

# Den politiska maktens organisering i Sverige och dess motsättningar

## Ett white paper från IVA-projektet *Digitalisering – möjliggörare i framtidens välfärd*

Skribent: **Torbjörn Larsson**, docent i statsvetenskap vid Stockholms universitet



Alla demokratiska politiska system har inbyggda drivkrafter och motsättningar. Den politiska makten är i realiteten alltid uppdelad på ett antal offentliga organ som alla gör anspråk på att utöva makt, vilket legitimeras av att de har mandat från folket (eller en del av det).

Syftet med denna studie är att fokusera på detta perspektiv och att granska hur den offentliga makten faktiskt är fördelad i Sverige och vad det kan betyda för möjligheten att genomföra snabba och större förändringar av hur politiska reformer utformas och genomförs.

Utgångspunkten är att det finns en politisk maktstruktur som styr vilka frågor som kan drivas, men också vad som kan motverka förändringar av det demokratiska statsskick som råder i Sverige. Denna maktstruktur bygger på ett antal institutioner som utgör grunden för den offentliga makten. Men de folkvalda institutionerna – eftersom de har olika kompetenser, geografiskt eller efter ämnesområden – kan också påverka och begränsa möjligheten att förändra samhället, beroende på vilka värderingar som har företräde. Med andra ord, statsskickets folkvalda in-

stitutioner krockar ibland med varandra och ibland motverkar de varandra. Men de kan också förstärka varandra för mycket (alla rusar åt samma håll utan närmare eftertanke), och på det ena eller det andra sättet kan detta leda till att samhället på kort sikt förändras för långsamt, för snabbt eller åt fel håll.

Det svenska politiska systemet bygger enligt regeringsformen inte på maktodelningsprincipen utan på den parlamentariska principen (den politiska makten koncentreras till riksdagen som har den främsta maktställningen). Detta till trots är den politiska makten i praktiken utspridd på olika institutioner som utmanar och balanserar varandras maktutövning och maktpositioner.

De politiska institutionerna förfogar över olika typer av maktmedel som kan förstärka eller försvaga varandras maktutövning. Man kan därför tala om att de genom sina relationer till varandra, i termer av makt och motmakt, påverkar och definierar vilka förändringar som är möjliga i vårt samhälle. Kampen om hur den offentliga makten balanseras mellan de politiska institutionerna kan dessutom

ta sig både formella och informella, dvs. officiella eller inofficiella, uttryck.

Ett försök att illustrera hur den politiska makten i Sverige är fördelad ges i följande figur.

De ovan avbildade fyra institutionerna har alla någon form av politisk makt som härleds från det svenska folket – dvs. allmänna och direkta val.

Av figuren framgår att en maktdimension handlar om relationen och spänningen mellan den svenska centralmakten och Europeiska unionen, en annan dimension är den mellan staten och regionerna och en tredje mellan staten och kommunerna. Till detta kommer även relationerna mellan EU och svenska regioner och kommuner, liksom relationerna mellan regionerna och kommunerna.

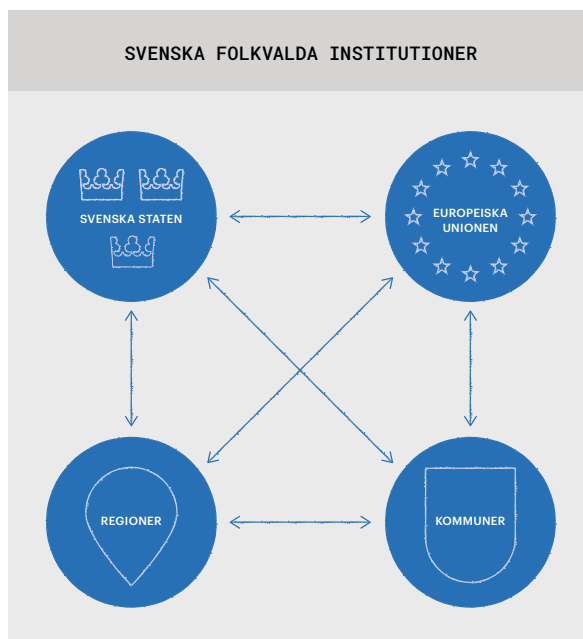
Syftet med denna framställning är att översiktligt beskriva de formella (officiella) och de informella (inofficiella) maktrelationerna mellan de fyra "folkvalda" organen, inalles sex relationer. Men när det gäller regioner och kommuner kommer deras relationer till den svenska staten och EU att beskrivas inom samma kategori eftersom de, på en abstrakt maktnivå som denna, är likartade.

## Vad är politisk makt och hur utövas den?

Politisk makt är ett svårfångat begrepp som kan definieras på många sätt. Detta kommer dock inte att utvecklas i någon högre grad här utan ett tämligen traditionellt synsätt på konceptet används.

Inom statsvetenskapen talar man ofta om maktens tre ansikten. Det första innebär att en aktör kan sägas ha makt över en annan aktör om den förre kan förmå den senare att fatta beslut som annars inte skulle ha tagits, med hjälp av piska eller morot. Den andra formen av maktutövning handlar mer om dold och manipulativ maktutövning, som t.ex. möjligheten för en aktör att bestämma vilka beslutsregler eller processer som ska tillämpas för en viss typ av beslut, exempelvis fastställandet av dagordningen. Det tredje ansiktet är om möjligt ännu mer fördolt och handlar om att makt även kan utövas med hjälp av indoktrinering, vilket bland annat kan vara att verka för att traditionella tanke-system upprätthålls och tas för givna och därför inte ifrågasätts. I denna framställning kommer dock i första hand de två första formerna av maktutövning att uppmärksammas.

När det gäller den formella typen av maktutövning utvecklas ofta en praxis vid tolkningen av regelverk som kan bli så



stark att den tar över det ursprungliga syftet med reglerna. Det vill säga: verkligheten springer ifrån den ursprungliga tanken och tolkningen leder till ett inofficiellt regelverk som inte alltid är känt för allmänheten. En spänning uppstår, med andra ord, mellan den officiella och den inofficiella bilden av hur statskicket fungerar och det finns inbyggda motsättningar mellan de folkvalda institutionerna som inte alltid kommer fram i de officiella dokumenten (grundlagar och andra lagar och regleringar), men som hanteras via informella arrangemang.

## Den svenska statens och EU:s formella maktrelation

Inga demokratiska stater liknar varandra fullt ut. Det som gör Sverige unikt i förhållande till andra stater är den tude-lade statsförvaltningen. Den svenska statsförvaltningen är i organisatoriskt hänseende delad i två delar – departement å ena sidan och centrala myndigheter å den andra. Dessutom är ministerstyret inte tillåtet enligt grundlagen. Svenska statsråd (ministrar) får inte fatta särskilt många beslut i eget namn; de flesta regeringsbeslut fattas av regeringen som helhet. De centrala myndigheterna har dessutom viss autonomi i förhållande till regeringen och ministrarna, även om graden av denna autonomi är omdiskuterad. Vad som brukar nämnas som gränsyta är myndighetsutövning samt tillämpningen av lag mot kommun och enskild. Översatt till normal svenska kan detta sägas innebära att varken en-

skilda ministrar, regeringen eller andra organ får försöka att direkt påverka hur svenska myndigheter ska fatta beslut i enskilda fall. Denna konstruktion leder till att regeringen styr myndigheterna med generella medel. Upprätthållandet av denna ordning leder till vissa problem med den svenska statens medlemskap i Europeiska unionen, vilket återkommer under avsnittet om den informella relationen mellan den svenska staten och EU.

Sverige är en integrerad del av EU och har därför inte relationer till EU som till en annan stat, men de beslut – stora som små – som fattas av EU:s institutioner kan naturligtvis påverkas av Sverige liksom av de andra medlemmarna.

Den svenska statens formella maktrelation till EU är både överordnad och underordnad EU:s institutioner. Det är medlemsstaterna som gemensamt bestämmer på vilka områden beslut ska fattas på övernationell nivå. EU:s institutioner kan inte på eget bevåg bestämma sig för att utöka sin kompetens på medlemsstaternas bekostnad. På de flesta politiska områden där kompetens har överförts till EU:s institutioner är den därför delad med medlemsstaterna. Till detta kommer att på de områden och i de frågor där EU:s institutioner fattar beslut krävs det – särskilt i politiskt känsliga frågor – beslut med enhällighet i ministerrådet, dvs. varje enskild medlemsstat har i vissa fall vetorätt. Majoriteten av de beslut som i dag fattas av ministerrådet kräver dock endast kvalificerad majoritet.

