "Överstatlighet [supranational mode of governance] råder när ... de organisationer som är inrättade på överstatlig nivå har jurisdiktion över specifika policyområden inom medlemsstaternas territorium" (Stone Sweet och Sandholtz 1998:8). I mycket är det en tillfredsställande definition, men den utelämnar frågan om gemensamt fattade besluts effektiva företrädare framför nationella bestämmelser. Det är då mer lovande när författarna går vidare och föreslår ett kontinuum från mellanstatlighet till överstatlighet; rimligtvis kan en organisation vara mer eller mindre överstatlig. Stone Sweet och Sandholtz menar att det finns tre dimensioner som spänner över ett sådant kontinuum: 1) EG-regler, det vill säga det juridiska regelverk som produceras på europeisk nivå och som sätter begränsningar för agerandet, 2) EG-organisationer, det vill säga de strukturer som producerar, verkställer och tolkar EG-regler, samt 3) det transnationella samhället, det vill säga icke-statliga organisationer som är därigenom direkt eller indirekt påverkar policyprocessen och resultaten på europeisk nivå (Stone Sweet och Sandholtz 1998:9). De två första dimensionerna är i högsta grad rimliga och jag återkommer till dessa. Den tredje dimensionen – betydelsen av icke-statliga organisationer – är emellertid svår att få ihop med deras generella definition av överstatlighet. Icke-statliga organisationer som direkt eller indirekt påverkar policyprocessen kan inte i någon rimlig mening sägas ha "jurisdik-

tion" ("rättslig befogenhet") inom medlemsstaternas territorium.

Stone Sweet och Sandholtz två första dimensioner sammanfaller med den centrala distinktion Joseph Weiler gjort mellan rättslig ("normative") och beslutande ("decisional") överstatlighet och som också refereras i en del forskningslitteratur.⁵ Rättslig överstatlighet är vid handen när gemenskapens regler är hierarkiskt överordnade medlemsstaternas konkurrerande regelverk och har ett effektivt företrädare framför dessa. Beslutande överstatlighet återfinns: a) om det finns gemensamma organ som genom sin sammansättning är autonoma, b) om det finns gemensamma organ som visserligen är mellanstatligt sammansatta men som genom till exempel röstningsprocedur inte är strikt mellanstatliga, c) vid beslutsfattande där flera institutioner är involverade men där autonoma organ har en kritisk roll, och d) när de autonoma organen själva verkställer beslut eller övervakar beslutens implementering (Weiler: 271-272). En avgörande poäng med Weilers distinktion var att han därmed övertygande visade på det som idag är mer allmänt känt: under 1960-talet tog den rättsliga överstatlighe-

5 Close, 2000: 93f., Shaw, 1996:13f. De två dimensionerna rättslig och beslutande överstatlighet kan även urskiljas hos Amitai Etzioni (2001: xix). Etzioni menar även att ett överstatligt organ måste möjlighet till effektiv implementering som att direkt kunna bötfälla ett företag utan att gå via medlemsstaten. Detta är dock en delmängd av rättslig överstatlighet. Etzioni skriver även om "fullt utvecklade överstatliga unioner" och anger tre kriterier för dessa: legitim kontroll av våldsanvändning, möjlighet att fördela resurser mellan de ingående enheterna samt att medborgarna är mer politiskt lojala mot den överstatliga nivån än mot den nationella (2001: xxii). Frågan är emellertid om inte detta snarare är uttryck för en statsbildning än något annat.

ten stormsteg framåt medan luften gick ur den beslutande överstatligheten. Det sista gällde inte minst den berömda Luxemburgkompromissen som innebar att staterna höll fast vid konsensusbeslut och alltså avstod från majoritetsomröstningar.

Slutligen ska nämnas att i en diskussion om överstatlighet är det inte möjligt att förbigå den monumentala *International Institutional Law* av Henry G. Schermers och Niles M. Blokker. Efter att ha konstaterat att överstatlighet inte har någon distinkt rättslig definition (Schermers och Blokker 2003: §60. Se även Weiler 1999: 246) hävdar de att det finns sex grundläggande kännetecken för en överstatlig organisation:

- a) organisationen ska kunna fatta beslut som är bindande för medlemsstaterna
- b) beslut får inte vara beroende av enhällighet mellan alla medlemsstater. Oberoendet skapas antingen genom att beslut kan fattas med majoritet, eller genom att beslutsorganen sätts samman av oberoende individer.
- c) organisationens beslut ska kunna fatta beslut som direkt binder medborgarna, det vill säga att organisationens beslut gäller utan att medlemsstaterna har transformerat beslutet till nationell lag.
- d) organisationen ska ha makt att verkställa sina beslut, det vill säga inte behöva använda sig av medlemsstaternas regeringar. Det är däremot tänkbart att medlemsstaternas andra beslutscentra såsom lagstiftande eller dömande makt kan behöva tvinga regeringen att verkställa organisationens beslut.
- e) organisationen ska ha viss finansiell autonomi, det vill säga vara oberoende av bidrag från medlemsstaterna.

