



LUND UNIVERSITY

Underordning och självstyrelse

De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet

Wenander, Henrik

Published in:
Statsvetenskaplig tidskrift

2018

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Wenander, H. (2018). Underordning och självstyrelse: De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 43-59.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Underordning och självstyrelse

De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet

Henrik Wenander

Subordination and Self-Government: The Constitutional Role of Swedish Municipalities in the European Multi-Level Order

The article explores the constitutional role of Swedish local government (municipalities) in the context of EU law. The tension between subordination as a part of the monolithic member state of Sweden and the constitutionally protected self-government forms the analytical framework. The study highlights the legal structures and links them to theories on multi-level governance. It looks into the role of local government in the EU legislative process, in implementation of EU law and as a legally based limiting force to the policy of the central Swedish state. The article concludes that a monolithic view of the state, including local government, does not entirely capture the constitutional role of municipalities in the EU context. Swedish municipalities should therefore be seen as important participants in political and legal arenas on the European level.

1. Inledning

I ett konstitutionellt perspektiv har de svenska kommunerna en splittrad roll. För det första är de ett uttryck för demokratiskt styre på det lokala planet med direktvalda ledamöter i kommunfullmäktige som högsta organ och med ett visst utrymme att besluta om sin verksamhet. För det andra fungerar kommunerna i stor utsträckning som organ för att genomföra politik som är beslutad av riksdag och regering på nationell nivå. Dessutom, för det tredje, medför Sveriges medlemskap i Europeiska unionen att kommunerna i stor utsträckning fungerar som verkställare av politik beslutad på EU-nivå. Kommunerna ingår därmed som en del av ett flernivåsystem, med ett spänningsfält mellan lokal, nationell och övernationell rättslig reglering och demokrati. Kommunernas ställning mellan underordning och självstyrelse i detta spänningsfält är därför intressant att studera i ett konstitutionellt rättsligt perspektiv. Syftet med denna artikel är att undersöka vad det svenska EU-medlemskapet innebär för kommunernas konstitutionella ställning, det vill säga vad de juridiskt sett får och ska göra, i förhållande till riksdag, regering och EU:s organ. Med kommuner

Henrik Wenander är professor i offentlig rätt, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet.
E-post: henrik.wenander@jur.lu.se

avses här för enkelhets skull både kommuner och landsting/regioner (jämför 1 kap. 7 § regeringsformen, RF, där det talas om kommuner på lokal och regional nivå). Den grundläggande frågan är vilken konstitutionell rättslig ställning de svenska kommunerna har i det europeiska flernivåsystemet för rättslig och politisk styrning: är de enbart osjälvständiga delar av medlemsstaten Sverige eller är de från den centrala staten fristående rättsliga aktörer? Denna fråga behandlas i det följande utifrån kommunernas rättsliga ramar och handlingsutrymme vid antagande och genomförande av EU-rättsliga regler.

Konstitutionella frågor har till sin natur både juridiska och politiska aspekter (Smith & Petersson 2004: 12 ff.). Även om rättsvetenskap och statsvetenskap har delvis olika forskningsintressen och utgångspunkter, är forskningsobjekten ofta desamma, nämligen offentliga institutioner och processer för offentlig maktutövning. Denna artikel har en rättsvetenskaplig utgångspunkt och undersöker sålunda kommunernas ställning i perspektiv av de regler som kringgärdar deras verksamhet, även om ämnet givetvis har beröringspunkter också med statsvetenskaplig forskning (se vidare om förhållandet mellan rätts- och statsvetenskap Nergelius, 2010: 328 ff.). En teoretisk bakgrund till undersökningen är de modeller för flernivåstyrning, *multi-level governance*, som har diskuterats i stats- och rättsvetenskaplig forskning, särskilt i förhållande till den europeiska integrationen (Piattoni, 2012: 670 ff.; della Cananea 2010: 284 ff.). På senare tid har dessutom den internationella juridiska litteraturen särskilt uppmärksammat de rättsliga implikationerna av flernivåstyrningen för den lokala och regionala maktutövningen (Panara 2015 och Finck 2017). Ambitionen med artikeln är att genomföra en juridisk analys och knyta denna teoribildning till de svenska juridiska strukturerna på området.

Metodmässigt utgår artikeln från en identifiering och systematisering av de juridiska ramarna i form av reglering i grundlag, EU-rätt och vanlig lagstiftning samt anknytande material i form av lagförarbeten, rättspraxis och rättsvetenskaplig diskussion. Den ovan identifierade spänningen mellan underordning och självstyrelse utgör en analytisk ram för framställningen. En sådan undersökning kan därigenom bidra till en samlad och övergripande förståelse av juridiken på området (Westermann 2011: 93 f.), i synnerhet avseende gränserna för vad kommunerna ska och får göra. Genom att anknyta till statsvetenskaplig forskning kan en sådan rättsvetenskaplig framställning, inte minst i EU-frågor, kompletteras med viktiga aspekter som gäller övergripande tendenser och maktfrågor (Neergaard & Wind 2012: 286). Förhoppningen är att artikeln på detta sätt bidrar till att utveckla förståelsen av de svenska kommunernas rättsliga roll i EU:s flernivåsystem.

Artikeln inleds (avsnitt 2) med en kort översikt över de konstitutionella rättsliga förutsättningarna för de svenska kommunernas verksamhet som en del i flernivåstyrningen. I de tre centrala avsnitten i artikeln (3, 4 och 5) uppmärksammas kommunernas roll i olika skeden av antagandet och genomförandet

av EU-politik i form av rättsliga regler. Sålunda behandlar avsnitt 3 de svenska kommunernas utrymme att agera i EU:s lagstiftningsprocess och i införandet av EU-rätt i svenska författningar medan avsnitt 4 behandlar kommunernas roll som genomförare av EU-lagstiftning. Därefter behandlas kommunernas utrymme att i förhållande till EU:s regelverk agera rättsligt, främst i domstolar på nationell och europeisk nivå, för att tillvarata sina intressen (avsnitt 5). Till sist (avsnitt 6) görs några avslutande iakttagelser.

