

# ■ En ren partiangelägenhet?

## – Om regionala och lokala intressen i författningspolitiken

DAVID FELTENIUS<sup>1</sup>

---

*A purely party matter? On regional and local interests in constitutional policy*

The purpose of this article is to examine regional and local interest organizations and their participation in and influence on the field of constitutional policy. This is done by studying the Swedish Association for Local Authorities and Regions (SALAR) and its relationship with the Committee on Constitutional Reform (2004–2008). A common assumption in the literature is that the policy process on constitutional matters is dominated by parties in government and parliament, and that interest groups do not participate. The empirical investigation presented here, consisting of a large number of interviews and analysis of official documents, shows that SALAR not only participated in the work of the Committee on Constitutional Reform, but also exercised some influence on the committee's final report. Therefore, the article argues that the view of constitutional policy as a purely party matter no longer is valid. Instead, the participation and influence of regional and local interests must also be recognized.

---

### Introduktion

I den reviderade regeringsform som trädde ikraft den 1 januari 2011 har kommunerna erhållit ett ”eget” kapitel. Kommunkapitlet består av sex paragrafer som bl.a. handlar om den kommunala självstyrelsens grund och den kommunala beskattningsrätten. En central paragraf, vilken av Thomas Bull och Fredrik Sterzel pekats ut som den ”viktigaste” i kapitlet, är paragraf tre (Bull & Sterzel 2010: 323). Den paragrafen utgörs av en proportionalitetsprincip som föreskriver att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör ”gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den” (RF 14 kap. 3 §). Denna formulering inbegriper

---

1 David Feltenius är lektor och forskarassistent i statsvetenskap vid Umeå universitet. Han vill tacka för synpunkter på en tidigare version av föreliggande artikel, vilken presenterats på Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg 2010 samt NORKOM i Åbo hösten 2009. Ett stort tack för synpunkter riktas också till Sverker Gustavsson, Shirin Ahlbäck Öberg, Jessika Wide, Torbjörn Bergman, Magnus Blomgren och två anonyma granskare. Ett anslag från Riksbankens jubileumsfond till projektet *Författningsreform 2010: partierna och politikens spelregler* (P2007-0370:1-E) möjliggjorde denna forskning. Avslutningsvis, ett stort tack till alla politiker och tjänstemän som medverkat till intervjuerna!  
E-post: david.feltenius@pol.umu.se

enligt förarbetena till grundlagsändringen att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintresse när begränsningar övervägs (Prop. 2009/10:80: 212-213).

Det nya kommunkapitlet, med regler som proportionalitetsprincipen, visar att den subnationella nivån erhållit en mer framträdande position i grundlagen.<sup>2</sup> Den tes som kommer att drivas i föreliggande artikel är att den aktuella grundlagsändringen skall betraktas som ett resultat av ett aktivt deltagande i författningsspolitiken av representanter för regionala och lokala intressen, närmare bestämt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Denna tes drivs i polemik mot den traditionella bilden av organiserade intressens deltagande i författningsspolitiken. Den bilden går ut på att deras deltagande är tämligen begränsat, eftersom politikområdet domineras av partierna. Bilden av författningsspolitiken som en ren partiangelägenhet härleds från Jörgen Hermanssons studie ”Politik som intressekamp” (Hermansson 1993).

Hermansson har undersökt organiserade intressens deltagande i det statliga kommittéväsendet inom olika politikområden. Han har kommit fram till att organiserade intressens deltagande inom just det författningsspolitiska området är i det närmaste obefintligt. Hermansson beskriver därför författningsspolitiken i termer av ett *partimonopol*, vilket innebär att regeringen och riksdagens partier dominerar beslutsprocessen. Denna ordning skall jämföras med den som råder inom andra områden som exempelvis jordbruk och skola, där deltagandet är begränsat till de närmast berörda – ett s.k. *partisoligopol* (Hermansson 1993: 45).

Det finns emellertid numera anledning att ifrågasätta huruvida bilden av författningsspolitiken som en ren partiangelägenhet, utan inslag av vare sig regionala/lokala eller andra typer av organiserade intressen, fortfarande är giltig. En anledning är att den kontext inom vilken svensk författningsspolitik utspelar sig har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Kortfattat har denna förändring inneburit att den centrala nivåns makt förskjutits ”uppåt” och ”nedåt” i det politiska systemet (John 2001; Müller 2003: 372; Kersbergen & Waarden 2004: 152-155; Marks & Hooghe 2004; Peters & Pierre 2004; Bartolini 2005: 256). Med maktförskjutningen ”uppåt” åsyftas Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen (EU), vilket beskrivs som den mest ”... fundamentala förändringen av vårt statsskick på närmare hundra år ...” (Bäck & Larsson 2008: 77).

En maktförskjutning har också skett ”nedåt” i det politiska systemet till den regionala och lokala nivån. I Sverige är det framför allt perioden från sent 1970-tal fram till tidigt 1990-tal som utmärks av decentralisering från central till lokal nivå. Exempel på det utgörs av den nya socialtjänstlagen i början av 1980-talet samt frikommunförsöket (Strandberg 2003: 204-205). Samtidigt pågår en process som beskrivs i termer av ”spontan decentralisering”, vilken utmärks av att kommunerna frivilligt engagerar sig i andra sektorer än de som föreskrivs av staten genom formella decentraliseringsbeslut (Pierre 2001: 115-117).

Maktförskjutningarna ”uppåt” och ”nedåt” innebär att styrningen numera sker från olika nivåer samtidigt – s.k. ”flernivåstyre” (från engelskans ”multi-level governance”) (Marks 1992; Marks 1993; Marks 1997; Hooghe & Marks 2001; Bache &

2 Med den subnationella nivån avses den regionala och lokala nivån.

Flinders 2004). Flernivåstyret har dock (med några få undantag) inte kommit att åtföljas av några omfattande konstitutionella reformer (Peters & Pierre 2004: 80). Det förhållandet har skapat en klyfta mellan den politiska praktiken och den skrivna författningen där den senare i ännu mindre utsträckning kan sägas återspegla den regionala och lokala nivåns faktiska maktposition.<sup>3</sup> I en ny kontext av flernivåstyre kan det förväntas att organisationer representerande regionala och lokala intressen har incitament till att överbygga denna klyfta genom ett aktivt deltagande i författningspolitiken. Incitamentet till detta handlande kommer sig av att den skrivna författningen ytterst reglerar hur makten skall vara fördelad mellan olika nivåer i ett politiskt system. En grundlagsreglering ger m.a.o. ett starkare skydd åt den kommunala självstyrelsen jämfört med vanlig lag, eller normer som vuxit fram i den politiska praktiken. Som exempel skulle den regionala och lokala nivåns ställning i grundlagen kunna stärkas med den tyska författningen som förebild. Enligt den tyska författningen kan av den lokala nivån upplevda ”brott” mot självstyrelsen prövas av en federal författningsdomstol (Lidström 2003: 65; Schmidt 2003: 118).

Syftet med artikeln är att undersöka regionala och lokala intressens deltagande och inflytande inom författningspolitiken genom fallet med SKL och Grundlagsutredningen. Förekommer det ett deltagande av SKL i anslutning till utredningens arbete? En följdfråga är huruvida det handlar om ett deltagande med eller utan inflytande. Ett deltagande i den politiska processen behöver inte per automatik också implicera ett inflytande. Det är därför viktigt att skilja på begreppen inflytande och deltagande och även uppmärksamma huruvida det ena verkligen leder till det andra.

I artikeln dras slutsatsen att bilden av författningspolitiken som en ren partiangelägenhet inte längre är giltig. Istället är det relevant att beskriva författningspolitiken i de delar som rör kommunernas roll och funktion i termer av ett partsoligopol där politiken utformas i ett samspel mellan riksdagspartierna och SKL. Denna slutsats dras på basis av en empirisk studie av SKL:s deltagande och inflytande i anslutning till Grundlagsutredningen (2004-2008). Studien baserar sig på ett omfattande intervju-material och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med samtliga ledamöter i Grundlagsutredningen, liksom med politiker och tjänstemän i SKL.

I det följande avsnittet formuleras studiens teoretiska utgångspunkter. Dessutom diskuteras studiens genomförande och själva operationaliseringen av centrala begrepp som ”deltagande” och ”inflytande”. I det tredje och fjärde avsnittet undersöks SKL:s författningspolitiska ståndpunkter samt deras deltagande och inflytande i anslutning till Grundlagsutredningens arbete. Avslutningsvis summeras studiens viktigaste resultat. Dessutom redovisas ett par utgångspunkter för fortsatt forskning på området.