- f) en medlemsstat ska inte självt kunna lämna organisationen. Det ska inte heller vara möjligt för medlemsstaterna att fatta ett kollektivt beslut om att upplösa organisationen eller ändra dess kompetens utan att organisationens institutioner medverkar (Schermers och Blokker: §61).

Eftersom Schermers och Blokker inte ger några argument varför just dessa kännetecken är särskilt viktiga är det svårt att förhålla sig till dem. Flera av dem är dock intuitivt rimliga, medan andra kan diskuteras ur olika aspekter. Till exempel kan kännetecknet beslut som direkt binder medborgarna (c) och kännetecknet att verkställa beslut (d) slås ihop. Direkt bindande beslut är ju betydelsefullt eftersom det är ett sätt att ge organisationen makt att verkställa besluten. Finansiell autonomi (e) är visserligen ett rimligt kännetecken, men frågan är hur signifikant den är. Den finansiella autonomi måste ju komma till uttryck i beslut som får återverkningar i staterna; beslut som fångas upp av kännetecknen b och c. Mest tveksamt är detta med möjligheten att lämna organisationen (f). Detta verkar snarare vara ett kännetecken på en statsbildning än handla om överstatlighet.

Tre generella dimensioner av överstatlighet

Med stöd i den gjorda litteraturgenomgången menar jag att det är möjligt att särskilja tre mer generella dimensioner hos det överstatliga begreppet. För var och en av dessa dimensioner finns det sedan ett kontinuum av lägre eller högre grad av överstatlighet.

De tre dimensionerna kan formuleras i en mening: *Ett internationellt samarbete är överstatligt när stater har överfört rätten att utöva*

offentlig makt till ett autonomt, internationellt organ som fattar bindande beslut vilka har ett effektivt företräde framför nationella bestämmelser.

En första dimension är den som Bäck och Larsson (2008), men även Weiler (1981) har urskilt. När offentlig makt har förts över måste beslut fattas gemensamt om beslut ska fattas överhuvudtaget; staterna får inte fatta självständiga beslut om organisationen inte gör det. Ett kontinuum kan urskiljas i så måtto att i till exempel EU:s fall brukar det skiljas på exklusiv och delad kompetens (Melin och Schäder 2001: 27 ff.). Eftersom EU har exklusiv kompetens i till exempel tullfrågor och handelspolitik är det bara EU som har rätt att fatta beslut i dessa frågor. Om kompetensen är delad får såväl EU som enskilda medlemsstater fatta beslut. Det gäller bland annat för frågor om miljö- och regionalpolitik. Staternas rätt är emellertid begränsad eftersom de bara får fatta beslut så länge EU inte har fattat beslut i frågan och så länge de håller sig inom ramarna för EU:s generella principer.

En andra dimension handlar om den som framför allt de engelskspråkiga läroböckerna och även mycket av den statsvetenskapliga forskningslitteraturen är inriktad på, det vill säga att det beslutsfattande organet måste vara autonomt. Beslut måste alltså kunna fattas även om en enskild stat motsätter sig det. En sådan autonomi kan uppnås på ett antal olika sätt, till exempel genom att stater fattar beslut med majoritet eller inrättar oberoende domstolar eller parlament. Denna dimension spänner också över ett kontinuum av mer eller mindre överstatlighet. Ett beslutsförfarande där det krävs att ett autonomt organ initierar ett beslut innan medlemsstaterna kan fatta ett enhälligt beslut är givetvis väsentligt mycket mindre överstatligt än ett beslutsförfarande som innebär att ett autonomt organ kan såväl initiera, be-

sluta som verkställa ett beslut. Inom ramen för denna dimension kan några andra specificeringar göras. Att det handlar om ett internationellt organ innebär att beslutsfattandet kan ske i mer eller mindre lösliga former – det behöver inte finnas en fast organisation. Detta med att besluten är bindande är en avgränsning mot organisationer som ger rekommendationer som inte är förpliktigande.