2. Konstitutionella förutsättningar

2.1 SVERIGE

När det först gäller den svenska nivån har kommunerna en grundläggande roll i statsskicket. Redan i 1 kap. 1 § RF nämns den kommunala självstyrelsen som ett medel att förverkliga folkstyrelsen, vid sidan av det representativa och parlamentariska statsskicket. Av 14 kap. 2 § RF framgår vidare att kommunerna ”sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund”. Statsvetenskaplig forskning har uppmärksammat att den kommunala självstyrelsen i Sverige i internationellt perspektiv har en stark konstitutionell ställning (Lidström 2015: 416). Det är samtidigt tydligt att grundlagsregleringen bygger på att Sverige ska vara en enhetsstat, där kommunerna och de lokalt valda församlingarna är underordnade riksdagen, som utgör ”folkets främsta företrädare” (1 kap. 4 § RF) och regeringen som ”styr riket” (1 kap. 6 § RF) (se Erlingsson & Ödalen 2007: 71). I statsvetenskapligt perspektiv har kommunernas ställning beskrivits som instrumentell och underordnad i förhållande till de övergripande politiska målen på nationell nivå. De har i grundlagen till stor del behandlats som förvaltningsenheter (Strandberg 2016: 200 f.).

Mot denna bakgrund får kommunerna ha hand om vissa angelägenheter enligt närmare bestämmelser i lagstiftningen. Den viktigaste regleringen finns i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) som uppställer ett krav på att kommunens åtgärder ska ha anknytning till dess område och medlemmar. Detta krav betecknas ofta som en lokaliseringsprincip. En viktig begränsning av det område där kommunerna själva får bestämma om sin verksamhet (det frivilliga, eller fakultativa, verksamhetsområdet, se Holmberg & Stjernquist m.fl. 2012: 372) är enligt 2 kap. 2 § i samma lag att kommunerna inte får agera i frågor som enbart faller inom statens eller något annat organs behörighet.

Av särskild betydelse är här att det anses föreligga ett förbud för kommuner att ägna sig åt utrikespolitik, såvida det inte finns särskilt stöd i bestämmelser i speciallagstiftning (se avseende tjänsteexport och internationellt bistånd lagen [2009:47] om vissa kommunala befogenheter). I praxis har Regeringsrätten (nu Högsta förvaltningsdomstolen) ansett att Helsingborgs kommun gick utanför

den kommunala kompetensen genom att fullmäktige beslutade att uttala sig för att kommunen förklaras som en kärnvapenfri zon och för att kräva garantier för att besökande örlogsfartyg inte medförde kärnvapen. Domstolen konstaterade att frågor om opinionsyttringar om Sveriges förhållande till andra länder ankommer på regeringen och riksdagen och upphävde besluten (RÅ 1990 ref. 9). Med stöd av bestämmelsernas motsvarigheter i tidigare kommunallag har domstolen vidare upphävt Malmö kommuns beslut att ge ekonomiskt stöd till en kampanj för opinionsbildning om fördelarna med en fast förbindelse över Öresund (RÅ 1993 ref. 32).

Ett avgörande av särskilt intresse för kommunernas roll i EU-samarbetet är RÅ 1994 ref. 23. Där hade en kommunmedlem överklagat Partille kommuns beslut om att ingå samarbetsavtal om inrättade av ett västsvenskt EG-kontor i Bryssel och om att anslå medel till detta. Klaganden ansåg att besluten överskred den kommunala kompetensen. Kammarrätten, i vars bedömning Regeringsrätten sedermera instämde, konstaterade att kommunerna var behöriga att allmänt främja näringslivsutveckling, att detta inte kunde vara en exklusiv angelägenhet för staten, samt att kontorets uppgifter var så gott som helt inriktade på näringslivsfrämjande. Detta låg därmed inom den kommunala kompetensen. Som ett ytterligare argument för att sådana åtgärder skulle vara tillåtna har senare framförts att beslut av detta slag motiveras av behovet att bevaka de regionalpolitiska intressena i EU (Lindquist, Lundin & Madell 2016: 388). Persson (2005: 171 f.) noterar att betydelsen av lokaliseringsprincipen som begränsning av den kommunala kompetensen möjligen har minskat. Denna utveckling kan sättas i samband med den princip om internationell öppenhet som kommer till uttryck i 1 kap. 10 § RF, där bland annat EU-medlemskapet lyfts fram som en av statsskickets grunder (Wenander 2011: 560 f.) Dock finns rimligen fortfarande en gräns, där en åtgärd är alltför utrikespolitiskt präglad för att kunna rymmas inom den kommunala kompetensen.

Kommunernas rättsligt sett underordnade ställning visar sig vidare i att riksdagen eller regeringen kan överlämna uppgifter åt kommuner (8 kap. 2 och 3 §§ samt 12 kap. 4 § RF). På detta så kallade obligatoriska område ger riksdag och regering sålunda kommunerna i uppgift att sköta vissa uppgifter (Dalman 2011: 79 ff.). Riksdagens och regeringens utrymme att styra kommunerna genom lagstiftning begränsas av ett grundläggande proportionalitetskrav på att inskränkningen av den kommunala självstyrelsen inte bör "gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den" (14 kap. 3 § RF; Holmberg & Stjernquist m.fl. 2012: 614 f.). Statliga åligganden för kommunerna är trots denna begränsning mycket vanliga. Det obligatoriska verksamhetsområde som följer av sådana regler avser exempelvis barnomsorg, renhållning och kollektivtrafik (Holmberg & Stjernquist m.fl. 2012: 372). De nämnder som fattar beslut på kommunens vägnar fungerar i dessa fall som kommunala förvaltningsmyndigheter som genomför riksdagens eller regeringens politik

(Bohlin 2016: 43; Persson 2013: 316). Inte sällan antas lagar och förordningar dessutom för att genomföra EU-rättens krav i svensk rätt (se vidare avsnitt 4).

Enligt Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse (European Charter of Local Self-Government, Strasbourg den 4 november 1985, SÖ 1989:34) som Sverige har tillträtt ställs vissa krav på de deltagande staternas ordningar för att trygga kommunernas självbestämmande (Eliason 2008: 78 f.). Bland annat ska kommunerna kunna få till stånd en domstolsprövning av sin rätt till kommunal självstyrelse.