3 Flernivåstyret bidrar därmed till att förstärka den redan existerande ordningen i Sverige där förekomsten av starka kommuner inte är reglerad i författningen. Se: Gustavsson 2008: 132.

## Teoretiska utgångspunkter

### En ren partiangelägenhet

Frågan om intresseorganisationers makt och inflytande inom författningspolitiken tillhör inte de allra mest utforskade. En möjlig bakomliggande orsak är att författningspolitiska studier historiskt tenderat att fokusera på konstitutionellt sanktionerade aktörer. Som en konsekvens av denna prioritering förbisågs många gånger det faktum att icke-konstitutionellt sanktionerade aktörer, som intresseorganisationer, också kan ha en betydande roll i politiska system (Baumgartner & Leech 1998 : 46-47; Naurin 2001: 19). Till följd av pluralismens intåg blev det emellertid vanligare med studiet av organiserade intressens roll inom olika politikområden. Fortfarande finns det dock få studier som problematiserar och analyserar deras roll inom just författningspolitiken.

Några undantag finns emellertid och bland dessa återfinns som nämnts Jörgen Hermanssons studie ”Politik som intressekamp”.<sup>4</sup> Hermanssons studie har dock en vidare ambition än att enbart studera organiserade intressen och författningspolitik. Hans ambition är nämligen att utvärdera organiserade intressens deltagande i utredningsväsendet inom olika politikområden, däribland det författningspolitiska. I sin undersökning utgår Hermansson från de tre idealtyperna partimonopol (deltagande av regeringen och riksdagens partier), partsoligopol (deltagande begränsat till de närmast berörda) och participationsmarknad (brett och fritt deltagande av organiserade intressen) (Hermansson 1993: 45-46).

Undersökningen visar att partimonopolet är i det närmaste helt dominerande inom författningspolitiken och mycket starkt inom skattepolitiken. Partsoligopolet är framträdande inom områden som sysselsättning, jordbruk, bostäder och skola. Participationsmarknaden dominerar inte inom något av de studerade områdena, men är ändå tydlig inom områden som socialförsäkringar, territorium och media (Hermansson 1993: 429).

Resultatet angående det författningspolitiska området baserar sig på sammansättningen av statliga kommittéer verksamma under perioden 1920-1978. Endast i enstaka fall hade utredningarna ett inslag av andra ledamöter än de från ett parti (Hermansson 1993: 170-173). Detta resultat förklarar Hermansson med att det författningspolitiska området inte berör medborgarnas vardag. Därmed blir det ointressant för exempelvis idérörelser att vara med och påverka inriktningen av författningspolitiska utredningar (Hermansson 1993: 180).

### Från government till flernivåstyre

Som nämndes inledningsvis har den kontext inom vilken svensk författningspolitik utspelar sig genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. En av förändringarna beskrivs i termer av en utveckling från *government* till *flernivåstyre* (multi-level governance). Begreppet government utgör en idealtyp av nationalstatens organisering. Enligt denna idealtyp är staten strikt hierarkiskt organiserad med den regiona-

4 Ett annat undantag utgörs av: Rothstein 1992: 195-217.

la och lokala nivån underordnad central nivå (John 2001: 6-9). Hierarkin inom nationalstaten har emellertid kommit att försvagas i och med att den subnationella nivån stärkt sin makt (Loughlin et al. 2011: 4-5).

En av orsakerna till denna utveckling är framväxten av den Europeiska Unionen (EU), vilken enligt Stefano Bartolini påverkat relationerna mellan olika politiskt administrativa nivåer inom nationalstaten. Enligt Bartolini har medlemskapet i EU bidragit till att stärka den subnationella nivåns möjligheter att på egen hand hantera problem och stimulera ekonomisk utveckling inom det egna territoriet. Det har skett genom EU:s strukturfonder, policy för gränsöverskridande samarbetsprojekt samt politiska organ för deltagande som Regionkommittén (Bartolini 2005: 256-81).

Sammantaget har det alltså kommit att uppstå en ny ordning där nationalstaten kommit att utmanas både uppifrån och nedifrån i fråga om makt och styrning (Jerneck 2000:17; LeGalès 2003:393; Müller 2003:372-373). Det är denna nya ordning som fångas in av begreppet flernivåstyre (Marks 1992; 1993; 1997; Hooghe & Marks 2001; Baldersheim & Ståhlberg 2002).

Som en följd av den subnationella nivåns ökade makt har dess representanter på central nivå blivit allt viktigare aktörer i politiska system. Ett exempel härrör från Danmark där Jens Blom-Hansen valt att betrakta organisationen Kommunernes Landsforening (KL) i termer av en ”fjerde statsmagt” (Blom-Hansen 2002: 223-224). Ett annat exempel från den debatten härrör från det svenska politiska systemet där organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har omnämnts i termer av en ”pseudoregering” (Upsala Nya Tidning 2009-09-28).<sup>5</sup>

Betydelsen av SKL i det svenska politiska systemet har illustrerats av Stig Montin. Enligt Montin spelar förbundet en betydande roll i utformningen av styrning och ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Han menar att den frågan avgörs i ”förhandlingar mellan framför allt statsmakterna och Sveriges kommuner och landsting (SKL)” (Montin 2008: 206). Denna ordning är dock informell och inte fäst på papper, vilket får konsekvenser för förhållandet mellan den levande och skrivna författningen.

### Flernivåstyre och grundlagen

I den vetenskapliga litteraturen utgörs ett centralt antagande av att flernivåstyret inte är sprungen ur författningen, utan snarare utmärks av en ”förhandlad ordning”. Som exempel nämns EU som förhandlats fram av medlemsstaterna för att i ett senare skede regleras i ett fördrag (dvs. EU:s motsvarighet till författning) (Peters & Pierre 2004: 80). På samma sätt kan flernivåstyret med avseende på förhållandet mellan den centrala och subnationella nivån komma att regleras i grundlag, men så har dock inte kommit att ske i någon större omfattning. Enligt Peters och Pierre har skrivningar om ansvarsfördelning i länders konstitutioner förblivit intakt:

5 Ytterligare ett exempel härrör från det amerikanska politiska systemet. Donald H. Haider har studerat hur subnationella intressen utvecklats sin närvaro i Washington och beskriver dessa i termer av ett ”... ‘third house’ of elected representatives at the national level” (Haider 1974: 306).

we have seen very few cases of constitutional reform accompanying the emergence of multi-level governance” (Peters & Pierre 2004: 80).

Denna situation riskerar enligt Peters och Pierre att föranleda en allt större diskrepans mellan den skrivna författningen och den politiska praktiken. Författningen återspeglar m.a.o. i allt mindre utsträckning den subnationella nivåns faktiska maktposition.

Urban Strandberg har i olika sammanhang illustrerat denna diskrepans genom att hänvisa till utlåtanden från Lagrådet (Strandberg 2003; Strandberg 2007). I ett av dessa utlåtanden som gjordes i anslutning till den s.k. Stopplagen konstaterade Lagrådet att regeringens ingripande visserligen inte var grundlagsstridig, men utgjorde ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Den ståndpunkten tolkar Strandberg som ett uttryck för att det kan sägas existera två versioner av den kommunala självstyrelsen i Sverige: En formell kommunal självstyrelse reglerad i grundlagen, och uttolkad av den politiska majoriteten i riksdagen, samt en kommunal självstyrelse sprungen ur en informell ordning (Strandberg 2003: 211).

För att återvända till subnationella aktörer i form av intressesammanslutningar för kommuner, regioner och landsting infinner sig frågan om hur de väljer att agera i en kontext av flernivåstyre. Den tes som undersöks i föreliggande artikel går ut på att dessa aktörer har starka incitament till att överbrygga klyftan mellan den skrivna författningen och den politiska praktiken genom ett aktivt deltagande i författningspolitiken. Deras deltagande skulle syfta till att stärka den subnationella nivåns ställning i grundlagen, vilken ytterst reglerar hur makten egentligen skall vara fördelad mellan olika nivåer inom ett politiskt system. En grundlagsreglering ger m.a.o. ett starkare skydd åt den kommunala självstyrelsen jämfört med vanlig lag, eller normer som vuxit fram i den politiska praktiken.