En tredje dimension handlar om att överstatliga beslut har ett effektivt företräde framför nationella bestämmelser. I likhet med den föregående dimensionen syftar formuleringen till att vara mer generell och den fångar därmed upp ett antal olika karaktäristiska för bland annat EG:s regelsystem, det vill säga detta med direkt tillämplighet, direkt effekt och att gemensam lag har företräde framför nationell lag. Även här kan ett kontinuum urskiljas. Om det stipuleras att gemensam lag har företräde framför nationell lag så är grunden för ett effektivt företräde – och överstatlighet – givetvis lagd. Effektiviteten och överstatligheten ökar emellertid om de gemensamma besluten dessutom har direkt effekt och direkt tillämplighet.

Avslutning

Statsvetare tvistar gärna om hur olika begrepp ska förstås och det vore väl snarast förvånande om överstatlighet vore ett undantag. Det är också tveksamt om det är önskvärt att söka uppnå fullständig konsensus kring någon entydig definition; ett statiskt begrepp är knappast fruktbart ut forskningssynpunkt. Det är emellertid problematiskt när grundläggande läroböcker inte bara förordar helt skilda definitioner, utan dessutom utelämnar att ett begrepp även har helt andra dimensioner.

Den gjorda begreppsutredningen bidrar förhoppningsvis till att vi i undervisnings-

sammanhang kan ge ett centralt begrepp en någorlunda gemensam precision. De tre urskilda dimensionerna är emellertid minst lika användbara i forskningssammanhang. Förutom att de preciserar vad som faktiskt avses så gör de det dessutom möjligt att prata om en lägre eller högre grad av överstatlighet; något som är centralt när vi ska jämföra över tid, mellan organisationer och så vidare.

Referenser

- Balassa, Bela, 1961. "Towards a Theory of Economic Integration", *Kyklos* 14: 1-14.
- Bäck, Henry och Torbjörn Larsson, 2008 (2 uppl.). *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber AB.
- Bomborg, Elizabeth och Alexander Stubb, 2003. *The European Union: How Does It Work?* Oxford University Press.
- Close, Paul, 2000. *The Legacy of Supranationalism*. London: Macmillan.
- Easton, David, 1953. *The Political System: an Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf.
- Eek, Hilding, Ove Bring och Lars Hjerner, 1987. *Folkkräften. Staternas och de mellanstatliga organisationernas rättsordning*. Stockholm: Norstedts Förlag.
- Hay, Peter 1966. *Federalism and Supranational Organizations: Patterns for New Legal Structures*. University of Illinois Press.
- Johansson, Karl Magnus (red.), 2002. *Sverige i EU*. Stockholm, SNS Förlag.
- Leal-Arcas, Rafael, 2006. *Theories of Supranationalism in the EU* Bepress Legal Series Paper 1790.
- McCormick, John, 2004. *The European Union. Politics and Policies*. Boulder: Westview Press.
- Melin, Mats och Göran Schäder, 2001. *EU:s konstitution. Maktförhållningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Miljan, Toivo (1977) *The Reluctant Europeans: The Attitudes of the Nordic Countries towards European Integration*. London: C. Hurst & Company.
- Mot. 1997/98:U14 av Bengt-Ola Rytter och Lena Klevenäs (s) med anledning av prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.
- Mot. 1997/98:U15 av Margit Gennser (m) med anledning av prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.
- Mot. 1997/98:U16 av Birger Schlaug m.fl. (mp) med anledning av prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.
- Mot. 1997/98:U18 av Birgitta Hambræus m.fl. (c) med anledning av prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.
- Mot. 1997/98:U20 av Roland Larsson och Erik Arthur Egervärn (c) med anledning av prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.
- Nugent, Neill 2003. *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.
- Pollack Mark A., 1997. "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community", *International Organization* 51: 99-134.
- Pollack Mark A., 2003. *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford University Press.
- Schermers, Henry G. och Niels M. Blokker, 2003 (4 uppl.). *International Institutional Law. Unity within diversity*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
- Shaw, Jo, 1996. *The Law of the European Union*. London: Macmillan.
- SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar: Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG*.
- Stone Sweet, Alec och Wayne Sandholtz, 1998. "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity" i Wayne Sandholtz och Alec Stone Sweet. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press.
- Tallberg, Jonas, 1999. *Making States Comply. The European Commission, the European Court of Justice & the Enforcement of the Internal Market*. Lund: Department of Political Science.
- Tallberg, Jonas (red), 2001. *När Europa kom till Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tallberg, Jonas, 2007. *EU:s politiska system*. Lund, Studentlitteratur.
- Wallace, Helen, William Wallace och Mark A. Pollack, 2005. *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press.
- Weiler, Joseph, 1981. "The Community System: the Dual Character of Supranationalism" i F.G.

- Jacobs. *Yearbook of European Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Weiler Joseph H. H. 1999. *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*. Cambridge University Press.
- Westberg, Jacob, 2006. *Integration som problemlösning*. Stockholm: SNS Förlag.