Den svenska kommunala självstyrelsen kan som nämnts ovan betraktas som långtgående i ett europeiskt perspektiv. På många punkter tycks den svenska ordningen för kommunal självstyrelse också uppfylla konventionens krav. Dock har kommunernas möjlighet att ta tvister med staten till domstol uppmärksamats som en svag punkt. Enligt svensk rätt har kommunerna vissa möjligheter att få myndigheters beslut som berör dem prövade i domstol. Medan regeringen har framfört att svensk rätt uppfyller konventionens krav i detta avseende, har forskare liksom representanter i Europarådssamarbetet ansett att de möjligheter som erbjuds till domstolsprövning inte är tillräckliga (SOU 2007:93, 31 ff.; Hettne 2005: 81; Örnberg 2014: 33).

Högsta domstolen har i ett mål som rörde Vellinge kommun och kommunal skatteutjämning anfört att konventionen inte i sig kan grunda någon rätt till domstolsprövning som inte framgår av den svenska lagstiftningen (NJA 1998 s 656 II). Något senare kom Regeringsrätten att pröva Täby kommuns påstående om att systemet med skatteutjämning stred mot regeringsformens skydd för kommunalt självstyre. Den dåvarande bestämmelsen om normprövning angav att ett fel måste vara uppenbart för att en lag eller förordning skulle åsidosättas (11 kap. 14 § RF i dåvarande lydelse). Domstolen ansåg att den eventuella bristen i förhållande till grundlagen inte var uppenbar och att lagstiftningen därmed inte skulle åsidosättas som grundlagsstridig (RÅ 2000 ref. 19).

2.2 EU

I fråga om EU-nivån kan det noteras att unionen i rättsligt perspektiv först och främst utgör ett samarbete mellan medlemsstaterna. Grunden för samarbetet är de mellanstatliga avtal som utgör EU:s primärrätt: fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), fördraget om EU:s funktionssätt (funktionsfördraget), anslutningsavtalen för nya medlemsstater med flera. Enligt ingressen och artikel 1 i EU-fördraget är en av ambitionerna med samarbetet att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken. Denna formulering (i EU-fördragets föregångare EEG-fördraget) låg till grund för EU-domstolens tolkning att fördraget riktade sig inte bara till medlemsstaterna utan också till dess medborgare, vilket beredde vägen för ett krav på nationella domstolar att tillämpa EU-fördragets regler direkt (mål 26/62 *Van Gend en Loos*; Hettne & Otken Eriksson 2011: 171 f.). Däremot har de i medlemsstaterna ingående

delarna i form av delstater, regioner eller kommuner inte på samma sätt en grundläggande ställning i den EU-rättsliga strukturen. EU-rättens grundläggande uppbyggnad kan beskrivas som baserad på en monolitisk syn på staten, som inte ger utrymme för federala, regionala eller lokala delar inom staterna att ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till EU. Med detta strikta och traditionella synsätt är det alltså enbart medlemsstaterna och EU:s institutioner som agerar på EU-nivån (Finck 2017: 6 ff.).

Kommunernas rättsligt sett underordnade ställning i EU:s grundläggande struktur – i meningen att de endast utgör delar av medlemsstaterna – relative-ras i viss mån av bland annat deras roll i Regionkommittén, vilken utgör ett rådgivande organ i EU:s struktur (Panara 2015: 23, se vidare avsnitt 3). Dessutom kan ett antal andra rättsliga och politiska mekanismer ses som utmaningar mot synsättet att kommuner endast utgör underordnade delar av medlemsstaterna. Här märks bland annat olika möjligheter för kommunerna att agera rättsligt i motsättning till sina medlemsstater, företrädna av regeringarna (Panara 2015: 23 ff., se vidare avsnitt 5). Finck (2017: 21 ff.) anknyter här med hänvisning till bland annat Elinor Ostrom till teorier om polycentri, det vill säga att det i stället för en enda utgångspunkt för maktutövning kan finnas flera styrande aktörer som är oberoende av varandra. I nordisk rättsvetenskap har på motsvarande sätt modeller grundade på polycentri använts för att beskriva förhållandet mellan medlemsstaternas och EU:s rättsordningar (Zahle 2005: 332 ff.).

Det kan här vidare nämnas att EU-fördraget uttryckligen anger att unionen ska respektera medlemsstaternas konstitutionella identitet, inklusive det lokala och regionala självstyret (art. 4.2 i EU-fördraget). Till att börja med kan denna bestämmelse ses som en regel om att EU inte ska blanda sig i medlemsstaternas grundläggande strukturer. Dessutom har den tillsammans med Europarådets konvention om kommunal självstyrelse tagits till intäkt för att EU-rätten bör tolkas på ett sätt som gynnar lokal självstyrelse (Finck 2017: 179).

Slutligen är subsidiaritetsprincipen av grundläggande betydelse i EU-rätten. Principen innebär i korthet att EU på områden där unionen inte har exklusiv befogenhet ska vidta åtgärder endast om målen för åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna (artikel 5.3 i EU-fördraget). Av intresse i detta sammanhang är att fördragstexten specificerar att här avses medlemsstaterna på såväl central, regional som lokal nivå. Principens efterlevnad kontrolleras bland annat av de nationella parlamenten och Regionkommittén.

3. Kommunerna som deltagare i EU:s lagstiftningsprocess

I detta avsnitt undersöks, som ett led i behandlingen av artikelns övergripande fråga om kommunernas rättsliga ställning i flernivåsystemet, utrymmet för

kommuner att delta i lagstiftningsprocesserna i EU. Det innebär dels direkt deltagande i lagstiftningen, dels utrymme för ett mer formaliserat politiskt påverkansarbete.

När det gäller deltagande i lagstiftningen bygger de skilda lagstiftningsförfaranden som föreskrivs i funktionsfördraget på att det direktvalda Europaparlamentet och medlemsstaternas regeringars företrädare i rådet samfällt antar lagstiftningsakter i form av förordningar, direktiv eller beslut. Därutöver kan kommissionen i viss utsträckning ges befogenhet att, i samma former, anta rättsakter som antingen delegerade akter eller genomförandeakter (art. 289–291 i funktionsfördraget). Federala enheter och andra delar av medlemsstaterna, såsom de svenska kommunerna, har därmed inget formellt inflytande i EU:s lagstiftningsprocess. Här visar sig deras – rättsligt sett – underordnade ställning i den medlemsstatscentrerade organisationen av EU-samarbetet.