Denna tes implicerar att bilden av författningspolitiken som en ren partiangelägenhet inte längre är giltig. Istället kan det förväntas förekomma ett aktivt deltagande av regionala och lokala intressen i form av SKL. Mot denna tes talar emellertid den omständigheten att SKL består av partier. Skulle det visa sig att SKL faktiskt deltar i författningspolitiken – är det inte fortfarande relevant att tala om ett partimonopol? Mitt svar på den frågan är nekande. Även om SKL består av partier är organisationen primärt ett uttryck för en organisation för regionala och lokala intressen. SKL utgör således ett *särintresse* till skillnad från partierna som har till uppgift att aggregera olika typer av intressen och formulera helhetslösningar (Petersson et al. 2000: 29). Däremot utgör SKL inte vilken intresseorganisation som helst utan en mycket speciell sådan. Den kan nämligen antas ha goda möjligheter till inflytande genom nätverk till de etablerade politiska institutionerna (Jfr Rhodes 1986: 12).

### Studiens genomförande

För att kunna uppfylla studiens syfte genomförs en empirisk undersökning. Den empiriska undersökningen vägleds av tre forskningsfrågor där begreppen ”deltagande” och ”inflytande” står i centrum. En förutsättning för såväl deltagande som inflytande är att den organisation som studeras vill uppnå något inom ett politikområde. Utan förekomsten av en agenda inom ett politikområde är det tämligen meningslöst att

studera deltagande och inflytande. Den första forskningsfrågan handlar därför om SKL:s författningspolitiska agenda i anslutning till Grundlagsutredningens arbete: Finns det någon agenda och hur ser den i så fall ut? För att kunna besvara den frågan används huvudsakligen skriftligt material publicerat av SKL, liksom intervjuer med politiker i SKL.

Under förutsättning att det finns en agenda är det relevant att gå vidare med den andra forskningsfrågan som handlar om deltagande: Hur har SKL:s deltagande sett ut i anslutning till Grundlagsutredningens arbete? Utgångspunkten för behandlandet av den forskningsfrågan utgörs av Hermanssons slutsats om författningspolitiken som ett partimonopol, vilken baserar sig på observationer av utredningarnas sammansättning (Hermansson 1993:75). I min egen analys utgör emellertid själva sammansättningen av en utredning bara en utav flera indikatorer på deltagande. Utöver själva representationen i utredningen kommer därför följande former av deltagande att undersökas: Korrespondens med utredningen, samråd med utredningen som helhet samt samråd med enskilda ledamöter.

Organisationens deltagande undersöks utifrån ett empiriskt material bestående av intervjuer med representanter för partierna i SKL, ledamöterna i Grundlagsutredningen<sup>6</sup> samt några ledamöter i expertgruppen om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Intervjuerna har i regel utförts genom personliga möten, men några politiker i SKL har intervjuats per telefon. Utöver intervjuerna har skriftlig dokumentation nyttjats i form av offentligt tryck, skrifter från SKL samt arkiverat material från Grundlagsutredningen.

Den tredje forskningsfrågan handlar om huruvida deltagandet resulterat i ett inflytande. Det är viktigt att skilja på begreppen ”deltagande” och ”inflytande” och uppmärksamma huruvida det ena verkligen leder till det andra. I en klassisk artikel av Sherry R. Arnstein påpekas att deltagande långt ifrån alla gånger utgör en garant för ett reellt inflytande (Arnstein 1969). Forskningsfrågan om inflytande besvaras med hjälp av Robert A. Dahls klassiska definition där A anses ha haft ett inflytande över B om A fått B att göra något denne inte annars skulle ha gjort (Dahl 1963: 40-41). Översatt till just detta fall handlar det om att finna belägg för att SKL förmått utredningen att presentera förslag som den annars inte skulle ha presenterat. En central uppgift är därför att undersöka om det finns en överensstämmelse mellan SKL:s ståndpunkter och utredningens slutsatser.

Efter jämförelsen mellan SKL:s ståndpunkter och utredningens slutsatser inträder det andra steget i analysen, nämligen att söka utröna huruvida en eventuell överensstämmelse beror på att SKL haft ett inflytande. Det är i detta skede som de metodologiska problemen hopar sig för alla forskare som intresserar sig för det empiriska studiet av makt och inflytande (Cammisa 1995: 32). Det är nämligen utomordentligt svårt att säkerställa att det är just A som fått B att göra något denne inte annars skulle ha gjort.

Istället för att inta den uppgivna positionen att det därmed är lika bra att stryka frågor om makt och inflytande (se diskussion i Naurin 2001: 132-133), menar jag att forskaren ändå ödmjukt bör närma sig dessa frågor. Det bör ske genom att beakta oli-

6 I referenslistan anges emellertid enbart de intervjupersoner som det hänvisas till i texten.

ka typer av material som intervjuer med de inblandade aktörerna samt skriftliga källor. Utifrån dessa källor bör forskaren kunna redovisa empiriska belägg och argumentera för huruvida det är sannolikt att en aktör haft ett inflytande. Genom detta transparenta förfarande förses läsaren med möjligheter att ta ställning till argumentationens hållbarhet.

I det följande introduceras läsaren till SKL:s författningspolitiska ståndpunkter i anslutning till Grundlagsutredningen. Därefter undersöks huruvida organisationen deltagit i anslutning till utredningens arbete genom kanaler som ”plats i utredningen” och ”samråd”. Avslutningsvis undersöks och diskuteras huruvida detta deltagande varit med eller utan inflytande för organisationen.

## **SKL:s författningspolitiska ståndpunkter**

### **Europakonventionen om kommunal självstyrelse**

För att förstå bakgrunden till SKL:s författningspolitiska agenda utgör en viktig utgångspunkt den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.<sup>7</sup> I mitten av 1980-talet utarbetade Europarådets permanenta kommunkongress (Congress of Local and Regional Authorities – CLRAE), en europeisk konvention om kommunal självstyrelse.<sup>8</sup> Sverige kom i slutet av 1980-talet att ansluta sig till konventionen genom ett riksdagsbeslut. I en utvärdering av konventionens efterlevnad i Sverige, i regi av CLRAE, uppmärksammades det grundlagsreglerade förhållandet mellan stat och kommun (för en svensk översättning av rapporten, se: Sveriges Kommuner och Landsting 2005).

I utvärderingen konstaterar CLRAE å ena sidan att principen om kommunal självstyrelse liksom den kommunala beskattningsrätten var grundlagsreglerade, men å den andra sidan att grundlagen var otydlig. Denna otydlighet gav upphov till olika tolkningar angående den kommunala självstyrelsen av instanser som Lagrådet och riksdagens konstitutionsutskott. En av CLRAE:s rekommendationer var därför att Grundlagsutredningen i sitt kommande arbete utarbetade förslag om hur den kommunala självstyrelsens ställning skulle kunna ”förbättras” i regeringsformen (Sveriges Kommuner och Landsting 2005: 33-34).

Bland de konkreta förslagen märks en tvistelösningsmekanism i händelse av en konflikt mellan central och lokal nivå angående tolkningen av den kommunala självstyrelsen. Tvistelösningsmekanismen skulle kunna ta sig i uttryck i form av en författningsdomstol. Ett alternativ var att inrätta en parlamentarisk nämnd som skulle kunna höra bägge parter – dvs. stat och kommuner/landsting (Sveriges Kommuner och Landsting 2005: 42-43).

7 En annan viktig utgångspunkt utgörs av SKL:s föregångares agerande i anslutning till tidigare författningsutredningar, se: Feltenius 2010.

8 Congress of Local and Regional Authorities (CLRAE) består av företrädare från den subnationella nivån i Europarådets medlemsländer. Representanter från Sverige föreslås av SKL och utses formellt av den svenska regeringen.



### SKL:s agenda

Med Europarådets utlåtande i ryggen presenterade SKL år 2006 sin syn på grundlagskyddet av den kommunala självstyrelsen i positionsappret ”Statens styrning av kommuner, landsting och regioner”.<sup>9</sup> I positionsappret, som antogs av respektive förbund i juni 2006, preciseras ett förslag till innehåll i grundlagsregleringen av den kommunala självstyret. Förslaget består av två huvudled: Dels grundläggande principer för förhållandet mellan stat och kommun, dels specifika procedurer i beslutsprocessen på central nivå i frågor som berör den regionala och lokala nivån.<sup>10</sup>

I positionsappret markeras inledningsvis behovet av att i RF närmare definiera innebörden av begreppet ”kommunalt självstyre”. Den definition som föreslås går ut på att kommunalt självstyre handlar om rätten och ansvaret för invånare i en kommun eller ett landsting att själva få styra ”angelägenheter som har ett lokalt resp. regionalt intresse och som inte genom lag tillkommer annan” (Sveriges Kommuner och Landsting 2006: 21).