Sverige är – liksom alla medlemsstater – skyldigt att följa EU:s regelverk och den svenska staten ansvarar för att svenska myndigheter (inklusive kommuner och regioner) inte avviker från EU:s regelverk när de agerar. I den meningen är svenska myndigheter inte direkt underordnade eller direktkopplade till EU:s institutioner, men kontakter och uppdrag kan tas och förmedlas mellan myndigheter och EU utan att den svenska regeringen blir inkopplad.

Det som är unikt för samarbetet inom EU är den överstatligheten. Den vanliga formen av samarbete mellan suveräna stater är mellanstatligt samarbete, men inom EU är överstatligt samarbete den dominerande arbetsformen. Skillnaden mellan de två formerna är i korthet att den mellanstatliga formen innebär att alla beslut eller överenskommelser som fattas mellan berörda stater måste bekräftas (ratificeras) av de politiskt högsta instanserna i de berörda staterna – oftast de folkvalda parlamenten och/eller stats- eller regeringschefen (även folkomröstningar kan förekomma). Till detta kommer att om de samarbetande staterna inte kan komma överens står det dem fritt att gå sina egna vägar och formulera en egen politik på området. Det omvända gäller när överstatlighet tillämpas. De politikområden som har lyfts ut ur den nationella folksuveränitetens ram

har överförts till övernationella institutioner, som har fått mandat att besluta i frågor som tidigare hanterades av de nationella parlamenten och regeringarna. Om de övernationella institutionerna misslyckas med att fatta ett giltigt beslut kan inte en enskild medlemsstat gå sin egen väg och bedriva sin egen politik, utan tvingas fortsätta tillämpa det tidigare regelverket.

Som tidigare nämnts kan beslut inom EU:s ministerråd fattas antingen enligt enhällighetsprincipen eller med kvalificerad majoritet. Används enhällighet innebär det att varje enskild medlemsstat kan inlägga veto och alltså hindra alla andra medlemsstater från att fatta ett beslut som är obekvämt för den medlemsstaten. Å andra sidan, om majoritetsprincipen tillämpas riskerar man att flera stater blir överkörda i förslag till beslut de ogillar – om kvalificerad majoritet uppnås för förslaget.

Det svenska medlemskapet i EU och konsekvenserna av det är inte särskilt tydligt återgivna i den svenska konstitutionen. Under de första femton åren av medlemskap omnämndes överhuvudtaget inte medlemskapet i regeringsformens första kapitel. Numera nämns EU i första kapitlet, men på ett sätt som verkar jämställa betydelsen av medlemskapet med deltagande i andra internationella organisationer som FN eller OECD.

En intressant fråga är vad den svenska konstitutionen säger om möjligheten att överlåta beslutsfattande till övernationella organisationer. Om detta finns det en särskild paragraf i den svenska regeringsformen, som i den ursprungliga versionen från 1974 endast gjorde det möjligt att i begränsad omfattning överföra nationell suveränitet till överstatliga organisationer. Denna formulering ansågs nödvändig att ändra inför medlemskapet i EU. Den fråga som då uppstod var om det skulle finnas kvar en paragraf i konstitutionen som uttryckte en begränsning av möjligheten att överföra riksdagens beslutsfattande till övernationell organisation eller ej. Svaret på den frågan blev ja, dvs. paragrafen som specificerar en begränsning har blivit kvar men lydelsen har ändrats fram och tillbaka åtminstone ett par gånger. För närvarande lyder paragrafen som följer: (kapitel 10, 6§)

*Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.*

*Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §. Lag (2010:1408)*

Huruvida det är en realistisk tanke att man på detta sätt kan motverka att för mycket politisk makt överförs till EU:s institutioner låter jag vara osagt, men paragrafen har starkt kritiserats av ledande jurister.

EU härleder sin politiska makt och politiska legitimitet både direkt, genom valen till Europaparlamentet, och indirekt, via de företrädare för medlemsstaternas regeringar som deltar i ministerrådet och i Europeiska rådet. EU och dess institutioners formella makt beskrivs och regleras i EU:s fördrag och för närvarande är det Lissabonfördragets version som gäller. Fördraget räknar upp de områden där EU har rätt att fatta beslut och på vilket sätt, samt klargör vilken roll EU:s institutioner spelar för beslutsfattandet. EU:s institutioners möjlighet att utöva makt över Sverige varierar med andra ord beroende på vilket område det gäller.

Man brukar skilja mellan de politiska områden där i stort sett hela den nationella beslutskompetensen överförs till EU:s institutioner, till exempel handelsfrågor, och de områden där beslutskompetensen är delad mellan EU och medlemsstaterna, till exempel miljöområdet, som är den vanligaste formen av uppdelning samt de frågor där EU:s institutioner har väldigt lite inflytande, till exempel försvarsfrågor. Gränserna mellan de tre kategorierna är dock långt ifrån glasklara och i praktiken finns det gott om gränsfall. En stor del av EU:s institutioners energi går därför åt till att fastställa vilken beslutskompetens de har i olika frågor. Detta gäller särskilt när ny lagstiftning ska antas. Vid oenighet mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner är det EU-domstolen som avgör vad som gäller enligt fördraget.

Men EU-samarbetet omfattar även ett mellanstatligt samarbete, främst på området utrikes- och säkerhetspolitik. I huvudsak har medlemsstaterna den formella beslutsmakten här, men vissa förpliktelser har stadgats gentemot övriga medlemsstater och EU:s institutioner, till exempel skyldigheten att informera alla andra i förväg innan något land gör något större utspel på det utrikespolitiska området.

Den öppna samordningsmetoden är en tredje väg för EU-institutionernas formella maktutövning över medlemsstaterna. Denna form av EU-inflytande handlar om frivilligt deltagande från medlemsstaternas sida där de med hjälp av EU:s institutioner försöker samordna och jämföra sin politik

med varandra på olika områden, till exempel arbetsmarknadspolitiken. De riktigt stora framgångarna med denna metod tycks dock än så länge ha uteblivit.

Sex av EU:s institutioner är särskilt viktiga. Den mest inflytelserika är Europeiska rådet (institutionen för samarbetet mellan stats- och regeringschefer), följt av Europeiska unionens ministerråd, Europaparlamentet, Europeiska unionens kommission, Europeiska unionens domstol och Europeiska unionens centralbank samt Europeiska unionens revisionsrätt. Till detta kommer ett antal organ med mer begränsade ansvarsområden eller med rådgivande funktioner.

Den mäktigaste institutionen är Europeiska rådet, vilket inte riktigt framgår av fördraget som bara specificerar ett fåtal formella uppgifter för rådet. Men eftersom det består av medlemsstaternas stats- och regeringschefer blir det i praktiken det mest inflytelserika organet av EU:s alla institutioner – Europeiska rådet står för den övergripande färdriktningen för unionen och är den sista instans som hanterar konflikter mellan medlemsstaterna. Ministerrådet har delvis likartade uppgifter – men är dessutom den institution som formellt antar nya lagar och budgeten (tillsammans med Europaparlamentet).

När det gäller Europaparlamentet har samtliga svenska riksdagspartier för närvarande minst en plats i församlingen. Nationella partiers ledamöter sitter inte tillsammans i parlamentet utan ingår i övernationella partigrupperingar. Avsikten med denna organisering är att, trots att de är valda på ett nationellt mandat bör europaparlamentarikerna inte se det som sin uppgift att företräda den egna staten utan mer låta sig styras av partiets ideologiska hemvist. Alla nationella partier i Europaparlamentet ställer emellertid inte upp på denna övernationella filosofi.

Lagstiftningsmakten och makten över EU:s budget är delad mellan Europaparlamentet och ministerrådet. Båda institutionerna har i princip lika mycket formell makt i dessa frågor och måste därför vara överens för att ett bindande beslut ska kunna fattas. Även kommissionen har betydande makt eftersom den i princip har monopol på att lägga fram förslag till ny EU-lagstiftning. Kommissionen spelar också en viktig roll i framtagandet av förslag till hur ny lagstiftning ska tolkas och genomföras i medlemsstaterna. Ytterligare en viktig roll för kommissionen är som övervakare av hur medlemsstaterna genomför och efterlever EU:s regelverk. Kommissionen kan utdöma straffavgifter om till exempel svenska myndigheter inte följer regelverket, och det är kommissionen som drar Sverige inför domstolen i händelser av brott mot regelverket.