Dock finns visst utrymme för kommuner och andra regionala och lokala organ att påverka Europaparlamentets och rådets lagstiftningsprocesser samt kommissionens antagande av rättsakter. Till att börja med finns som nämnts (avsnitt 2.2) Regionkommittén, som består av valda regionala och lokala representanter utsedda av rådet på förslag av medlemsstaterna. Ledamöterna ska agera helt oberoende av instruktioner från exempelvis regeringarna (art. 300 i funktionsfördraget; Lenaerts & Van Nuffel 2011: 548 ff.). Arbetet i Regionkommittén ger på så sätt utrymme för svenska kommuner att direkt påverka EU:s lagstiftningsförfarande utan att gå via regeringen (SOU 2016:10, 108 f.). Som Finck (2017: 49) har påpekat finns det dock gränser för vad kommuner kan åstadkomma genom Regionkommittén. Dels kan det politiska genomslaget för kommitténs synpunkter i praktiken vara mycket begränsat, dels måste givetvis till exempel de svenska representanterna för landsting/regioner få tillräckligt stöd bland övriga ledamöter för att Regionkommittén ska föra fram deras uppfattning.

En ytterligare viktig mekanism rör förfarandet för att kontrollera subsidieringsprincipen (se avsnitt 2.2) genom de nationella parlamenten. Denna *early warning mechanism* bygger på att kommissionen skickar utkast till EU-lagstiftning till de nationella parlamenten, så som föreskrivs i det till EU-fördragen fogade protokollet (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I länder med regional och lokal representation i parlamentet i en särskild kammare kan detta förfarande innebära en påverkansmöjlighet för den lokala nivån. Också annars kan detta hörande av det nationella parlamentet ge formellt eller informellt utrymme för den lokala nivån att framföra sina synpunkter (Panara 2015: 113 ff.).

När det gäller kommunernas rättsliga utrymme att mer institutionaliserat agera genom politiskt påverkansarbete är kommunala och regionala kontor i Bryssel (ofta kallade regionkontor) viktiga (SOU 2016:10, 96 f. och 175 f. Se även Lindhs uppsats i denna volym). Kommunernas utrymme för att inrätta

sådana kontor får betraktas som grundat i kommunernas kompetens inom det fakultativa verksamhetsområdet enligt kommunallagen. Även om verksamheten bedrivs utomlands och är riktad mot EU som internationell organisation, kan den anses uppfylla lokaliseringsprincipen (se avsnitt 2.1) så länge arbetet sker i de egna kommunmedlemmarnas intresse. En särskild fråga är här om regionkontorens verksamhet någon gång skulle kunna anses utgöra sådan utrikespolitik som ligger utanför den kommunala kompetensen. Med tanke på EU-samarbetets karaktär anfördes redan på 1990-talet allmänt att utrikes- och inrikespolitik där flyter samman i både statsvetenskapligt och juridiskt perspektiv (SOU 1997:30, 92; prop. 1994/95:112, 27). I det ovan nämnda rättsfallet RÅ 1994 ref. 23 gick domstolarna inte närmare in på klagandens argument om att kommunens beslut rörde utrikespolitik med tanke på de då pågående förhandlingarna om EG-medlemskap. Det är idag svårt att se att kommunernas verksamhet genom regionkontor i allmänhet skulle begränsas av kommunallagens begränsning av utrikespolitiskt agerande. Ett undantag skulle dock möjligen vara om regionkontor agerar i frågor som rör centrala statliga intressen och som därmed stör regeringens funktion att styra riket (1 kap. 6 § RF). Utanför EU-samarbetet och utan anknytning till regionkontor har sådana situationer med anknytning till försvarsintressen aktualiserats i fråga om bland annat Region Gotlands uthyrning av Slite hamn till konsortiet Nord Stream under 2016 (Ahlin 2017: 449). Det är möjligen svårt att tänka sig liknande situationer i fråga om kommunernas representation i Bryssel. Hypotetiskt sett skulle dock frågor om gränserna för kommunernas utrikespolitiska verksamhet kunna uppstå i anslutning till de politiskt känsliga diskussionerna om Storbritanniens utträde ur EU som för närvarande förs. På samma sätt som i fråga om uthyrningen av hamnar saknas det tydliga rättsliga regler för hur regeringen i praktiken kan hindra kommunernas agerande i sådana situationer.

En ytterligare möjlighet för svenska kommuner att mer institutionaliserat ägna sig åt politisk påverkan på EU:s lagstiftning ligger slutligen i att agera som remissinstans. Kommunerna har för det första liksom företag, intresseorganisationer och andra möjlighet delta i det öppna samrådsförfarande som kommissionen ska ha med berörda parter (art. 11.3 i EU-fördraget). Här finns det utrymme för kommunerna eller Sveriges kommuner och landsting att ge synpunkter i ett tidigt skede (SOU 2016:10, 102). För det andra kan det förekomma att Regeringskansliet eller andra förvaltningsmyndigheter skickar kommissionens förslag till rättsakter på remiss till bland annat kommuner. Till skillnad från vad som är fallet i fråga om lagförslag i svenska kommittébetänkanden eller departementspromemorior tycks denna form av remissbehandling inte vara särskilt vanlig.

4. Kommunerna som genomförare av EU:s lagstiftning

När Sverige som medlemsstat ska se till att EU:s lagstiftning genomförs kan kommunerna beröras på olika sätt. I detta avsnitt diskuteras kommunernas roll som genomförare av EU-lagstiftning i olika avseenden. Först behandlas utrymmet för riksdag och regering att använda kommunerna för att praktiskt genomföra EU-rätt i Sverige. Därefter undersöks andra skyldigheter för kommunerna att tillämpa EU-rätten och att vara lojala med EU:s regelverk. Slutligen uppmärksammas kommunernas ansvar för avvikelser från EU-rätten.