Därutöver preciseras två centrala principer som enligt SKL borde grundlagsfästas och vägleda statens styrning av kommuner, landsting och regioner. De principer som betonas handlar om *nationella värden* respektive *medel*. Den förstnämnda principen går ut på att beslut som medför begränsningar av den kommunala självstyrelsen enbart får fattas under förutsättning att det är nödvändigt för att tillgodose väsentliga nationella värden. Den andra principen för beslutsfattande handlar om *medel*. Statens styrning av underliggande nivåer skall ske med medel som dels inte innebär en begränsning av den kommunala självstyrelsen, dels inte är mer omfattade än vad som behövs för att uppnå de nationella värden som eftersträvas.<sup>11</sup> (Sveriges Kommuner och Landsting 2006: 10). SKL eftersträvar alltså i praktiken någon slags proportionalitetsprincip, dvs. att inskränkningar av den kommunala självstyrelsen måste stå i proportion till uppnåendet av viktiga nationella värden.

För att säkerställa att de ovan nämnda principerna tillämpas i praktiken önskade SKL också se vissa grundlagsreglerade procedurer i beslutsprocessen på central nivå: Konsekvensanalys, överläggningar, självstyrelseprövning och utvärdering (Sveriges Kommuner och Landsting 2006: 10-11). I beslutsprocessens inledande skede skulle regeringen, förutsatt att lagförslaget påverkade kommun och landsting, företa en *konsekvensanalys* av förslagens implikationer för den kommunala självstyrelsen. Analysen skulle bl.a. beröra förslagens kostnader för kommuner och landsting och hur dessa kostnader skulle finansieras av staten. På basis av konsekvensanalysen skulle regeringen sedan kalla SKL till *överläggningar*. Under överläggningarna skulle det föras protokoll, vilket senare bilades regeringens förslag till riksdagen (Sveriges Kommuner och Landsting 2006: 10).

9 Det är ett högst rimligt antagande att CLRAE:s rapport både *påverkade* och *påverkades* av SKL. I det förstnämnda fallet åsyftas att rapporten fick betydelse för förbundets ståndpunkter gentemot Grundlagsutredningen. I det sistnämnda fallet åsyftas att rapporten samtidigt innehållsmässigt kan ha påverkats av SKL. Det förekom nämligen kontakter mellan SKL och rapportens författare, vilket framgår av ett appendix till rapporten. CLRAE (2005).

10 Följande framställning har också presenterats i: Feltenius 2010.

11 Dessutom påtalades behovet av att staten i samband med införandet av ny lagstiftning bidrog med ekonomiska medel för att täcka kommunernas ökade utgifter.

I samband med riksdagsbehandlingen skulle det finnas en grundlagsfäst möjlighet till *självstyrelseprövning* i riksdagen. I samband med att den prövningen företogs av ansvarigt utskott i riksdagen skulle SKL kallas till överläggningar. Resultatet av överläggningarna skulle återfinnas i utskottsbetänkandet. Avslutningsvis önskade SKL se att regeringen utförde en årlig *utvärdering* av situationen för den kommunala självstyrelsen. Den utvärderingen skulle meddelas riksdagen i form av en skrivelse (Sveriges Kommuner och Landsting 2006: 10-11).

I anslutning till positionsdokumentet förekom inga reservationer bland partierna i SKL angående synen på den kommunala självstyrelsen. Det är intressant med tanke på att det i andra sammanhang går att skönja gradskillnader mellan partierna i fråga om synen på den kommunala självstyrelsen (Strandberg 1998). Denna omständighet förklarar förbundets vice ordförande Carola Gunnarsson (C) med att den kommunala självstyrelsen och finansieringsprincipen utgör ”grunden för SKL:s arbete”. Det spelar därför ingen roll vem i SKL:s styrelse man talar med, budskapet blir detsamma (Intervju, Gunnarsson, 2009-06-09).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att SKL hade en ambitiös agenda i anslutning till Grundlagsutredningens arbete med krav som syftade till att stärka grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen. I det följande undersöks organisationens möjligheter till att kunna föra fram denna agenda genom ett deltagande i anslutning till Grundlagsutredningens arbete. Undersökningen kommer att visa att förbundets deltagande ägde rum genom två huvudkanaler: Förbundskanalen samt partikanalen.

## **Kanaler för deltagande**

### **Förbundskanalen**

Efter att Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet nåtts av beskedet om tillsättandet av en grundlagsutredning hösten 2003 skickades en skrivelse till regeringen. I skrivelsen yrkades det på att utredningen tog upp frågan om ett vidgat grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen. Förbunden gjorde också klart för regeringen att de förväntade sig att få medverka i det kommande utredningsarbetet (Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet 2004-02-27). Trots begäran om att få delta i kommittéarbetet gavs SKL ingen representation i själva kommittén som huvudsakligen blev parlamentariskt sammansatt.

Utredningen, som antog namnet Grundlagsutredningen, startade sitt arbete 2004. I direktiven till utredningen nämndes inte frågan om den kommunala självstyrelsen explicit. Tvärtom pekades den frågan ut som hemmahörandes i Ansvarskommittén (Dir. 2004:96). Trots denna markering i direktivet kom frågan om den kommunala självstyrelsen att hamna i Grundlagsutredningen, efter kontakter med Ansvarskommittén (Intervju, Magnusson, 2009-02-11).

Som ett led i Grundlagsutredningens arbete med frågan om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd tillsattes en expertgrupp. Den gavs i uppdrag att ta fram förslag på ”fylligare riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd”. Expertgruppen uppmanades vidare att uppmärksamma det arbete som utfördes i mitten

av 1990-talet av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd (Grundlagsutredningen 2006-08-17).<sup>12</sup>

SKL kom att delta i expertgruppens arbete. En av förbundets jurister, Håkan Torngren, kom nämligen att knytas som medlem till gruppen.<sup>13</sup> Även om SKL inte gavs någon formell representation i själva Grundlagsutredningen, kom organisationen alltså att beredas plats i den grupp som skulle bereda den del av utredningens arbete som handlade om grundlagsskyddet av den kommunala självstyrelsen.

Förbundet gavs dock inte enbart möjlighet till deltagande genom en formell representation i expertgruppen, utan även genom överläggningar med Grundlagsutredningen. Dokument från Grundlagsutredningens diarium visar att SKL skickat in en skrivelse till utredningens kansli daterat den 13 februari 2008. I skrivelsen välkomnades utredningens ledamöter till överläggningar med SKL (Grundlagsutredningen: Dnr. Ju 2004:11/2008/40).

Överläggningar ägde rum den 13 mars 2008 i SKL:s lokaler på Hornsgatan i Stockholm. Från utredningen kom sex ledamöter inklusive ordföranden Per Unckel. Dessutom deltog utredningens huvudsekreterare Anders Eka och sekreterare Lars-Åke Ström. SKL representerades bl.a. av den högsta politiska ledningen med Anders Knappe och Carola Gunnarsson i spetsen (Grundlagsutredningen: Dnr. Ju 2004:11/2008/40).

Enligt Gunnarsson (C), förbundets vice ordförande, hade mötet karaktären av en ”slutdiskussion” inför utredningens arbete med att sammanställa huvudbetänkandet. Det handlade därför inte om någon ensidig information från utredningens sida, utan det gavs möjlighet till ett samtal (Intervju, Gunnarsson, 2009-06-09). Mötet upplevdes också som värdefullt av Anders Andersson (KD) som menar att denna typ av möten ger möjlighet att positionera ”ståndpunkter som gäller hela kommunsektorn” (Intervju, Andersson, 2009-06-09). Lennart Gabrielsson (FP), förbundets tredje vice ordförande, minns att det fördes en dialog om vart utredningen befann sig i arbetet, hur förslagen såg ut och vilka bitar SKL saknade i utredningen (Intervju, Gabrielsson, 2009-04-29).

### Partikanalen

Förutom förbundskanalen förfogade SKL över ytterligare en kanal in till utredningen. Den kanalen, vilken tituleras ”partikanalen”, består av kontakter mellan parti-grupperna i SKL och respektive partis ledamot i utredningen. Partigruppen i SKL utgör en arena där kommun- och landstingspolitiker med uppdrag i förbundet koordinerar sitt arbete. Mötena äger rum ungefär en gång i månaden och sker i anslutning till styrelse och beredningar. Gruppernas storlek varierar beroende på hur många representanter partierna har i styrelse och beredningar. De två största partigrupperna är

12 Kommitténs betänkande gick ut på remiss, men föranledde aldrig någon proposition. Representanter från SKL:s föregångare fanns med i utredningen, t.ex. var Ilmar Reepalu ledamot (SOU 1996:129).

13 Förutom Torngren bestod expertgruppen av regeringsrådet Marianne Eliason (ordförande), departementsrådet Johan Höök, professor Tom Madell, professor Lena Marcusson, professor Anders Lidström och docent Urban Strandberg.