En annan viktig institution är EU-domstolen. Den har två huvuduppgifter – dels att vara den slutliga uttolkaren av



EU:s regelverk, dels att verka för en enhetlig tolkning av detta av medlemsstaternas domstolar. Beslut som fattats av EU:s institutioner har företräde framför de beslut som har fattats av svenska institutioner. Det är en ordning som inte är fastställd i något EU-fördrag eller i den svenska regeringsformen. Principen om EU-rättens företräde har etablerats av EU-domstolens tolkning av fördragen. EU har alltså en informell motmakt gentemot medlemsstaterna genom EU-domstolens tolkning av lagstiftningen. Å andra sidan har medlemsstaterna en informell motmakt genom att deras domstolar bestämmer i vilka frågor som ett förhandsavgörande ska inhämtas från EU domstolen. Nationella domstolar har skyldighet att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen, särskilt i de fall där de är sista instans i mål som berör eller som kan tänkas beröra EU-rätten. Men det är de nationella domstolarna som avgör om EU-rätten berörs eller inte i ett mål. EU-domstolen kan inte på egen hand "fiska upp mål" där de tycker att deras åsikter bör beaktas.

Europeiska centralbanken har också en mycket viktig ställning och funktion, särskilt för de medlemsstater som anslutit sig till euron. För de länderna fastställer Europeiska centralbanken valutan och räntenivån. Bankens inflytande har ökat över tiden och har numera till exempel även till uppgift att utöva tillsyn över de stora bankernas agerande och ekonomiska situation. Europeiska centralbanken kan besluta om att lägga ned banker som riskerar att hamna i allvarlig ekonomisk kris.

Revisionsrätten har till uppgift att granska EU-institutionernas hantering av de ekonomiska resurser som står till deras förfogande.

Samtliga medlemsstater har också olika formella arrangemang för hur de nationella parlamenten ska kopplas ihop med EU:s lagstiftnings- och budgetprocesser. För Sveriges del spelar riksdagens EU-nämnd en viktig roll i detta eftersom regeringen måste konsultera nämnden innan regeringen formulerar sin förhandlingsposition inför de olika ministerrådets beslutsfattande.

De nationella parlamenten utövar subsidiaritetskontroll och proportionalitetskontroll över kommissionens förslag till ny lagstiftning. Detta innebär att den svenska riksdagen deltar i processer där kommissionen tvingas underställa de nationella parlamenten sina förslag till ny eller förändrad lagstiftning. Parlamenten måste då ta ställning till om det är lämpligt att den nya lagstiftningen hanteras på övernationell nivå. De nationella parlamenten kan alltså inte direkt förhindra kommissionens förslag, men de kan fördröja eller kräva omprövning, alternativt underlätta för Europaparlamentet och ministerrådet att avfärda förslaget innan det ens har prövats innehållsmässigt.

En annan viktig officiell maktresurs för medlemsstaterna är deras respektive ständiga representation. Den svenska ständiga representationen är i organisatoriskt hänseende formellt sett en del av Regeringskansliet. Representationerna leds alla av en ambassadör och består i huvudsak av tjänstemän från olika ministerier med uppgift att tillvarata nationella intressen på områden där EU verkar, samt att delta i ministerrådets arbetsgrupper, där utkast till ministerrådets beslut förhandlas fram.

## Den svenska statens och EU:s informella maktrelation

Bildandet av Europeiska unionen ledde både till möjligheter och problem för dess medlemmar. Enkelt uttryckt innebär medlemskapet möjligheter att påverka det regelverk som styr även andra staters politik och politikutformning på områden som är viktiga för det egna landet. Risken med medlemskapet är att i gengäld ges andra stater motsvarande möjligheter att påverka den egna staten, särskilt på områden där man ogärna vill förändra sin politik.

Som nämnts tidigare består EU av ett antal institutioner som formellt sett har olika, men också överlappande maktresurser. På detta sätt liknar EU:s politiska system mer det som tillämpas i USA – ett statskick baserat på maktindelning.

Men jämförelsen haltar något, eftersom det i USA:s statskick har varit en ständig dragkamp mellan olika institutioner. Det har lett till en mer stabil situation och kunskap om hur institutioner kan agera i förhållande till varandra. Detta till skillnad mot EU där den formella maktfördelningen är mer obalanserad till förmån för ett par institutioner. Två institutioner, Europeiska rådet och ministerrådet har till exempel i praktiken mer makt än det folkvalda Europaparlamentet. Detta beror på att Europaparlamentet i första hand kan utöva makt i de frågor som regleras med överstatlighet, medan Europeiska rådet och ministerrådet har inflytande i frågor som utrikes- och säkerhetspolitik, där samarbetet är mellanstatligt. Detta innebär att EU-domstolens inflytande i realiteten i dessa frågor är marginellt, och även kommissionens roll är mer begränsad. För det andra intar Europeiska rådet och ministerrådet oftast tillbakahållande roller när förslag till ny eller reviderad EU-lagstiftning läggs på bordet. De motsätter sig ofta utökat och fördjupat samarbete mellan medlemsstaterna. Europaparlamentet däremot, föreslår ofta mer övernationellt samarbete och integration, men eftersom ministerrådet och Europaparlamentet måste komma överens om ny lagstiftning får de återhållande parterna, Europeiska rådet och ministerrådet ett övertag. De kan ju alltid hota med att det inte blir något beslut om Europaparlamentet driver sin vision för långt och

då blir det ju ingen förändring alls i riktning mot utökat samarbete och integration. Denna inbyggda spänning mellan EU:s institutioner leder till att de med mindre maktresurser ständigt försöker flytta fram sina positioner på bekostnad av de starkare i samband med att nya EU lagar stiftas och revideras. I detta avseende har till exempel Europaparlamentet över tiden varit mycket framgångsrikt – från att från början endast haft en närmast rådgivande funktion är parlamentet i dag i stort sett jämbördigt med ministerrådet när det gäller beslutsfattande på det överstatliga området. Även Europeiska centralbankens maktposition har stärkts över tiden men kanske inte lika tydligt som ett resultat av egna maktambitioner utan mer som en konsekvens av de ekonomiska kriserna.

En annan informell maktstruktur som har varit etablerad länge inom EU är samarbetet mellan Tyskland och Frankrike. I större frågor är det ofta dessa länder som intar en ledande position. När de kommer överens är det vanligtvis svårt för andra medlemsstater att förändra den föreliggande uppgörelsen.

Sverige medverkar på ett eller annat sätt i alla EU:s organisationer utom Europeiska centralbanken, och då talar vi inte bara om de sex mest betydelsefulla. Även om de är mindre betydelsefulla spelar till exempel Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och ett 40-tal EU-myndigheter som är placerade i medlemsstaterna viss roll (i Sverige finns till exempel Europeiska smittskyddsmyndigheten). Det finns med andra ord många vägar till inflytande för Sveriges institutioner. Det kan handla om att motverka eller att förhindra att andra medlemsstater eller EU:s institutioner påverkar det svenska regelverket och de svenska institutionernas funktionssätt, eller att försöka verka för svenska intressen genom att driva på förändringar i andra länder.

Sverige är, sett till befolkningens mängd, ett ganska litet land och har därför svagare formella maktresurser än medlemsstater med större befolkning. Sverige har visserligen fler platser i Europaparlamentet än vad en strikt proportionell fördelning med avseende på befolkningens mängd borde ha gett, men klart färre än de större länderna – 21 platser mot till exempel Tysklands 96. Sveriges röststyrka i ministerrådet är cirka två procent mot Tysklands cirka 17 procent när omröstning med kvalificerad majoritet tillämpas. (När procentsatsen beräknas på befolkningens storlek.) Sveriges möjligheter att påverka frågor när de formella besluten ska fattas är därför mindre än de större staternas. Men genom medlemskapet har även små stater stora möjligheter att påverka besluten innan de når de officiella beslutsarenorna. I någon mening står alla dörrar till maktens boningar öppna för samtliga medlemsstater, och särskilt för små stater som är starkt beroende av sin exportindustri för att generera välstånd och välfärd ger medlemskapet unika möjligheter

att påverka regelverket för export och import av varor och tjänster. Men för att kunna ta tillvara dessa möjligheter gäller det för staterna att hålla sig informerade om vad som är på gång i EU:s maktlabrynter och helst få korn på intressanta frågor och områden innan de andra gör det. En liten stat kan till exempel få stort inflytande gentemot de andra genom att ha större erfarenhet av en viss verksamhet eller större kunskaper på ett visst område tack vare utbildnings- och forskningsinsatser.