Vid genomförande av EUs lagstiftning ska Sverige följa den svenska konstitutionella ordningen för normgivning. Behörigheten att anta rättsligt bindande föreskrifter finns i det konstitutionella utgångsläget hos riksdagen eller regeringen.

Till att börja med kan kommunerna åläggas uppgifter att som förvaltningsorgan på det lokala planet stå för de åtgärder som behövs i anslutning till EU-lagstiftningen. Det kan handla om att det behövs ett offentligt organ som fattar beslut om tillstånd eller utövar tillsyn över någon verksamhet. Det kan då många gånger ligga nära till hands att utnyttja kommunerna för detta ändamål. Riksdagen eller, efter delegation (se strax nedan), regeringen kan besluta föreskrifter om sådana uppgifter för kommunerna (8 kap. 2 § första stycket 3 och 3 § RF). Ett exempel finns på livsmedelsområdet, där det bland annat är kommunerna som ansvarar för kontroll av efterlevnaden av EU-förordningar på området, detta enligt 11 § livsmedelslagen (2006:804) och närmare bestämmelser i livsmedelsförordningen (2006:813) (SOU 2015:24, 358 ff.).

Regeringsformen anvisar därutöver ett relativt komplext system för att på vissa områden delegera normgivningsmakt, det vill säga att överlämna åt ett underordnat organ att anta bindande regler (8 kap. RF). På detta sätt kan delegation ske från riksdag till regering, och från riksdag eller regering till förvaltningsmyndigheter eller kommuner.

Att riksdag och regering kan delegera lagstiftningsmakt är inget nytt, utan något som framgick redan av regeringsformen när den antogs 1974. Med avseende på EU-rätten innebär den nu beskrivna ordningen dock alltså att riksdag och regering kan ge kommunerna utrymme att anta lokala föreskrifter som genomför EU-rätt. På så vis kan kommunerna ges utrymme att, inom EU-rättens ramar, anpassa regelverket till lokala förutsättningar. I arbetet med denna artikel har jag dock inte kunnat hitta några exempel på att kommuner på detta sätt har getts utrymme att anta föreskrifter av någon större betydelse. Här skiljer sig situationen från vad som gäller för de statliga förvaltningsmyndigheternas genomförande av EU-rättsliga regler genom myndighetsföreskrifter (Wenander 2016: 502 f.).

Vidare kan kommunerna, på samma sätt som andra privata och offentliga organ, beröras av rättigheter och skyldigheter enligt EU-rätten. Det kan här till att börja med handla om EU-regler som ska tillämpas direkt i medlemsstaterna,

såsom bestämmelser i fördragen eller i EU-förordningar. På ett antal områden följer vidare sådana skyldigheter av svenska lagar och förordningar som genomför EU-direktiv och i övrigt innehåller föreskrifter som kompletterar EU-rätten. I det kommittébetänkande som låg till grund för 2017 års kommunallag inventerades på detta sätt ett stort antal EU-rättsliga regler som påverkade kommunernas verksamhet. Här märks inte minst EU:s regelverk om offentlig upphandling, statsstöd och konkurrens (SOU 2015:24, 355–472; se även Statskontoret 2005). Dessa regelverk påverkar givetvis såväl det vardagliga arbetet i kommunerna som det politiska handlingsutrymmet på ett avgörande sätt (jfr bidragen av Hettne & Montin respektive Hettne & Nyberg i denna volym).

Reglering på EU-nivå innebär principiellt att regeringen inte kan styra förvaltningen, inklusive de kommunala förvaltningsmyndigheterna, på samma sätt som när det gäller helt inhemska regler. Detta gäller till exempel regeringens användning av förarbetsuttalanden i sina förslag för att styra myndigheternas tolkning av lagstiftning. Sådana propositionsuttalanden tillmätts traditionellt stor betydelse. När det gäller EU-rättsligt grundade regler – exempelvis avseende en lag som genomför ett direktiv – är det emellertid tydligt att regeringen inte med samma rättsliga auktoritet kan ge anvisningar om den tänkta tillämpningen, även om regeringen kan redogöra för möjliga tolkningar (Hettne & Reichel 2012: 25). Däremot kan förarbeten från EU:s lagstiftningsprocess tillmätas ett visst värde, vilket gör att bland annat kommissionens uttalanden kan få en styrande verkan (Fenger 2014: 298).

Kommunerna omfattas av den allmänna skyldigheten för medlemsstaterna och deras delar att tillämpa EU-rätten på ett lojalt sätt (artikel 4.3 i EU-fördraget). När de tillämpar EU-rätt direkt eller EU-rättsligt grundade svenska bestämmelser ska de sålunda allmänt eftersträva att EU-rätten får effektivt genomslag (Hettne & Reichel 2012: 21). Denna skyldighet gäller också på områden som i och för sig inte omfattas av EU-rätten, men där lokala regler kan komma att strida mot EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet och icke-diskriminering av aktörer från andra EU-länder. Ett exempel är Haninge kommuns tidigare rekommendation om att den som ansökte om serveringstillstånd enligt alkohollagen skulle göra ett personligt besök hos kommunen. I ljuset av kraven i EU-rätten, närmare bestämt tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden), kom kommunen fram till att ett sådant krav bland annat skulle kunna innebära diskriminering och godtycklig behandling i strid med EU-rätten (SOU 2015:24, 363).

På vissa områden finns EU-rättsliga regler som innebär att medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla regler som kan påverka den fria rörligheten i olika avseenden. På detta sätt omfattar krav i tjänstedirektivet också de svenska kommunerna när de ställer krav på utövandet av tjänster, exempelvis i fråga om serveringstillstånd för alkohol, godkännande av livsmedelsanläggning eller

tillstånd att disponera mark för tivoli (exemplen hämtade från prop. 2012/13:157, 15). Om en kommun avser att anta lokala föreskrifter som påverkar rätten att utöva tjänster ska den anmäla förslaget till Kommerskollegium, som vidarebefordrar anmälan till kommissionen (15 a § lagen [2009:1079] om tjänster på den inre marknaden och tjänstedirektivet). Kommissionen ska granska om de krav som framgår av de föreslagna föreskrifterna är förenliga med EU-rätten. Om så inte skulle vara fallet kan kommissionen besluta att begära att medlemsstaten avstår från att anta reglerna (artikel 15.7 i tjänstedirektivet). Det är sålunda medlemsstaten Sverige, och inte kommunen, som är adressaten för kommissionens beslut. Samtidigt omfattas som nämnts också kommuner av plikten att vara lojal med EU-rätten, vilket inbegriper en skyldighet att följa kommissionens beslut.