Socialdemokraterna och Moderaterna, och de två minsta är Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Företrädare för samtliga partier i SKL uppger att de haft kontakt med partiets ledamöter i Grundlagsutredningen. Dessa kontakter har ägt rum på partigruppsmöten i SKL, men också i andra sammanhang. Anders Knape (M) berättar att han haft kontakter med moderata ledamöter i Grundlagsutredningen i syfte att föra fram SKL:s ståndpunkter (Intervju, Knape, 2009-11-19). Detta bekräftas också av Henrik von Sydow (moderat ledamot i Grundlagsutredningen) som deltog på ett av Moderaternas partigruppsmöten i SKL. Därutöver har en viktig kontaktyta gentemot kommun- och landstingspolitiker utgjorts av Moderaternas kommunala rikskonferens (Intervju, von Sydow, 2009-02-06).

Enligt Carola Gunnarsson (C) har grundlagsfrågan utgjort ett formellt ärende på dagordningen under tre av Centerpartiets möten i förbundet och då har en av partiets representanter i utredningen deltagit (Intervju, Gunnarsson, 2009-06-09). Anders Andersson (KD) berättar att partiets representant i utredningen kontinuerligt stämt av med politiker i kommuner och landsting och kommit till partigruppen ”i lägen där det funnits olika vägar att gå i utredningen”. Därför har det enligt Andersson funnits möjlighet att informera om vilken väg som förordas av Kristdemokraterna i SKL (Intervju, Andersson, 2009-06-09).

Lena Mikko (S) uppger att partigruppen träffat ledamöter i utredningen ”vid ett par gånger minst”, vilket varit värdefullt. Kontakterna har nämligen erbjudit möjligheten att på ett tidigt stadium kunna ”resonera kring frågor vi tyckte var viktiga och olika synsätt och föra fram det” (Intervju, Mikko, 2009-05-27). Lennart Gabrielsson (FP) menar att det skett ”otaliga” kontakter med en av partiets representanter i utredningen. Utöver deltagande på partigruppens möten har det handlat om informella kontakter då partiets representant i utredningen tagit kontakt med Gabrielsson eller vice versa. Dessa kontakter har enligt Gabrielsson erbjudit en möjlighet att föra fram ståndpunkter till partiets representant i utredningen. Ofta har det handlat om att diskutera en gemensam hållning ”Hur skall vi se på det här tillsammans? Kan vi hitta en gemensam formel?” (Intervju, Gabrielsson, 2009-04-29).

Företrädare för de två mindre partierna trycker på de informella kontakterna, snarare än kontakter i samband med partigruppsmöten, vilka skett vid något enstaka tillfälle. Vänsterpartiets Emil Berg framhåller, förutom själva partigruppen, betydelsen av dragningar i partistyrelsen och samtal per telefon (Intervju, Berg, 2009-06-08). Miljöpartiets Daniel Helldén uppger att kontakterna med partiets representant i utredningen inte varit ”så omfattande”, utan skett när det varit något på gång i SKL som skall stämmas av mot partiets hållning centralt (Intervju, Helldén, 2009-06-02).

Sammanfattningsvis visar undersökningen att SKL:s deltagande i anslutning till Grundlagsutredningens arbete skett genom två huvudkanaler: Dels förbundskanalen, dels partikanalen. Nästa fråga är i vad mån SKL:s deltagande i Grundlagsutredningens arbete haft en inverkan på Grundlagsutredningens slutsatser kring den kommunala självstyrelsen. För att kunna ta ställning till den frågan undersöks härnäst i vad mån det råder en överensstämmelse mellan SKL:s agenda och expertgruppens slutrapport.

## Deltagande med eller utan inflytande?

### Expertgruppens rapport

Av föregående avsnitt har det framgått att SKL haft regelbundna kontakter med Grundlagsutredningen genom flera olika typer av kanaler. Deltagandet i expertgruppen får anses särskilt viktig härvidlag eftersom det gav förbundet möjligheter att på ett tidigt stadium influera utredningens diskussioner kring grundlagsskyddet av den kommunala självstyrelsen. Därför riktas uppmärksamheten härnäst åt frågan om det finns en överensstämmelse mellan SKL:s agenda och expertgruppens slutrapport. Expertgruppen är inte bara central i detta sammanhang för att SKL erhöll representation i gruppen, utan även eftersom förslagen i slutrapporten också i stor utsträckning kom att antas av Grundlagsutredningen, och i ett senare skede av regering och riksdag (Prop 2009/10:80).

Expertgruppen presenterade sin slutrapport hösten 2007 och rapporten liknar i all väsentligt ett vanligt kommittébetänkande. Vid beaktandet av expertgruppens förslag kan det konstateras att det i flera avseenden överensstämmer med de ståndpunkter som intagits av SKL. En av SKL:s ståndpunkter gick ut på att den kommunala självstyrelsens innebörd skulle konkretiseras i RF. Det kom också att föreslås av expertgruppen i form av en ny paragraf åtta i RF:s inledande kapitel:

Kommunerna handhar på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund lokala angelägenheter av allmänt intresse om inte annat följer av lag. På samma grund handhar kommunerna de övriga angelägenheter som bestämts i lag (SOU 2007:93: 13).

Expertkommitténs förslag i denna del förser alltså grundlagens princip om kommunalt självstyre med ett innehåll, vilket är en stor skillnad i förhållande till 1974 års RF. Förslaget motiveras bl.a. med att RF borde spegla innehållet i kommunallagen där det redan finns skrivningar med den innebörden (SOU 2007:93: 47-51).<sup>14</sup>

En annan central fråga för SKL handlade om att statens styrning över kommuner och landsting borde vägledas av en proportionalitetsprincip. Ett förslag med den innebörden återfinns också i expertgruppens rapport. Enligt expertgruppens formulering av själva principen fick ett riksdagsbeslut inte medföra en större inskränkning av det kommunala självstyret än nödvändigt i förhållande till själva ändamålet för beslutet:

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (SOU 2007:93: 14).

Expertgruppen menade att införandet av en dylik princip i RF onekligen skulle ”innebära en förstärkning av den kommunala självstyrelsen” (SOU 2007:93: 56). Anledningen var att all lagstiftning av relevans för den kommunala sektorn skulle bedömas utifrån den principen.

<sup>14</sup> Här åsyftas Kommunallagen 2 kap. 1 §.

SKL hade också i olika sammanhang markerat behovet av ett reglerat samrådsförfarande mellan stat och kommun. Det förslaget togs upp av expertgruppen som dessutom gjorde en direkt hänvisning till SKL:s positionsdokument (SOU 2007:93:87-88). I sitt yttrande om samrådsförfarandet tar expertgruppen vid där Ansvarskommittén avslutade sin behandling av frågan. Ansvarskommittén hade föreslagit att samrådet skulle äga rum inom ramen för ett nyinrättat organ inom regeringskansliet: ”Delegationen för samråd mellan staten och kommunerna”. Eftersom delegationen integrerades i regeringskansliet behövdes ingen rättslig reglering av själva samrådet (SOU 2007:10: 107-118). Expertgruppen var inne på samma linje, men kan sägas ha gått ett steg längre än Ansvarskommittén. Expertgruppen ansåg nämligen att samrådet skulle förankras i grundlag och förtydligas i vanlig lagstiftning.<sup>15</sup>

För att möjliggöra lagstiftning kring ett samråd krävdes enligt expertgruppen en komplettering av RF:s sjunde kapitel, andra paragrafen. Den kompletteringen fastställer tydligt att regeringen *skall* samråda med kommunerna:

Regeringen skall enligt vad som närmare anges i lag samråda med kommunerna i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet (SOU 2007:93:14).

Regeringens samråd med kommunerna skulle alltså enligt expertgruppens förslag få ett ordentligt skydd i grundlag, medan de närmare detaljerna meddelades i vanlig lag. Lagen kunde föreskriva samrådets deltagare, mötesfrekvens och frågeområden (SOU 2007:93:87-90).

En fråga som i viss mån knyter an till den föregående handlar om förhandsprövning och efterhandskontroll av lagstiftning riktad mot kommunerna. I detta fall hade SKL ställt krav på självstyrelseprövning och utvärdering, vilket i bägge fallen involverade utskotten i riksdagen. Expertgruppen diskuterade i sin promemoria olika förslag angående förhands- och efterhandskontroll. Istället för att involvera utskotten i riksdagen fastnade expertgruppen för en modell där Lagrådets granskning utvidgades till att omfatta all normgivning av betydelse för den kommunala självstyrelsen (SOU 2007:93: 90-92).