Den kanske viktigaste kanalen för medlemsstaterna för att hålla sig informerad om vad som är på gång inom EU är kommissionären. Varje medlemsstat har en kommissionär, som visserligen officiellt sett inte är där för att värna om de nationella intressena när denne deltar i kommissionens beslutsfattande. I praktiken är kommissionären med tillhörande kabinet (en handplockad rådgivarkrets) ofta varje medlemsstats ögon och öron in i kommissionen och den som förväntas slå larm om ett förslag går emot den egna nationens intressen. Kommissionären kan också verka för att driva på frågor inom kommissionen som den egna staten önskar genomföra. Hur väl denna informationskanal fungerar i praktiken varierar naturligtvis från en stat till en annan och beroende på personliga relationer – även kommissionärens politiska orientering i förhållande till den egna regeringens sammansättning kan spela roll.

Det finns dessutom ett antal svenskar som är permanent eller tillfälligt anställda inom EU:s organisationer. De kan fungera som informations- eller påverkanskanaler. Sverige tycks emellertid länge ha haft problem såväl med att "fylla sin kvot" med anställda på alla nivåer inom EU:s institutioner, som att använda sina nationella experter (seconded experts) på ett strategiskt sätt.

Men det är inte enbart de interna processerna inom EU:s institutioner som är betydelsefulla för den som vill påverka. Strukturer som är knutna till institutionerna kan vara väl så viktiga.

En stor del av den svenska informella maktutövningen gentemot EU:s institutioner och andra medlemsstater går därför via den mångfald av kommittéer, nämnder och grupper inom EU som förbereder beslutsfattandet, såväl när det gäller ny lagstiftning som genomförandet och administrationen av EU:s regelverk.

EU:s kommittéer är organiserade och fungerar på olika sätt beroende på vilken typ av beslut det handlar om. Några av de viktigare kommittéerna är de som medverkar till och förbereder kommissionens förslag om ny lagstiftning, de s.k. expert- och rådgivningsgrupperna. Kommissionen har stort behov av att förbereda sina förslag, både sakligt och för att i förväg förankra förslagen innan de läggs fram för Euro-

paparlamentet, ministerrådet och de nationella parlamenten. Trots sin administrativa storlek saknar kommissionen i många fall kompetens och kunskap om de frågor som den har det formella ansvaret för att bereda. Expertgrupperna och rådgivningsgrupperna blir därför ofta avgörande för vilka förslag som kommissionen till slut lägger fram. De kan åtminstone delvis sägas fungera på samma sätt som det svenska kommittéväsendet när det gäller att förbereda officiella beslut. Det är alltså kommissionen som bestämmer vilka kommittéer som ska tillsättas, vilka uppdrag de ska ha, den organisatoriska strukturen och – inte minst – vilka som ska medverka: ordförande, sekreterare, övriga ledamöter med mera. Det är också kommissionen som bestämmer hur kommitténs resultat ska hanteras. Kommissionen har, med andra ord, ganska stort handlingsutrymme i detta tidiga skede av beslutsprocessen.

Cirka tvåtredjedelar av deltagarna i kommittéerna är normalt tjänstemän från medlemsstaterna, men i många fall förväntas inte en tjänsteman fullt ut företräda sin regering utan sitter med lika mycket som särskilt sakkunnig i vissa frågor. Vissa kommittéer är dock i första hand sammansatta av experter inom ett visst område, eller företrädare för vissa intressen och näringsgrenar. Men till skillnad mot det svenska kommittéväsendet, där även företrädare för riksdagspartierna i viss utsträckning sitter med, förekommer det i princip aldrig att ledamöter från de politiska partierna i Europaparlamentet deltar i expert- eller rådgivningsgrupperna. Detta brukar motiveras med ett önskemål om att europaparlamentariker från samtliga partigrupperingar bör ges plats i en expertgrupp och om inte det beviljas kommer inga att få sitta med. Den reella anledningen till den avvisande hållningen från partigrupperingarna i Europaparlamentet handlar dock mer om att de inte vill binda sig för tidigt i beslutsprocessen, i alla fall inte innan de vet var medlemsstaterna och ministerrådet står i en fråga. Det bör också sägas att inte alla medlemsstater har säte i alla kommittéer och grupper.

Ett annat område för informell dragkamp mellan medlemsstaterna inbördes och EU-institutionerna är genomförandet och administrerandet av EU:s lagstiftning och budget. På nationell nivå ankommer det vanligtvis på regeringen att genomföra den lagstiftning som parlamentet har beslutat om, men denna frihet för exekutiven har inte medlemsstaterna varit beredda att fullt ut ge kommissionen. I stället lägger kommissionen fram förslag om hur EU-lagstiftningen ska genomföras och administreras i medlemsstaterna. Ett omfattande övervakningssystem har därför tagits fram av medlemsstaterna för att bevaka och granska (officiellt assistera) hur kommissionen sköter sina uppgifter i detta avseende. I många fall föreslår kommissionen åtgärder som sedan medlemsstaterna behöver godkänna innan de kan genomföras. En vanlig metod här är att sätta upp en s.k. genomförande-

kommitté med tjänstemän från samtliga medlemsstater, vilka röstar om kommissionens förslag. Medlemsstaterna har då samma röststyrka som i ministerrådet, dvs, Tyskland har flest röster. Kommissionen å andra sidan är mycket oberoende att lägga fram ett förslag om det inte är säkerställt i förväg att det kommer att accepteras av medlemsstaterna och försöker därför på olika sätt – via bilaterala diskussioner med medlemsstaterna – att förankra förslaget.

I termer av hur de här grupperna är sammansatta är överlappningen ofta påtaglig mellan expertgruppen som förbereder kommissionens förslag till ny EU-lagstiftning och de kommittéer som ska genomföra lagstiftningen, och detta gäller särskilt för befolkningsmässigt små länder.

För Sveriges del uppstår det problem med anledning av den tudelade centrala statsförvaltningen och förbudet mot ministerstyrelse. Ska det i första hand vara tjänstemän från departementen eller från myndigheterna som ska medverka i de arbetsgrupper och kommittéer som bereder kommissionens lagförslag, eller de som bereder genomförandet av EU:s lagstiftning? Den pragmatiska lösningen på detta dilemma har blivit att i de flesta fall deltar tjänstemän från departementen i expertgrupperna som förbereder ny lagstiftning, medan tjänstemän från myndigheterna deltar i kommittéer som har till uppgift att anta genomförandelagstiftning. En svårighet med denna uppdelning är dock att expertgrupperna som förbereder ny lagstiftning ofta sysslar med väldigt detaljerade frågor där kunskapen i första hand finns hos myndigheterna, medan det omvända gäller för genomförandekommittéerna som ibland kommer in på politiskt känsliga områden där kompetensen finns hos departementen och dess tjänstemän. I praktiken har detta lett till att i EU-frågor är relationen mellan departementen och myndigheterna på många områden mycket närmare än vad regeringsformen ger uttryck för.

En annan informell maktresurs som medlemsstaterna förfogar över i högre eller lägre grad, är förmågan att skapa samarbete och allianser i syfte att påverka beslutsfattandet. Vissa studier har visat att Sverige verkar ha ett betydande kapital i detta hänseende, eftersom många andra medlemsstaters tjänstemän uppger att Sverige är ett land som man är intresserade av att samarbeta med och att samarbetet med svenska tjänstemän oftast fungerar bra.

Men Sverige har också dragit på sig kritik från kommissionen p.g.a. vad som verkar vara ovilja eller ointresse från de högsta domstolarna när det gäller att efterfråga förhandsavgörande från EU-domstolen, jämfört med andra medlemsstater med motsvarande befolkningsstorlek.