Om kommunen avviker från det EU-rättsliga regelverket är det staten som ansvarar i förhållande till EU. Bland annat kan Sverige som medlemsstat bli skadeståndsskyldigt mot enskilda som har lidit skada på grund av att offentliga organ, bland dem kommuner, har avvikit från EU-rättsregler (Hettne & Otken Eriksson 2011: 210 ff.). På motsvarande sätt är det Sverige, företrätt av regeringen, som är kommissionens motpart i ett fördragsbrottsförfarande inför EU-domstolen. Ett sådant kan resultera i att EU-domstolen förelägger Sverige att betala ett standardbelopp eller vite till EU (art. 258 och 260 i funktionsfördraget). Om Sverige blir skyldigt att betala sådana sanktionsavgifter till EU eller skadestånd till enskilda på grund av en kommuns handlande i strid med EU-rätten kan staten i enlighet med nationella civilrättsliga principer kräva kommunen på ersättning (regresskrav) för det som staten har behövt betala ut. I Tyskland har den federala nivån använt denna möjlighet till att kräva ersättning för eventuella böter för fördragsbrott som ett påtryckningsmedel för att få en delstat att införa ett direktiv i delstatsreglerna avseende en fråga som skulle regleras på delstatsnivå (Vogel 2005: 391 f.). Såvitt jag har kunnat utröna har den svenska staten inte riktat motsvarande krav mot kommuner.

5. Kommunerna som rättslig motmakt inom EU-rättens tillämpningsområde

Kommunerna kan inom EU-rättens tillämpningsområde i vissa fall agera som en form av rättslig motmakt. Med detta uttryck avser jag i anslutning till Wockelberg (2003: 29) att kommunerna med lagliga medel kan motverka den centrala svenska statens (regeringens) strävanden. Detta kan ske antingen genom att kommunen driver frågor till domstol eller att den – inom rättsordningens ramar – vägrar att följa antagna svenska regler. Här avses sålunda agerande inom de rättsliga ramarna, vilket ska skiljas från situationer av lag- och domstolstrots utan rättslig grund. Inte sällan har uppmärksammade situationer av sådant lag- och domstolstrots rört åsidosättande av upphandlingsreglerna, vilka grundas på EU-rätt (se exempel hos Lundin 2015: 43 ff.).

När det först gäller utrymmet att agera i svensk domstol har kommunerna, på samma sätt som enskilda aktörer, i allmänhet möjlighet att överklaga statliga förvaltningsmyndigheters beslut i ärenden där kommunen är part (42 § förvaltningslagen [2017:900]; Ragnemalm 2014: 182). När det gäller situationen att en förvaltningsdomstol har upphävt eller ändrat ett kommunalt beslut kan vidare den beslutande kommunen överklaga domstolens dom till högre instans (SOU 2010:29, 655 ff.). Genom dessa och andra rättsmedel ges alltså en allmän möjlighet för kommunerna att genom processer i förvaltningsdomstolar tillvarata sina intressen gentemot staten. På motsvarande sätt kan lagstiftningen dock också ge utrymme för staten att i domstol lösa tvister med kommuner, inte minst i situationer av domstolstrots (Eliason 2008: 83 ff.). De nu nämnda möjligheterna till domstolsprövning gäller också för anspråk med grund i EU-rätten. Som framgått ovan (avsnitt 2.1) har det dock ifrågasatts om den svenska regleringen ger tillräckliga möjligheter för kommuner att få till stånd en prövning i domstol.

På EU-nivån finns framför allt två typer av förfaranden i EU-domstolen som kan vara intressanta i sammanhanget: begäran om förhandsavgörande och ogiltighetstalan. Övriga former för prövning i EU-domstolen såsom fördragsbrottstalan och passivitetstalan (artikel 258–260 och 265 i funktionsfördraget) behandlas inte i det följande.

Till att börja med kan EU-domstolen lämna förhandsavgörande om tolkningen av fördragen och giltigheten eller tolkningen av institutionernas rättsakter när en sådan fråga aktualiseras i ett nationellt förfarande (artikel 267 i funktionsfördraget). Enligt fördragstexten är det en ”domstol i en medlemsstat” som är behörig att vända sig till EU-domstolen med en sådan fråga. I EU-domstolens avgörande *Bengtsson* aktualiserades frågan, om en svensk kommun var behörig att begära förhandsavgörande. I målet hade miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mora kommun i ett ärende enligt miljöbalken begärt att EU-domstolen skulle klargöra innebörden av en rekommendation från rådet avseende elektromagnetiska fält. EU-domstolen konstaterade att nämnden fullgjorde förvaltningsuppgifter och inte hade till uppgift att avgöra en tvist. Nämnden utgjorde därmed, i enlighet med tidigare praxis, inte en domstol som får begära förhandsavgörande (mål C-344/09 *Bengtsson*, EU:C:2011:174, punkt 25). Bernitz (2016: 29) har betecknat utgången i målet som självklar. Om en kommun vill att en svensk domstol begär förhandsavgörande från EU-domstolen får därmed kommunen som part i ett mål (jämför ovan) på samma sätt som enskilda parter försöka övertyga domstolen om att denna bör vända sig till EU-domstolen.