Ifråga om efterhandskontrollen lämnade expertgruppen inga skarpare förslag. Det var dock önskvärt att kommunerna gavs möjlighet till en rättslig prövning av om en föreskrift var förenlig med den kommunala självstyrelsen. I det fall Grundlagsutredningen valde att lämna förslag om en författningsdomstol menade expertgruppen att det kunde möjliggöra det för kommunerna att få till stånd en ”abstrakt normkontroll” (SOU 2007:93: 83-100).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ansvarskommittén föreslog att delegationen skulle förankras i form av en föreskrift utfärdad av regeringen.

<sup>16</sup> Efter publiceringen av expertgruppens promemoria presenterade SKL ett nytt positionspapper. Av det pappret framgår att SKL i huvudsak anslöt sig till expertgruppens förslag, vilka ansågs ”nyansera och komplettera” förbundets tidigare ställningstaganden. (Sveriges Kommuner och Landsting 2008-02-08).

### Grundlagsutredningens slutbetänkande

De förslag som lades av expertgruppen, och engagerade SKL, angående grundlagskyddet av den kommunala självstyrelsen kom att överföras till Grundlagsutredningens slutbetänkande. Det gäller frågorna om ett förtydligande av den kommunala självstyrelsens innebörd, en proportionalitetsprincip samt prövningar av lagförslag ur ett självstyrelseperspektiv.<sup>17</sup> Ett viktigt undantag finns dock och det gäller frågan om ett formaliserat samrådsförfarande mellan stat och kommun. Grundlagsutredningen tog nämligen ingen riktig ställning i ärendet, utan hänvisade till Ansvarskommittén. Eftersom Ansvarskommittén lagt ett förslag i den aktuella frågan, vilket var under beredning inom regeringskansliet, ansåg Grundlagsutredningen inte att det fanns anledning att gå in på det förslaget i detalj (SOU 2008:125: 540-541).

Däremot föreslogs ett förtydligande av RF 7 kap. 2 § med följande lydelse: ”Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner.” Det var en ändring i förhållande till den gamla ordningen där inget nämns om kommuner, bara om myndigheter, sammanslutningar och enskilda (SOU 2008:125:540-542). Det var dock långtifrån den lösning som hade önskats av SKL. I sitt remissvar tillstyrkte förbundet visserligen utredningens förslag, men påminde samtidigt om att de önskade se en bestämmelse om ett formaliserat samråd i RF utefter det förslag som lagts fram i expertgruppens rapport (Sveriges Kommuner och Landsting 2009-04-17).

Trots detta bakslag i fråga om ett formaliserat samrådsförfarande var förbundet på det hela taget positivt inställt till Grundlagsutredningens slutbetänkande. I ett pressmeddelande från förbundet beskrivs slutbetänkandet i termer av ett ”genombrott för kommunsektorn i grundlagen” och ”ett stort framsteg”. Förbundets ordförande Anders Knappe menade att förslagen från utredningen hade en avgörande betydelse för kommunsektorns förutsättningar att göra ett bra jobb. Däribland nämndes förslaget om ett införande av en proportionalitetsprincip, vilken skulle vara vägledande för regering och riksdag i samband med utformandet av lagstiftningsförslag med bäring för regional och lokal nivå (Sveriges Kommuner och Landsting 2008-12-17).

Avslutningsvis kan det alltså konstateras att det råder en betydande överensstämmelse mellan SKL:s författningpolitiska agenda och expertgruppens slutrapport. Denna slutrapport kom senare att transporteras vidare till Grundlagsutredningens slutbetänkande med vissa justeringar. I vad mån beror då denna överensstämmelse på att SKL utövat inflytande över utredningen? Den frågan besvaras härnäst.

### SKL:s inflytande

Frågan om aktörers inflytande över politiken är utomordentligt svår att besvara av metodologiska skäl. Fallet med SKL:s inflytande över Grundlagsutredningen utgör inget undantag härvidlag. Det förefaller emellertid högst sannolikt att SKL faktiskt haft ett inflytande över utredningens slutsatser angående den kommunala självstyre-

17 Givetvis genomfördes justeringar av de lagtexter som föreslogs av expertgruppen. En av de mer betydelsefulla justeringarna handlade om bruket av en proportionalitetsprincip där expertgruppens användande av ordet ”får aldrig” ersattes med ”bör”.

sen. Det inflytandet skall enligt undersökningsmaterialet ha utövats i två led: Dels i samband med organisationens deltagande i expertgruppen, dels i samband med Grundlagsutredningens överväganden. I det följande kommer dessa två led att granskas närmare. Först ut är betydelsen av SKL:s deltagande i expertgruppen.

Av studien har det framgått att SKL haft regelbundna kontakter med Grundlagsutredningen genom olika kanaler. Deltagandet i expertgruppen får anses vara särskilt viktigt eftersom det gav förbundet möjligheter att på ett tidigt stadium influera utredningens diskussioner kring frågan om den kommunala självstyrelsens grundlagskydd. Expertgruppen kom också att lägga förslag som på flera punkter låg nära de författningpolitiska ståndpunkter som SKL tidigare redovisat.

En av orsakerna till denna överensstämmelse har sannolikt att göra med att SKL:s jurist Håkan Torngren deltagit i expertgruppens arbete. Inom ramen för expertgruppen kunde han nämligen driva SKL:s ståndpunkter. Torngren berättar i en intervju att ”... det är klart att jag drev de kommunala ståndpunkterna så hårt jag kunde. Jag hade en god grund att stå på eftersom vi hade antagit det här positionsdokumentet” (Intervju, Torngren, 2009-06-11). Att SKL:s jurist deltog aktivt i diskussionerna bekräftas av expertgruppens medlemmar professor Anders Lidström och professor Tom Madell (Intervju, Madell, 2009-11-10). Torngrens deltagande bedöms vidare ha skett i egenskap av representant för just SKL (Intervju, Lidström, 2009-11-05).

I vad mån gav deltagandet i expertgruppen ett inflytande för SKL? Min bedömning är att det förefaller högst troligt att SKL haft ett inflytande över expertgruppens slutsatser: Dels med hänvisning till överensstämmelsen mellan expertgruppens förslag och organisationens ståndpunkter, dels med hänvisning till uppgifterna om Torngrens aktiva deltagande. Det skulle visserligen kunna förhålla sig på det viset att expertgruppen nådde fram till sina slutsatser helt oberoende av SKL:s deltagande. I så fall skulle det implicera att medlemmarna i expertgruppen hade en klar samfällid agenda som råkade sammanfalla med de punkter som formulerats av SKL. Ett dylikt förlopp förefaller enligt min bedömning mindre troligt än att SKL faktiskt haft ett inflytande över expertgruppens slutsatser.

Realiserandet av expertgruppens förslag var dock beroende av ett godkännande av Grundlagsutredningens ledamöter, vilket var långt ifrån en formalitet. Utredningens ledamöter skulle kunna ha motsatt sig expertgruppens förslag, vilket också skedde i ett specifikt fall – det reglerade samrådsförfarandet. I övrigt kom dock utredningens ledamöter att acceptera expertgruppens förslag. Även i detta led kan SKL ha påverkat ledamöternas arbete genom kontakter i samband med överläggningar, skrivelser och enskilt samråd med respektive partigrupps ledamot i utredningen. Därmed inte sagt att samtliga ledamöter i utredningen påverkats på samma sätt. Vissa ledamöter kanske redan umgicks med tankar som var snarlika de ståndpunkter SKL formulerat, medan andra inte gjorde det. Ett enigt SKL kan därför ha bidragit till att underlätta en överenskommelse i utredningen mellan partierna.

Grundlagsutredningens ledamot Henrik Sjöholm (C) menar att SKL egentligen inte gick längre än Centerpartiet i frågor om det kommunala självstyret, men att organisationen däremot kan ha påverkat andra partier:



Men med ett enigt SKL med moderater och socialdemokrater i spetsen så kan man ju föreställa sig det men det är omöjligt att avgöra. Det förändrade i vart fall inte vår uppfattning (Intervju, Sjöholm, 2009-02-05).

SKL var enigt över partigränserna i fråga om grundlagsskyddet av den kommunala självstyrelsen. I samband med förbundets antagande av sin författningspolitiska agenda gjordes inga reservationer. Denna enighet över partigränserna kan i sin tur ha bidragit till att sätta press på de partier i utredningen som var tveksamma. Det argumentet förs också fram utav en av ledamöterna i utredningen:

Hade det inte varit så att SKL tydligt visade var man stod och enigt så tror jag inte att vi hade kommit fram (Intervju, Hellsvik, 2009-02-04).