När man talar om informella maktstrukturer inom folkvalda institutioner är det vanligen politiska partiers organi-

sering och interaktioner som lyfts fram. Som nämnts tidigare förväntas flertalet av ledamöterna i de övernationella partigrupperingarna inte i första hand se till sina nationella intressen när viktiga politiska beslut ska fattas i Europaparlamentet, i stället ska den ideologiska orienteringen vara styrande. Detta är naturligtvis inte en helt rättvisande bild av verkligheten. Oftast hamnar de nationella partigrupperingarna på samma linje som sina medlemsstater när beslut fattas som berör den egna staten. Men det har förekommit att ledamöter i partigrupperingarna i Europaparlamentet har drivit en annan ståndpunkt än den egna regeringen och det egna partiets politik.

Ett annat uttryck för hur den svenska nationella partitillhörigheten slår igenom är vilka utskott de svenska ledamöterna i Europaparlamentet söker sig till. Det mönstret är tydligt. I första hand söker sig de svenska ledamöterna till utskott som ansvarar för frågor som av tradition är viktiga i svensk politik – till exempel miljöfrågor. Med tanke på att Sverige endast har 21 platser i Europaparlamentet blir naturligtvis representationen och inblicken i några av de 20 utskotten ganska svag.

En viktig faktor är hur Europaparlamentet är organiserat internt. Här skiljer sig Europaparlamentet från nationella parlament när det gäller uppdelningen i en regeringssida och en opposition. Kommissionen, som delvis kan ses som en regering, utses inte på samma sätt som nationella regeringar och dess sammansättning avspeglar inte de politiska partigrupperingarnas styrkeförhållanden i parlamentet. I någon mening är därför samtliga partier i opposition till kommissionens förslag. Därför uppstår oklarheter om till exempel vem som ska ansvara för ett utskotts utkast till utlåtande över ett kommissionsförslag. Utskotten har lite olika principer för vem som ska få uppdraget att bli rapportör (föredragande), vilket är en viktig position eftersom den som ansvarar för utkastet också får stort inflytande över resultatet. De andra partierna i utskottet utser ofta dessutom en så kallad "skuggrapportör" för att balansera åsikterna. I parlamentet finns det också fler positioner som inte är lika tydliga i den svenska riksdagen, till exempel partisamordnare i ett utskott. Med andra ord, det finns fler ingångar för påverkan i Europaparlamentet än det gör i ett nationellt parlament.

En av de mest informella processerna inom EU handlar om hur ministerrådet, kommissionen och Europaparlamentet i förväg förhandlar utformningen av de utkast till nya lagar som ska läggas på ministerrådets och Europaparlamentets bord – den så kallade trilogen. Det innebär att man på en lägre nivå än den formella inom de tre institutionerna försöker sortera bort eventuella oenigheter och på så sätt får till en lagstiftningsprocess som är smidigare och effektivare än vad den formella proceduren ger uttryck för.

## Den svenska statens, regionernas och kommunernas formella maktrelation

Staten har makt att stifta grundlag (inkl. rättighetslagstiftning), vanliga lagar, speciallagar och har möjlighet att ge statsbidrag.

Den centrala statsmakten i Sverige, dvs. riksdagen, är den enda institution som kan ändra grundlagen. Därför har riksdagen den ultimata politiska makten i Sverige, även om det i praktiken innebär att det är de politiska partierna som styr. Det är också riksdagen, i och med antagandet av regeringsformen 1994, som har definierat kommunernas kompetens och befogenheter. Sverige är enligt sin konstitution ett parlamentariskt system och en enhetsstat, den politiska makten är alltså koncentrerad till riksdagen. Men trots detta är den politiska makten i betydande utsträckning decentraliserad till andra institutioner (inte enbart folkvalda, även om det är de som står i fokus i denna studie), vilket begränsar den centrala statsmaktens maktutövning.

Kommunerna har ett i konstitutionen garanterat självstyre, beskattningsrätt och planmonopol. Planmonopolet är dock inte konstitutionellt garanterat utan nämns endast i kommunallagen. Kommunallagen är en s.k. ramlag och det kommunala självstyret är därför inte exakt definierat. Kommunerna har dessutom restkompetens, vilket innebär att det står kommunerna fritt att fatta beslut i alla frågor som inte åligger andra offentliga organ. Alla kommunala beslut är dessutom de facto lagliga ända tills de överklagas och prövas av överordnad myndighet (oftast domstol). Man brukar därför ibland hävda att det närmare innehållet i den kommunala kompetensen bestäms bakvägen via prövning i domstol.

I teorin verkar det därför kanske som om det kommunala självstyret är vidsträckt, men i praktiken begränsas självstyret i hög grad av statens möjlighet att stifta tvingande lagar som kommunerna måste följa, s.k. speciallagar. Enkelt uttryckt kan man beskriva situationen som att det står kommunerna fritt att bedriva vilken verksamhet de vill under förutsättning att de har fullgjort de skyldigheter som fastställs i den specialreglerade verksamheten. Problemet för kommunerna är dock att den specialreglerade verksamheten är mycket omfattande och kommunerna är ålagda av staten att sköta många områden – i många fall med ganska detaljerade regler för vilka beslut som faktiskt kan fattas. Det handlar till exempel om skolan, förskolan, socialtjänsten, äldreomsorgen, sjukvården, vatten och avlopp med mera. Men även inom de specialreglerade områdena finns det utrymme för kommunerna att fatta egna och för kommunmedborgarna viktiga beslut, som till exempel nedläggning eller uppförande av skolor, förskolor och sjukhus. Uppskattningsvis går 75 till 80 procent av kommunernas administrativa och ekonomiska resurser till hanteringen av

den specialreglerade verksamheten. När det gäller den specialreglerade verksamheten har inte kommunerna samma frihet att fatta egna beslut utan är närmast den administrativt förlängda armen av staten, med uppgift att genomföra den lagstiftning som beslutats av centralmakten.

Uppdelningen i specialreglerad verksamhet och övrig verksamhet är viktig för kommunerna, eftersom rörelsefriheten är begränsad och statens övervakning mer detaljerad och noggrann på det specialreglerade området. Om till exempel ett kommunalt beslut som hanterats enligt kommunallagen har överklagats, kan överordnad instans endast pröva lagligheten i beslutet, medan när det gäller specialreglerad verksamhet kan både lagligheten och lämpligheten (innehållet i besluten) prövas. Kommunala beslutsfattare som inte följer reglerna i den specialreglerade verksamheten kan också straffas, vilket är mindre vanligt för verksamhet som är beslutad av fullmäktigeförsamlingarna.

Vad som är specialreglerat och vad som sköts via kommunallagen är många gånger inte strikt uppdelat och går ofta i varandra. Delar av det som till exempel berör skolan och sjukvården regleras via speciallagar medan annat hanteras med stöd av kommunallagen.

Förutom kommunallagen, som stipulerar ett betydande självstyre, brukar även den kommunala beskattningsrätten nämnas. Det ankommer på kommunerna att i huvudsak själva finansiera den egna verksamheten. Visst stöd kommer från staten via statsbidragen, men de täcker inte mer än mellan 20 och 30 procent av kostnaderna. Dessutom är de ofta öronmärkta för vissa områden eller verksamheter. Lejonparten av de kommunala inkomsterna kommer därför via inkomstskatten. Kort sagt, kommunerna åläggs av staten att bedriva omfattande verksamhet som de till stor del inte får ekonomisk täckning för. Den kommunala inkomstskatten är dessutom proportionell, dvs. alla kommunmedlemmar betalar samma procentandel av sin inkomst i skatt. Det finns inget tak för hur hög kommunalskatt man kan ta ut men staten kan besluta om ett tillfälligt skattestopp.

Planmonopolet ger kommunerna rätt att upprätta planer för hur mark och vatten ska användas i kommunerna, vilket bland annat ger kommunerna möjlighet att påverka vilka som kommer att vara intresserade av att bo där och vilken typ av näringsverksamhet som kommer att bedrivas.

## Regionerna

Relationen mellan staten och regionerna liknar i mycket den som råder för kommunerna. Staten har makt att stifta grundlag, inklusive rättighetslagstiftning, har rätt att ge

statsbidrag och att besluta om vanlig lagstiftning. Trots bytet av beteckning, från landsting till region, är regionerna lokala organ (kommuner) och kommunallagens regelverk gäller även för regionerna. Staten utövar också – i första hand via sina centrala myndigheter – tillsyn och kontroll över och gör utvärderingar av den regionala verksamheten, precis som för kommunerna.