En ytterligare form av talan inför EU-domstolen rör en prövning av om en EU-rättsakt är lagenlig (ogiltighetstalan, artikel 263 i funktionsfördraget). En sådan talan kan ses som ett agerande som motkraft mot EU-nivån eller – möjligen – den egna regeringen om denna stöder den aktuella rättsakten. Inte heller när det gäller denna måltyp har kommuner någon allmän möjlighet att

inleda ett förfarande (Finck 2017: 67). Kommuner kan dock försöka påverka sin medlemsstats regering (om politiska förutsättningar finns) för att få till stånd en sådan prövning (Panara 2015: 39 ff.). Av intresse är vidare att Regionkommittén enligt fördragsbestämmelsen har möjlighet att väcka talan. Här finns sålunda ytterligare en principiell möjlighet för kommuner att indirekt agera som motmakt. I det ovan (avsnitt 3) nämnda protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna nämns särskilt att Regionkommittén kan väcka en sådan talan som rör åsidosättande av subsidiaritetsprincipen. Panara (2015: 121) uppmärksammar att kommittén fram till 2014 inte hade väckt någon sådan talan. Detta, menar han, kan tyda på att den inte betraktar denna form av förfarande som ett verksamt medel för att skydda subsidiaritetsprincipen. I praktiken kan det därmed vara svårt för kommuner att utnyttja denna påverkansmöjlighet. En förändrad inställning kan dock möjligen skönjas. I en resolution från 2018 förklarade Regionkommittén att den motsatte sig ett förslag från kommissionen om vissa ändringar avseende strukturfonder och att den var ”redo att fullt ut utnyttja sin rätt att bestrida rättsakten vid Europeiska unionens domstol, i enlighet med artikel 8 i protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna” (Regionkommittén 2018, punkt 15).

En viktig komponent i kommunernas roll att agera som vad som här kallas rättslig motmakt – alltså att med lagliga medel försöka blockera eller hindra regeringens eller riksdagens åtgärder – är deras kompetens till EU-rättslig lagprövning. I målet *Costanzo* (C-103/88) klargjorde EU-domstolen att kommunala organ på samma sätt som nationella domstolar vid behov ska säkra EU-rättens genomslag genom att åsidosätta nationella föreskrifter som strider mot EU-rätten. Avgörandet kan ses som ett uttryck för EU-rättens polycentriska uppbyggnad (Finck 2017: 157). Denna praxisgrundade skyldighet har i svensk rätt en motsvarighet i 12 kap. 10 § RF som ger svenska offentliga organ rätt och skyldighet till lagprövning avseende svenska författningar och dessas överensstämmelse med högre svenska normer. Både den EU-rättsliga och svenska lagprövningsrätten ger sålunda kommuner och andra förvaltningsorgan utrymme att störa de nationella rättsliga hierarkierna och agera motmakt (Wenander 2014: 458). Till skillnad från domstolar kan kommunerna dock som nämnts inte begära förhandsavgörande från EU-domstolen om de är osäkra på EU-rättens innebörd. I detta avseende visar sig därmed kommunernas rättsligt underordnade ställning.

Ett exempel som illustrerar svårigheterna med denna form av lagprövning och med gränsdragningen mot domstolstrots är när Simrishamns och Tomelilla kommuner vägrade att följa domar från Regeringsrätten som innebar att kommunerna skulle göra om upphandlingar av avfallshantering (de så kallade SYSAV-målen, RÅ 2008 ref. 26; Lundin 2015: 58). Kommunerna anförde att Regeringsrättens domar stred mot EU-rätten. Det kan här noteras att

förvaltningsdomstolarna inte hade begärt förhandsavgörande från EU-domstolen. Så småningom kom justitieombudsmannen (JO) att rikta mycket allvarlig kritik mot kommunerna och uttalade att det var anmärkningsvärt att kommunerna öppet hävdade att landets högsta förvaltningsdomstol hade meddelat felaktiga domar. Eftersom anmälaren i ärendet hade begärt att ansvariga politiker och tjänstemän skulle åtalas för tjänstefel uttalade JO att detta inte kunde bli aktuellt. Ansvar för tjänstefel förutsätter att handlandet sker vid myndighetsutövning, ett rättsligt begrepp som inte innefattar upphandling (JO 2010/11 s. 547). Avgörandet ger därmed inte svar på om JO i en annan typ av ärende hade ansett att detta slags agerande kunde utgöra tjänstefel. Det är inte nödvändigt att här bedöma om kommunernas tolkning av rättsläget var riktig eller ej. Principiellt sett visar situationen emellertid hur kommunerna (och deras tjänstemän) kan slitas mellan lojalitet till den svenska lagstiftaren och till EU-nivån, och det rentav under möjligt straffansvar.

6. Avslutning

Den föregående översikten visar ett mångfacetterat konstitutionellt samspel mellan kommuner, staten och EU:s institutioner och organ. En utgångspunkt kan visserligen vara att kommunerna utgör delar av medlemsstaterna, och att exempelvis svenska kommuner inte har någon direkt roll i EU:s struktur. Med en monolitisk syn på staten kan de därmed betraktas som osjälvständiga delar av medlemsstaten Sverige. De saknar direkt inflytande i lagstiftningsprocessen och fungerar som förvaltningsorgan för att genomföra Sveriges förpliktelser enligt EU-rätten, men ges i allmänhet inte möjlighet att självständigt anta föreskrifter för genomförandet av EU-direktiv.

En närmare undersökning visar emellertid, som Finck (2017) och Panara (2015) har framhållit tidigare, att en sådan beskrivning är starkt förenklad. Både avseende lagstiftning och genomförande av EU-rätt har kommunerna ett rättsligt utrymme som går utöver deras underordnade roll. På så sätt finns indirekta påverkansmöjligheter som har nämnts i avsnitt 3 och 4. Till detta kommer kommunernas potentiella roll som rättslig motkraft (avsnitt 5). Hittills tycks kommunerna dock inte i någon större utsträckning ha använt vare sig möjligheterna till att lösa tvister med staten i domstol eller att ägna sig åt lagprövning, även om vissa exempel alltså finns. Här finns alltså möjligen en outnyttjad potential för kommunerna.