Utredningens ledamot Gun Hellsvik (M) menar att det fanns skillnader mellan Alliansen och Socialdemokraterna i frågor angående den kommunala självstyrelsen. Därför bedöms ett över partigränserna enigt SKL ha utgjort en viktig faktor i sammanhanget. Det bidrog nämligen till att skapa förutsättningar för att komma överens i utredningen (Intervju, Hellsvik, 2009-02-04). Hellsviks observation av att det fanns skillnader mellan de borgerliga partierna och Socialdemokraterna i synen på den kommunala självstyrelsen får också stöd utav några av de övriga intervjuer som genomförts.

Betydelsen av ett enigt SKL i svensk politik i stort har också lyfts upp av den tidigare statsministern Göran Persson. Han har kallat bildandet av SKL för en av de ”stora förändringar” som ägt rum i svensk samhällsorganisation (Persson 2004: 234). Av en senare intervju med Persson framgår att han uppfattar den överordnade ideologin inom SKL som att den regionala och lokala nivån skall vara ”oberoende av staten”. Därmed har förbundet länge varit ”avpolitiserat” i den meningen att förbundet över partigränserna drivit denna hållning. Bildandet av det gemensamma förbundet SKL har därmed enligt Persson inneburit att statens position försvagats (Intervju, Persson 2011-02-16). Denna enighet över partigränserna i synen på den kommunala självstyrelsen kan således pekats ut som en viktig faktor bakom förbundets tyngd inte bara i grundlagsfrågan, utan i svensk politik i stort.

Sammanfattningsvis visar det studerade materialet på att det råder en överensstämmelse mellan SKL:s författningspolitiska agenda och Grundlagsutredningens förslag. Frågan om huruvida SKL därmed haft ett inflytande över utredningens slutsatser kring det kommunala självstyret är svår att besvara. Det material som studerats tyder emellertid på att det förefaller högst sannolikt att så har varit fallet. Det inflytandet har utövats i två led: Dels i samband med expertgruppens arbete, dels i samband med Grundlagsutredningens överväganden.

## Slutsatser

Undersökningen av SKL:s deltagande och inflytande i anslutning till Grundlagsutredningen visar att organisationen haft regelbundna kontakter med utredningen genom två huvudkanaler: Dels förbundskanalen, dels partikanalen. Förbundskanalen har erbjudit organisationen möjligheter att delta i anslutning till utredningens arbete genom representation i en expertgrupp, överläggningar och skriftlig korrespondens. Repre-

sentationen i expertgruppen får anses särskilt värdefull för organisationen eftersom den gav möjligheter att på ett tidigt stadium av utredningsprocessen kunna väcka förbundets ståndpunkter. Expertgruppens rapport kom senare att utgöra underlag för Grundlagsutredningens slutsatser angående den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

Partikanalen har erbjudit möjligheter till samtal inom förbundets partigrupper med respektive partis ledamot i utredningen. Företrädare för partier i förbundet uppger att de haft besök på SKL:s partigruppsmöten av det egna partiets ledamot i utredningen. Besöken har av partiföreträdare i SKL upplevts som ett värdefullt komplement till förbundskanalen, eftersom kontakterna med ledamoten erbjudit möjligheter till både insyn i utredningens arbete och att föra fram förbundets ståndpunkter.

Undersökningens resultat visar också att det handlar om ett deltagande med inflytande. En jämförelse mellan förbundets ståndpunkter och Grundlagsutredningens förslag visar att de överensstämmer i stort. Konkret märks det i fråga om nya skrivningar i RF om den kommunala självstyrelsens innebörd, en proportionalitetsprincip och en förstärkt förhandsprövning. Det skulle visserligen kunna förhålla sig så att utredningen hade en egen samfällid agenda som råkade sammanfalla med SKL:s ståndpunkter. Det studerade materialet tyder dock på att det snarare handlat om att SKL faktiskt haft ett inflytande över utredningens slutsatser angående den kommunala självstyrelsen.

Sammantaget pekar slutsatserna i riktning mot att bilden av författningsspolitiken som en ren partiangelägenhet måste omvärderas. Det förhåller sig inte på så vis att författningsspolitiken i utredningsstadiet formuleras av riksdagspartierna allena, utan betydelsen av organiserade intressen måste uppmärksammas. I takt med nationalstatens omvandling mot ett flernivåstyre har regionala och lokala aktörer vuxit sig starkare och utgör en betydelsefull förhandlingspart för staten på central nivå inom flera områden, däribland det författningsspolitiska.

Att det existerar någon dylik organisation som med samma intensitet som SKL haft möjlighet att delta i anslutning till utredningens arbete har inte gått att utläsa av undersökningsmaterialet. Grundlagsutredningens diarium samt intervjuer med utredningens ledamöter tyder visserligen på att det funnits andra intressenter närvarande som Samiska Rättsförbundet, Svenskt Näringsliv och Ägarfrämjandet. Det förefaller dock snarare ha handlat om sporadiska lobbyinsatser än regelbundna kontakter. Jag har därför valt att stanna vid bilden av författningsspolitiken som ett partsoligopol där politiken utformas i ett samspel mellan riksdagspartierna och SKL i de delar som berör den kommunala självstyrelsen.

En viktig uppgift för framtida forskning är därför att pröva denna slutsats om författningsspolitiken som ett partsoligopol. Det bör ske genom att fördjupa undersökningarna av andra typer av organiserade intressens deltagande i författningsspolitiken. Är det regionala och lokala intressen som utmärker sig i detta sammanhang eller finns det andra exempel? Lika viktigt är det att i framtida forskning lyfta fram frågan om hur partierna egentligen kanaliserar regionala och lokala intressen. Innebär förekomsten av SKL att frågor angående relationen mellan stat och kommun ”lyfts ut” ur partiernas interna processer med att jämka samman åsiktspaket?

I artikelns teoretiska avsnitt konstaterades att SKL utgör en speciell typ av intresseorganisation med hänvisning till att den är sammansatt av partier. Just detta förhållande väcker frågor kring hur länken egentligen ser ut mellan partiernas organisation i SKL och moderpartiet. Föreliggande undersökning visar att det i partierna finns regionala och lokala fraktioner vars åsikter i vissa fall snarare kanaliseras via SKL än genom representanterna i utredningen. Det gäller exempelvis frågan om samrådsrätt för SKL, vilken inte vann gehör i utredningen. Partierna har således inte förmått att jämka samman en gemensam hållning i alla frågor angående relationen mellan stat och kommun.

Den observationen är intressant och förtjänar att uppmärksammas vidare. Är det en ökad splittring som vi bevittnar mellan nationella, regionala och lokala fraktioner inom partierna riskerar det nämligen att på sikt skapa problem för den offentliga maktutövningen. Anledningen till det är att en sådan utveckling skulle gå stick i stäv emot en av de bärande tankarna bakom lösningen av frågan om det kommunala sambandet (anknytningen riks- kommunalpolitik i de allmänna valen) i den partiella författningsreformen före 1974 års beslut om en ny regeringsform. Efter att ha prövat olika valtekniska lösningar för att kunna bibehålla det kommunala sambandet i en enkammarriksdag landade partierna på förslaget om en gemensam valdag för riks- och kommunalval. Därmed vilar ett tungt ansvar på partierna själva att integrera riks- och kommunalpolitik. Tappar partierna kommandot över denna integrering riskerar det att föranleda ökade konflikter mellan olika nivåer i det politiska systemet. Det kan i så fall föranleda en ny diskussion om hur det kommunala sambandet egentligen bör se ut i framtiden.

En annan angelägen forskningsuppgift är att följa upp tillämpningen av de nya skrivningar som tillkommit i RF angående kommunerna. Det gäller bland annat Lagrådets användning av proportionalitetsprincipen. Kommer denna princip att föra en tynande tillvaro i RF, eller användas aktivt av Lagrådet? En ytterligare uppgift för framtida forskning är att följa SKL:s fortsatta agerande i frågan om ett formaliserat samrådsförfarande på central nivå. Det är viktigt eftersom diskussionen om ett formaliserat samrådsförfarande belyser en viktig principfråga: Hur långt kan staten decentralisera makt och ansvar till regional och lokal nivå utan att samtidigt ge avkall på den egna suveräniteten att utforma politikens innehåll på central nivå?

## Referenser

### Intervjuer

- Andersson, Anders (KD), Ledamot i SKL: styrelse och AU samt gruppleddare för Kristdemokraterna i SKL, 2009-06-09. Telefonintervju.
- Berg, Emil (V), Ledamot i SKL:s styrelse och gruppleddare för gruppleddare för Vänsterpartiet i SKL, 2009-06-08. Telefonintervju.
- Gabrielsson, Lennart (FP), Tredje vice ordförande SKL, ledamot i styrelse och AU samt gruppleddare för Folkpartiet i SKL, 2009-04-29.
- Gunnarsson, Carola (C), Förste vice ordförande i SKL, ledamot i styrelsen och AU samt gruppleddare för Centerpartiet i SKL, 2009-06-09. Telefonintervju.