Det regionkommunala självstyret inkluderar skatterätt (i princip på samma sätt som kommunerna). Regionernas ansvarsområde är dock betydligt smalare än kommunernas och avser i huvudsak hälso- och sjukvården och, i vissa fall, allmänna kommunikationer i de mer befolkningstäta områdena. Även om regionerna har en del andra uppgifter – regionalt utvecklingsansvar och vissa kultur- och utbildningsuppgifter – går de mesta av regionernas ekonomiska och administrativa resurser till sjukvården. Den regionala geografiska indelningen överensstämmer i huvudsak med länsindelningen – undantaget Gotland som samtidigt är både en region och en kommun.

Precis som kommunerna är regionerna geografiskt och befolkningsmässigt olika stora och de politiska spänningarna varierar från en region till en annan, men för många råder i huvudsak konsensus om vilka problem som finns och hur de ska hanteras.

Trots att regionernas ansvarsområde är mer begränsat än kommunernas, är det inte ett lätt område att styra och kontrollera, inte minst för de förtroendevalda. Sjukvården, som är det i särklass största ansvarsområdet, styrs till exempel i betydande utsträckning av ett flertal väletablerade och välorganiserade professioner och deras intresseorganisationer. En annan faktor som kraftigt begränsar politikernas styrmöjligheter i kommuner och regioner är "marknadiseringen" av offentlig verksamhet. Utförandet överlämnas till privata aktörer medan utförandeansvaret och finansieringen ligger kvar hos kommunerna och regionerna. De valda politikerna hänvisas ofta till rollen att ta ansvar för frågor där de har svårt att få genomslag för sina idéer och tankar, särskilt om de strider mot professionernas ambitioner. Till stor del handlar den regionpolitiska rollen därför om att hantera ekonomin och ta ansvar för svåra kontroversiella beslut, till exempel att göra nedskärningar i vården. Rollen som politiker är här i många avseenden mer defensiv och mer reagerande gentemot sin omgivning än i andra politiska miljöer. Man brukar ibland säga att regionerna är det bortglömda politiska systemet sett med medborgarnas ögon, men å andra sidan finns det få saker som snabbt kan mobilisera starka opinioner som förslag om att skära ned på vården eller lägga ned sjukhus.

En viktig statlig aktör på regionnivå är länsstyrelserna, som har många och skiftande uppgifter. Flera centrala myn-

digheter använder länsstyrelsen som lokalt organ i stället för att ha en egen regional och lokal organisation. Länsstyrelsen har därmed en viktig uppgift som samordnare av den statliga verksamheten, men samtidigt även som samordnare av den statliga verksamheten med den regionala och den kommunala. I förhållande till kommunerna har dock länsstyrelsen även vissa överordnade och kontrollerande funktioner – flera regionkommunala beslut ska till exempel överklagas till länsstyrelsen i första instans – inte till domstol.

En viss förskjutning i den formella maktbalansen har på senare tid ägt rum genom att regionerna har övertagit det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Länsstyrelsen är trots det fortfarande ett mycket starkt politiskt och administrativt organ. I dag är denna konstruktion ovanlig i andra stater i Europa – undantaget Frankrike och Nederländerna, två länder där den centrala statsmakten fortfarande har en stark närvaro regionalt och lokalt. I de flesta europeiska stater lever de gamla prefekturerna en tynande tillvaro – i den mån de alls finns kvar.

En annan egendomlighet när det gäller länsstyrelserna är att de formellt sett när det gäller makt (sett med ett administrativt hierarkiskt synsätt) inte är ett regionalt eller lokalt organ utan ett centralt organ. Samtliga tjugoen länsstyrelser lyder direkt under regeringen, trots att de är placerade i regionerna, och de ska genomföra olika politiska program under vägledning av centrala myndigheter.

## Den informella maktrelationen mellan den svenska staten, regionerna och kommunerna

Det är inte alldeles enkelt att få grepp om den politiska maktrelationen mellan den svenska staten och kommunerna. Å ena sidan beskrivs ett system för kommunalt självstyre som ger intryck av att kommunerna har stora möjligheter att fatta egna beslut. Å andra sidan åläggs kommunerna en mängd uppgifter som i praktiken slukar en stor del av deras ekonomiska och administrativa resurser, vilket kan uppfattas som en väsentlig inskränkning av självstyret. Men samtidigt innebär den specialreglerade lagstiftningen att en stor del av genomförandet av nationell lagstiftning är decentraliserad till den kommunala nivån, vilket ju kan ses som en förstärkning av den kommunala kompetensen. Många statsvetenskapliga undersökningar, s.k. implementationsforskning, har pekat på vilken makt som utövas av de organ som har till uppgift att genomföra politiska beslut. Sammanfattningsvis kan man således säga att användandet av specialreglerad lagstiftning både försvagar och förstärker det kommunala självstyret.

Men det finns också andra vägar för att vidga eller försvaga det kommunala självstyret och en är tillämpningen av överklaganden av kommunala beslut. Alla kommunala beslut är lagliga fram till dess att de överklagas och prövas av högre instans, vilket betyder att om ingen överklagar ett beslut som är uppenbart olagligt är det likafullt giltigt. Mot detta ska dock ställas det faktum att proceduren för att överklaga kommunala beslut som fattats med stöd av kommunallagen är mycket generös när det gäller vem som har rätt att överklaga. I stort sett alla som bor i en kommun eller som betalar kommunalskatt i en kommun har rätt att överklaga ett beslut – man behöver således inte direkt beröras av det, till skillnad från förvaltningsbeslut som fattas med stöd av speciallagstiftning. Det har även förekommit att en domstol har upphävt ett kommunalt beslut men kommunen vägrar ändå att ändra det, och då saknar statsmakten egentliga lagliga sanktionsmöjligheter. Statens möjligheter att bestraffa tredskande kommuner när det gäller specialreglerad verksamhet är, som nämnts, betydligt bättre och där finns det till exempel stöd i lagen för att utdöma böter både för politikerna och tjänstemännen i de nämnder eller styrelser som har fattat det formella beslutet.

Det har också förekommit att regeringen med hjälp av ekonomiska bidrag, utöver de mer allmänna och generella statsbidragen, försökt "muta" kommunerna att ta på sig verksamheter som inte är specialreglerade genom att erbjuda generösa selektiva subventioner.

En annan strukturell maktkonflikt kan uppstå till följd av att statens ambitioner för hur man vill utveckla det kommunala självstyret går mot varandra. Å ena sidan vill staten decentralisera den statliga förvaltningen genom att kommunalisera genomförandet på lokal nivå, men samtidigt vill man inte ha för starka decentraliseringseffekter i termer av för stora skillnader mellan kommunerna när det gäller den statliga politikens effekter. Å andra sidan vill staten öka den partipolitiska spänningen i den kommunala politiken, för att öka mediernas och därmed också kommunmedborgarnas intresse för och kunskap om den kommunala politiken. Historiskt sett har kommunalpolitik ofta präglats av stor samsyn och samregerande mellan de politiska partierna, möjligen med undantag för storstadskommunerna, och ett pragmatiskt förhållningssätt som syftar till att lösa konkreta och praktiska problem. De partipolitiska och ideologiska motsättningarna har tonats ned till förmån för effektiv problemlösning. Baksidan av denna samförståndsanda är att den leder till bristande insyn för kommunens invånare i hur de politiska besluten fattas samt att ansvarsutkrävandet försvåras. Sedan 1970-talet har därför staten drivit på för att "parlamentarisera" det kommunala självstyret, dvs. göra organisationen av självstyret och dess regelverk mer likt det som finns på nationell nivå, där rollfördelningen mellan den regerande sidan och oppositionen är tydligare. Men ett allt

mer partipolitiserat kommunalt styre kan skapa friktioner när den specialreglerade verksamheten ska genomföras. I många fall styrs kommunerna politiskt av en annan majoritet än den på nationell nivå och i valrörelsen motsatte man sig kanske öppet den nationella politiken, men efter valet förväntas samtliga kommuner lojalt genomföra den politik som beslutats av regering och riksdag. På kommunal nivå leds också de olika förvaltningarna av de kommunpolitiker som sitter i nämnder och styrelser, dvs. politikerna på kommunal nivå befinner sig alltså närmare sin förvaltning än de på nationell nivå.

Den politiska organiseringen är också mindre professionell; de som sitter i fullmäktige är fritidspolitiker och det gäller även de flesta som sitter i nämnder och styrelser. Kommunalråd som är heltids- eller deltidsanställda är ganska få och förekommer mest i stora kommuner (räknat i antal invånare).