De svenska kommunerna är därmed varken helt underordnade eller helt självständiga aktörer inom EU-samarbetet. Detta stämmer väl med deras dubbla roller på den svenska konstitutionella nivån. På ett övergripande plan kan teorier om flernivåstyrning eller polycentri (se avsnitt 2.2) bidra till förståelsen av de rättsliga strukturerna på området. De båda perspektiven tycks inte utesluta varandra, utan de bidrar med förklaringar till delvis parallella

fenomen. Artikelnen har identifierat några grundläggande roller och uppgifter för de svenska kommunerna i dessa perspektiv. En slutsats är att de svenska kommunerna inte bör betraktas som skilda från EU, utan som viktiga aktörer på politiska och juridiska arenor i EU-relaterade frågor. Det finns därmed anledning att i den rätts- och samhällsvetenskapliga forskningen fördjupa undersökningen av kommunernas roller i EU-samarbetets olika nivåer.

Referenser

- Ahlin, Per, 2017. "Regeringen ska sköta utrikespolitiken", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s 445-449.
- Bernitz, Ulf, 2016. *Förhandsavgöranden av EU-domstolen. Utvecklingen av svenska domstolars hållning och praxis 2010-2015*. Stockholm: Sieps, rapport 2016: 9.
- Bohlin, Alf, 2016. *Kommunalrättens grunder*. 7 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.
- della Cananea, Giacinto, 2010. "Is European Constitutionalism Really 'Multilevel'?", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht/Heidelberg Journal of International Law* 70, s 283-317.
- Dalman, Lena m.fl., 2011. *Kommunallagen. Med kommentarer och praxis*. 5 uppl. Stockholm: SKL Kommentus.
- Eliason, Marianne, 2008. "Kommunen./staten et v.v.", s 77-87 i Moëll, Christina, Persson, Vilhelm & Wenander, Henrik (red.), *Festskrift till Hans-Heinrich Vogel*. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Erlingsson, Gissur Ó & Ödalen, Jörgen, 2007. "Kommunstruktur, självstyrelse och rätten till självbestämmande", s. 61-98 i Karlsson, Nils & Nergelius, Joakim (red.), *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Fenger, Niels, 2014. "Forarbejders retskildeværdi i EU-retten", *Ugeskrift for Retsvæsen B*, s 293-300.
- Finck, Michèle, 2017. *Subnational Authorities in EU Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hettne, Jörgen, 2005. "Tas den kommunala självstyrelsen på allvar?", s 69-92 i Molander, Per & Stigmark, Kerstin (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag.
- Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red.), 2011. *EU-rättslig metod. Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hettne, Jörgen & Reichel, Jane, 2012. *Att göra rätt och i tid. Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Stockholm: Sieps, rapport 2012:4.
- Holmberg, Erik & Stjernqvist, Nils m.fl., 2012. *Grundlagarna. Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lenaerts, Koen & Van Nuffel, Piet, 2011. *European Union Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Lidström, Anders, 2015. "Swedish Local and Regional Government in a European Context", s 414-428 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, onlineversion juni 2016, tillgänglig på <http://www.oxfordhandbooks.com>, citerad 20/6 2018.
- Lindquist, Ulf, Lundin Olle & Madell, Tom, 2016. *Kommunala befogenheter*. 8 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.

- Lundin, Olle, 2015. *Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner*. Stockholm: Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:2.
- Neergaard, Ulla & Wind, Marlene, 2012. "Studying the EU in Legal and Political Sciences Scholarship", s 263–287 i Neergaard, Ulla & Nielsen, Ruth (red.), *European Legal Method – in a Multi-Level EU Legal Order*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nergelius, Joakim, 2010. "Hur ser en jurist på statsvetarens sätt att studera politik (samt juridik)?", s 328–345 i Jerneck, Magnus & Badersten, Björn (red.), *Kontraster och nyanser. Svensk statsvetenskap i brytningstid*. Specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 112.
- Panara, Carlo, 2015. *The Sub-national Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*. Berlin: Springer.
- Persson, Vilhelm, 2005. *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete. Förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden*. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Persson, Vilhelm, 2013. "Sweden – Local Government in Sweden: Flexibility and Independence in a Unitary State", s 305–329 i Panara, Carlo & Varney, Michael (red.), *Local Government in Europe*. Abingdon: Routledge.
- Piattoni, Simona, 2012. "Multi-level Governance and Public Administration", s. 668–680 i Peters, B. Guy & Pierre, Jon (red.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. 2 uppl. London: SAGE.
- Prop. 1994/95:112 *Utrikessekretess m.m.*
- Prop. 2012/13:157 *Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter*.
- Ragnemalm, Hans, 2014. *Förvaltningsprocessrättens grunder*. 10 uppl. Stockholm: Jure.
- Regionkommittén, 2018. "Resolution om ändring av förordningen om gemensamma bestämmelser för de europeiska struktur- och investeringsfonderna till stöd för strukturreformer", *Europeiska unionens officiella tidning* 2018 C 176/5.
- Smith, Eivind & Peterson, Olof, 2004. *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS.
- SOU 1997:30 *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*.
- SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningens rapport nr IX*.
- SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen*.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden. Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden*.
- SOU 2016:10. *EU på hemmaplan. Betänkande av Utredningen om delaktighet i EU*.
- Statskontoret, 2005. *EU:s påverkan på kommuner och landsting*, rapport 2005:12.
- Strandberg, Urban, 2016. "Kommunal självstyrelse", s 189–212 i Mattsson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk författningspolitik*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Wenander, Henrik, 2011. "En princip om internationell öppenhet. 1 kap. 10 § regeringsformen och socialförsäkringsrätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 537–561.
- Wenander, Henrik, 2014. "Förvaltningens lagprövning", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 421–458.

- Wenander, Henrik, 2016. "Myndighetsföreskrifter. Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet", *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 129, s 489–517.
- Westermann, Pauline, 2011. "Open or Autonomous? The Debate on Legal Methodology as a Reflection of the Debate on Law", s 87–110, i van Hoecke, Mark (red.), *Methodologies of Legal Research*. Oxford: Hart 2011.
- Wockelberg, Helena, 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Vogel, Hans-Heinrich, 2005. "Om fördragsbrott och sanktioner i Europeiska unionen", s 387–396, i Regner, Göran, Eliason, Marianne & Vogel, Hans-Heinrich (red.), *Festskrift till Hans Ragnemalm*. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Zahle, Henrik, 2005. *Praktisk retsfilosofi*. Köpenhamn: Christian Ejlers' Forlag.
- Örnberg, Åsa, 2014. *Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt*. Stockholm: Jure.