- Helldén, Daniel (MP), Ersättare i SKL:s styrelse och ledamot i programberedningen om valfrihetsreformer, 2009-06-02. Telefonintervju.
- Hellsvik, Gunn (M), Ledamot i Grundlagsutredningen 2006-2008, 2009-02-04.
- Knape, Anders (M), Förbundsordförande i SKL samt gruppordförande för Moderaterna i SKL, 2009-11-19. Telefonintervju.
- Lidström, Anders, Ledamot i expertgruppen om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, 2009-11-05.
- Madell, Tom, Ledamot i expertgruppen om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, 2009-11-10.
- Magnusson, Göran (S), Ledamot i Grundlagsutredningen och Ansvarskommittén, 2009-02-11.
- Mikko, Lena (S), Ledamot i SKL:s styrelse och arbetsutskott, 2009-05-27. Telefonintervju.
- Persson, Göran (S), F.d. statsminister 1996-2006, 2011-02-16.
- Sjöholm, Henrik (C), Ledamot i Grundlagsutredningen 2006-2008, 2009-02-05.
- Torngren, Håkan, Förbundsjurist SKL (tidigare Svenska Kommunförbundet), 2009-06-11.
- Wallén, Lena Hjelm (S), Ledamot i Grundlagsutredningen, 2009-02-04.
- Von Sydow, Henrik (M), Ledamot i Grundlagsutredningen, 2009-02-06.

### Böcker och artiklar

- Arnstein, Sherry R., 1969. "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association*, **35** (4): 216-224.
- Bache, Ian & Flinders, Matthew, 2004. "Themes and Issues in Multi-level Governance", s. 1-11, i: Bache, Ian & Flinders, Matthew (eds), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldersheim, Harald & Ståhlberg, Krister, 2002. "From guided democracy to multi-level governance: Trends in central-local relations in the nordic countries", *Local Government Studies*, **28** (3): 74-90.
- Bartolini, Stefano, 2005. *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Baumgartner, Frank R. & Leech, Beth L., 1998. *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Blom-Hansen, Jens, 2002. *Den fjerde statsmagt?: Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2010. *Regeringsformen: en kommentar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn, 2008. *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*. Andra upplagan. Malmö: Liber.
- Cammisa, Anne Marie, 1995. *Governments as interest groups: intergovernmental lobbying and the federal system*. Westport, Conn.: Praeger.
- CLRAE, 2005, "Local and Regional Democracy in Sweden", CG (12) 7 Part II REV, 8 June 2005.
- Dahl, Robert A., 1963. *Modern political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Dir. 2004:96. "En samlad översyn av regeringsformen".
- Feltenius, David, 2010. "En progressiv agenda? Om Sveriges Kommuner och Landsting och författningspolitiken", s. 43-62, i: Tallberg, Pontus & Bergmann-Winberg, Marie-Louise von (red) *Flernivåstyrning – framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne i samarbete med Stockholms läns landsting (regionplanekontoret), Västra Götalandsregionen & Sveriges Kommuner och Landsting.

- Grundlagsutredningen (2006-08-17). "Uppgiftsbeskrivning till expertgrupp om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd m.m."
- Grundlagsutredningen, Dnr. Ju 2004:11/2008/40. (Srivelse från SKL hämtad från Grundlagsutredningens diarium.)
- Gustavsson, Sverker, 2008. "Att fästa makten på papper: Sveriges författning", s. 131-150, i: Björkman, Li Bennich & Blomqvist, Paula (red), *Mellan folkhem och Europa: svensk politik i brytningstid*. Malmö: Liber.
- Haider, Donald H., 1974. *When governments come to Washington: governors, mayors, and intergovernmental lobbying*. New York: Macmillan.
- Hermansson, Jörgen, 1993. *Politik som intressekamp: parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowan & Littlefield cop.
- Jerneck, Magnus, 2000. "Nordic Politics Viewed in a Changing Territorial Perspective", s. 11-33, i: Gidlund, Janerik & Jerneck, Magnus (eds), *Local and regional governance in Europe: evidence from Nordic regions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- John, Peter, 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kersbergen, Kees van & Waarden, Frans van, 2004. "Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy." *European Journal of Political Research*, 43 (2): 143-171.
- LeGalès, Patrick, 2003. "The Changing European State: Pressures from Within", s. 380-394, i: Hayward, Jack & Menon, Anand, *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2003, *Kommunsystem i Europa*. Andra upplagan. Malmö: Liber.
- Loughlin, John, Hendriks, Frank & Lidström, Anders, 2011. "Introduction", s. 1-23, i: Loughlin, John, Hendriks, Frank & Lidström, Anders (eds), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Marks, Gary, 1992. "Structural policy in the European Community", s. 191-224, i: Sbragia, Alberta M. (ed), *Euro-politics: institutions and policymaking in the new European Community*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Marks, Gary, 1993. "Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC", s. 391-410, i: Cafruny, Alan W. & Rosenthal, Glenda G., *The state of the European Community. Vol. 2, The Maastricht debates and beyond*. Boulder, Colo: Lynne Rienner.
- Marks, Gary, 1997. "An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance", s. 20-38, i: Jeffery, Charlie (ed), *The regional dimension of the European Union: towards a third level in Europe?* London: Frank Cass.
- Marks, Gary & Hooghe, Liesbet, 2004, "Contrasting Visions of Multi-level Governance", s. 15-30, i: Bache, Ian & Flinders, Matthew (eds), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Montin, Stig, 2008. "Den lokala politiken", s. 193-215 i: Björkman, Li Bennich & Blomqvist, Paula (red), *Mellan folkhem och Europa*. Malmö: Liber.
- Müller, Wolfgang C., 2003. "The Changing European State", s. 369-379, i: Hayward, Jack & Menon, Anand (eds), *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Naurin, Daniel, 2001. *Den demokratiska lobbyisten*. Umeå: Boréa.
- Persson, Göran, 2004. "Att styra riket", s. 221-237, i: Ruin, Olof (red), *Politikens ramar och aktörer. Femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.

- Peters, B. Guy & Pierre, Jon, 2004. "Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?", s. 75-89, i: Bache, Ian & Flinders, Matthew (eds), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Petersson, Olof, Hernes, Gudmund, Holmberg, Sören, Togeby, Lise & Wängnerud, Lena, 2000, *Demokrati utan partier?* Stockholm: SNS Förlag.
- Pierre, Jon, 2001. "Decentralisering, governance och institutionell förändring", s. 105-126, i: Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Prop. 2009/10:80. "En reformerad grundlag".
- Rhodes, Roderick Arthur William, 1986. *The national world of local government*. London: Allen & Unwin.
- Rothstein, Bo, 1992. *Den korporativa staten: Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Schmidt, Manfred G., 2003. *Political institutions in the Federal Republic of Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- SOU 1996:129. "Den kommunala självstyrelsen och grundlagen". Betänkande av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
- SOU 2007:10. "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft". Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- SOU 2007:93. "Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd". Expertgruppsrapport till Grundlagsutredningen.
- SOU 2008:125. "En reformerad grundlag". Betänkande av Grundlagsutredningen.
- Strandberg, Urban, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlund.
- Strandberg, Urban, 2003. "Kommunal självstyrelse", s. 191-213, i: Mattson, Ingvar & Petersson, Olof, *Svensk författningspolitik*. Andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Strandberg, Urban, 2007. "Om den kommunala självstyrelsens infogning i det demokratiska styrelseskicket", s. 135-149, i: SOU 2007:93, "Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd". Bilaga fyra till Grundlagsutredningens expertgrupp om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
- Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet, 2004-02-27. "Den kommunala självstyrelsen och översynen av regeringsformen". Skrivelse till regeringen.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2005. *Om lokal och regional demokrati i Sverige*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2006. *Positionsdokument om statens styrning av kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2008-02-08. "Positionspapper om grundlagen och den kommunala demokratin och självstyrelsen".
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2008-12-17. "Genombrott för kommunsektorn i grundlagen". Pressmeddelande.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2009-04-17. "En reformerad grundlag (SOU 2008:125)". Sveriges Kommuner och Landstings remissvar till Grundlagsutredningens slutbetänkande.
- Upsala Nya Tidning, 2009-09-28 (Mats Hayen). "Sveriges kommuners självstyre".