När det gäller den ekonomiska organiseringen av kommunerna kan vi också hitta en del intressanta maktpolitiska element. Dessa handlar inte minst om vissa konsekvenser av att kommunernas finansiering till stor del kommer från ett proportionellt inkomstskattesystem. Det resulterar bland annat i att om många personer med höga inkomster bosätter sig i samma kommun kan kommunalskatten sänkas, eftersom skatteunderlaget blir bättre ju fler rika som bor i kommunen jämfört med en kommun som har många fattiga. Och fattiga kommunmedlemmar behöver också ofta ekonomiskt stöd – vilket i sin tur leder till ökade utgifter för kommunerna. Summa summarum, rika tjänar på att flytta till samma kommun om de samtidigt kan utestänga de fattiga från att flytta in –men hur åstadkommer man det? Svaret heter planmonopolet. Eftersom kommunerna kan bestämma vad som ska byggas i en kommun och var, har de möjlighet att påverka vilka som har råd och lust att bosätta sig i kommunen. Denna möjlighet att påverka får också konsekvenser för hur den politiska majoriteten kan bevaras i en kommun.

Det kan här också vara värt att påminna om fördelningen av antalet invånare mellan kommunerna. Mer än hälften av landets 290 kommuner (cirka 57 procent) hade ett invånarantal som understeg 20 000 och cirka 25 procent av kommunerna har ett invånarantal som understiger 10 000 år 2020. Den ekonomiska situationen för många kommuner är med andra ord ganska blek och statsbidrag och skatteutjämningsbidrag löser inte alla problem.

Skatteutjämningsbidraget innebär att kommuner och regioner med bättre skatteunderlag får se en del av sina intäkter överförda direkt till de kommuner och regioner som har sämst skatteintäkter. Detta har skapat spänningar mellan rika och fattiga kommuner och regioner.

Den politiska kartan skiljer sig också markant från den vi vant oss vid på nationell nivå. Den styrande majoriteten består oftast av en koalition av partier, och om endast ett parti styr (vilket är mycket ovanligt) så är det nästan alltid Socialdemokraterna. Vi kan hitta många exempel på koalitionsbildningar som inte ännu har förekommit på nationell nivå, blocköverskridande samarbete mellan vänster och höger till exempel Vissa koalitioner innehåller dessutom lokala partier som – naturligt nog – inte är representerade på central nivå.

Det är dock viktigt att komma ihåg att merparten av platserna i fullmäktigeförsamlingarna går till samma partier som har säte i riksdagen, och rikspartiernas organisering av valen till fullmäktigeförsamlingarna överensstämmer i stort sett med den kommunala indelningen och valkretsindelningen till nationella val. Det är också möjligt för riksdagsledamöter att sitta med i fullmäktigeförsamlingar, nämnder och styrelser eller andra kommunala organ. Någon riktigt klar bild av hur de informella kontakterna går inom de nationella partierna mellan deras centrala och lokala nivå och vilken roll de spelar lyser dock med sin frånvaro inom den statsvetenskapliga forskningen.

Sveriges Kommuners och Regioners förbund (SKR) är en intressant konstruktion och fungerar som en länk mellan staten, regionerna och kommunerna, särskilt när det gäller de informella relationerna.

Denna organisation är formellt sett en intresseorganisation för landets 290 kommuner och 21 regioner, dvs. ett privaträttsligt organ, och saknar därför officiella myndighetsuppgifter. SKR har till uppgift att ta till vara kommunernas och regionernas gemensamma intresse gentemot staten. Ibland uppfattas därför SKR som en maktfaktor som kan begränsa statens makt över det lokala självstyret (se t.ex. Barbro Hedvall i DN 2021-08-05 "När de förenade kommunerna trycker på, då känns det"). Men det finns också andra som betonar hur SKR som institution förmår underlätta statens styrning av kommunerna. Eftersom kommunerna har en intresseorganisation kan staten förhandla med den och nå överenskommelser som i princip blir bindande för samtliga regionala och kommunala organ, t.ex. att inte höja kommunalskatten. Regeringen kan även delegera till SKR att administrera vissa statliga program och uppgifter. När det kommer till löneförhandlingarna för de kommunalt anställda är dessutom SKR arbetsgivarpart och har därmed i praktiken delvis övergripande ansvar för lönebildningen inom den offentliga sektorn. Dessutom fungerar SKR som ett stöd och som konsult, särskilt för de mindre kommunerna, när det gäller utformandet och organiseringen av olika verksamheter. Huruvida SKR i realiteten enbart fungerar som ett instrument för att bevara och stärka det kommunala självstyret eller om det i praktiken är ännu ett in-



strument för staten att styra kommunerna får förbli osagt i denna promemoria.

På samma sätt som för kommunerna finns det strukturer som potentiellt binder ihop den centrala nivån med den regionala. Den viktigaste är de politiska partierna. I stor utsträckning hittar vi samma partier på den centrala nivån som på den kommunala nivån, vilket bäddar för möjligheter till inflytande från båda hållen. Regionernas förtroendevalda har möjlighet att påverka "sina politiker" i regering och riksdag och omvänt. Valkretsarna till riksdagen överensstämmer också geografiskt ganska väl med den regionala indelningen, om än inte helt – det finns fler valkretsar (29 stycken) än antalet regioner (21 stycken).

## Europeiska unionens, regionernas och kommunernas formella maktrelation

Regionerna berörs i mindre utsträckning av EU:s lagstiftning än kommunerna, men de har en gemensam officiell kanal in i EU via Regionkommittén. Regionkommittén skapades som en följd av Maastrichtfördraget med syftet att bevara och i någon mån förstärka den regionala nivåns politiska inflytande över EU-samarbetet, som i vissa stater – främst de med en federal struktur – ansågs hotad genom det utökade samarbetet på de nya områden som Maastrichtfördraget skapade. Regionkommittén hade som förebild Ekonomiska och Sociala kommittén (EU-institutionen för samarbete mellan arbetsmarknadens parter), vilken inrättades 1952. Även Regionkommittén blev ett rådgivande organ. Ministerrådet måste i vissa frågor höra Regionkommitténs åsikt innan det kan fatta beslut i lagstiftningsfrågor, men är inte tvunget att följa Regionkommitténs synpunkter. I andra frågor står det Regionkommittén fritt att avge yttranden. Om inte Regionkommittén har inkommit med ett yttrande inom en viss stipulerad tid kan ministerrådet fatta beslut utan att rådfråga Regionkommittén.

Regionkommittén uppfattas av vissa som ytterligare ett EU-organ med folkligt mandat (legitimitet). Medlemmarna är dock indirekt valda, till skillnad mot Europaparlamentet, och till skillnad mot europaparlamentarikerna är kommitténs medlemmar bosatta i sina medlemsstater. Under många år har det också funnits en institutionaliserad konflikt mellan Regionkommittén och Europaparlamentet om vilka som är de "sanna" företrädarna för Europas folk.

Den respektive interna organiseringen skilde sig också åt från början. Europaparlamentet var redan från början organiserat i övernationella partibildningar, medan i Regionkommittén avgjorde den nationella tillhörigheten vilken grupp

man skulle tillhöra. Men såväl ideologisk tillhörighet som nationell tillhörighet spelar i båda fallen en viktig roll. När det gäller Regionkommittén har den ideologiska dimensionen fått allt större betydelse på bekostnad av den nationella; i Europaparlamentet har den nationella dimensionen kanske inte fått ökad betydelse, men den märks fortfarande i frågor som traditionellt har stark nationell anknytning – som t.ex. narkotikapolitiken i Sveriges fall.

Sverige har tolv platser i Regionkommittén, fyra för regionerna och åtta för kommunerna.

Regionerna kan dessutom via lobbyism agera för att motverka eller stödja den svenska statens position i ministerrådet, bl.a. genom möjligheten att medverka i kommissionens samråds- och expertgrupper.

En stor del av kommunernas verksamhet berörs av EU:s lagstiftning, vilket inte är fallet för regionerna men den formella kanalen in i EU-samarbetet är densamma för kommunerna och regionerna – Regionkommittén – och den fungerar i princip på samma sätt för båda parter.

Europeiska unionens, regionernas och kommunernas informella maktrelation

Regionernas och kommunernas informella väg för påverkan går både via den egna regeringen, medverkan i olika typer av expert- och samrådsgrupper (i första hand kommissionens) och via lobbyism. Kommissionen har, som tidigare nämnts, ett stort antal kommittéer och en del av dessa är intressanta för de kommunala och regionala institutionerna. De har också stora möjligheter att via lobbyism påverka EU-institutionernas beslutsfattande och enskilda regioner, eller regioner i samverkan, har etablerat kontor i Bryssel för att öka sina möjligheter till inflytande och bevakning av vad som är på gång i EU:s organisationer.

Lobbyism kan användas såväl för att motverka som för att stödja den svenska statens position i ministerrådet. Företrädare för svenska kommuner kan också delta i någon eller några av kommissionens expert- eller samrådsgrupper, vilka i form av inflytande över ny EU-lagstiftning ofta överträffar Regionkommittén.

## Regioners och kommuners formella maktrelation

Regioner och kommuner befinner sig på samma nivå i det politiskt administrativa systemet när det gäller makt, och de styrs båda av kommunallagen. Därför blir de ibland konkurrenter i stället för samarbetspartner eftersom de har an-



svarsområden som går i varandra och ingen av dem kan bestämma över den andra. På områden där båda berörs har de, kort sagt, veto-makt över varandra.

De officiella formerna för hur kommuner och regioner kan samarbeta med varandra är många. En form är s.k. kommunalförbund, inom vilket en eller flera kommuner kan rymmas tillsammans med en eller flera regioner – oftast dock endast en region. Kommunalförbund som enbart består av kommuner förekommer också. Andra former för kommunalsamverkan är mindre komplicerade, t.ex. gemensam nämnd, samordningsförbund, gemensamt ägt kommunalt bolag m.m. På det hela taget har på senare år lagstiftningen blivit generösare när det gäller vilka samverkansformer som kan skapas mellan kommuner och regioner, nästan vad som helst är tillåtet tycks det i dag.

## Regioners och kommuners informella maktrelation

Ett problem som har nämnts tidigare är att kommuners och regioners verksamhet ofta berör varandra. De befinner sig alltså på samma nivå i maktstrukturen och därför inträffar inte sällan kollisioner i frågor som rör t.ex. sjuk- och äldreomsorg. Kommunernas och regionernas möjlighet att samverka kan också bero på skillnader i storlek. De mindre kommunerna och regionerna har ofta svårt att avsätta resurser till att konkurrera eller samarbeta med de större på lika villkor, och stora kommuner kan ibland uppfatta sig snarast som konkurrenter till regionerna än som medspelare. Denna spänning märks också inom kategorierna, dvs. mellan stora och små kommuner och stora och små regioner.

När det gäller den partipolitiska organiseringen förekommer ofta spänningar inom partierna beroende på att inom en region och en kommun kan ett parti ha olika starkt stöd hos väljarna. De styrande i regionerna väljs förvisso direkt av folket, men det gör också kommunernas. Det som komplicerar saken ytterligare är att ett parti kan ha starkt stöd inom en viss del av en region eller kommun, och de som representerar den delen inom partiet har därför vanligen större inflytande än de andra i partiet. Regionpolitikerna har också att hantera att det egna partiet är olika starkt i de kommunfullmäktige som ingår i regionen.

Till saken hör också att det ibland handlar om prestige – emellanåt är det tydligt att det anses "finare" att vara kommunalpolitiker än regionpolitiker – särskilt om man företräder en stor kommun.

## Sammanfattning

Allt kan inte sägas inom ett så begränsat format som detta, men huvudbudskapet är att en demokrati – oavsett formell beskrivning – alltid är uppdelad på flera offentliga organ som härleder sin maktutövning (legitimiteten) från samma källa, dvs. folket. Även Sverige, en stat som ofta beskrivs som en enhetsstat med stark centralmakt, har i praktiken ett antal offentliga institutioner som både kan driva statsmakten framför sig och tvinga den att fatta beslut som den kanske inte hade avsett eller, kanske vanligare, förmår förhindra eller bromsa beslut som regering och riksdag avsåg att fatta. Men naturligtvis kan också staten förhindra förändringar som den motsätter sig. Medlemskapet i EU har gjort denna problematik extra tydlig, vilket visserligen skapar unika möjligheter att påverka de europeiska stater som omger oss, men också öppnar upp för tydligare påverkan av en annan och mer omfattande natur från andra europeiska länder än tidigare.

De fyra entiteter som beskrivs i denna studie – staten, EU, regioner och kommuner – har samtliga kraft och möjlighet att driva på och förverkliga sina idéer och projekt, men också möjlighet att motverka det de inte vill ska hända. De kan också samarbeta i syfte att stödja eller motverka varandra. En eller flera kommuner och regioner kan till exempel via den europeiska beslutsprocessen försöka motverka det ställningstagande som den svenska staten har gjort i en viss fråga. Å andra sidan kan den svenska staten – under hänvisning till EU:s lagstiftning eller pågående lagstiftningsprocess inom EU – påtvinga kommuner och regioner förändringar av arbetssätt och reformer som den annars kanske inte kunde ha mäktat med. Kommuner och regioner kan, tillsammans med den svenska staten, också sätta tryck på andra medlemsstater och på EU:s institutioner.

Det finns mekanismer som kan överbrygga de institutionella motsättningarna; de politiska partierna spelar en viktig, kanske avgörande roll, för hur de folkvalda organen förmår att samverka och därmed hur ett statsskick hänger ihop. Problemet är dock att partisystemet i Sverige har blivit allt mer splittrat. Det informella statsskicket, dvs. partiernas organisering och samverkan, har försvagats genom att allt fler partier väljs in i de valda församlingarna. De majoriteter som bildas i de förtroendevalda organen blir allt mer instabila och de partipolitiska kopplingarna mellan stat, EU, regioner och kommuner blir allt bräckligare. Offentlig makt utövas i allt större utsträckning i form av motmakt i stället för makt som förändrar, dvs. de offentliga folkvalda institutionerna förmår i första hand blockera varandra och de politiska partierna motverkar varandra inom de folkvalda institutionerna i större utsträckning än de förmår att genomföra reformer.

Det betyder inte att det är omöjligt att förändra samhället, men den pådrivande kraften har i ökad utsträckning överförts till icke folkvalda organ som myndigheter, intresseorganisationer, företag (marknaden) och domstolar. Dessa organ kan dock bara agera eller reagera inom mer begränsade områden och saknar den direkta kopplingen till maktutövning som är i hela folkets intresse.

Om detta synsätt används på området digitalisering bör man därför inte bli förvånad om begreppet får en uttolkning på nationell nivå som helt eller delvis överensstämmer med den som finns på EU-nivå, eller på regional och kommunal nivå. Det är inte heller oväntat att kommunerna skiljer sig åt sinsemellan och att regionerna har olika åsikter om vad som är ett digitalt politiskt/administrativt problem och hur det ska åtgärdas. En nyligen publicerad rapport gör dock gällande att lobbyister som verkar för digitaliseringen inom

EU på det ekonomiska området har överlägset mest pengar till sitt förfogande, mer än lobbyister som verkar för till exempel läkemedelsindustrin eller fossila bränslen, och de spenderar mer än 97 miljoner euro årligen för att påverka EU:s institutioner.

Det är, med andra ord, idag inte så lätt att åstadkomma förändringar i en demokratisk stat, särskilt om man vill uppnå förändringar av större magnitud. För att nå framgång måste man realisera vad som kan kallas för metastyrning, dvs. förmågan och kapaciteten att agera på flera olika arenor samtidigt och i samma riktning. Detta innebär att den aktör som idag vill genomföra större förändringar måste hitta metoder för att verka övernationellt, nationellt, regionalt och lokalt – helst samtidigt.

#### OM PROJEKTET DIGITALISERING – MÖJLIGGÖRARE I FRAMTIDENS VÄLFÄRD

Digitaliseringen öppnar nya möjligheter att utforma vård, skola och omsorg. Men för att digitaliseringen ska bidra till en bättre välfärd för alla medborgare måste kunskapen och medvetenheten hos politiker och andra beslutsfattare öka. Det gäller både digitaliseringens möjligheter och risker. Projektet startade 2020 och avslutas hösten 2022.

För mer information om projektets arbete är du välkommen att kontakta projektledare **Linda Olsson** (linda.olsson@iva.se), kommunikationsansvarig **Jan Westberg** (jan.westberg@iva.se) eller projektets koordinator **Eva Lagerblad** (eva.lagerblad@iva.se)