



LUNDS
UNIVERSITET

VIEWPOINT EUROPE

LUNDS UNIVERSITET | CENTRUM FÖR EUROPAFORSKNING

No 1 | 2020

Hur väl förankras Sveriges EU-politik?

Maria Strömvik

Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet



Viewpoint Europe publiceras av Centrum för europaforskning vid Lunds universitet
www.cfe.lu.se

© 2020 Maria Strömvik och CFE

ISBN: 978-91-519-4821-8



Layout och sättning av Media-Tryck, Lunds universitet
Lund 2020

Hur väl förankras Sveriges EU-politik?¹

MARIA STRÖMVIK
STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN,
LUNDS UNIVERSITET

”Det arbete som vi gör för vårt Europa kan bara växa i styrka om förankringen på hemmaplan, i Sverige, förblir stark. Regeringens målsättning är också att stärka delaktigheten, kunskapen och engagemanget kring EU-frågor i vårt land.”

Stefan Löfven, oktober 2017

Orden ”förankring” och ”delaktighet” förekommer ofta när svenska statsministrar och statsråd talar om det svenska EU-medlemskapet. Budskapet är att samhället, i bred bemärkelse, ska kunna vara delaktigt i utformningen av den svenska EU-politiken. Men varför är det viktigt och hur bra är regeringen på att tala med det omgivande samhället på ett tidigt stadium i processen? Hur vet statsråden, när de åker till Bryssel för att fatta beslut i rådet, vad medborgare, föreningar, företag och organisationer runt om i landet tycker om regeringens politik? I denna rapport redovisas en genomgång av hur departementen själva rapporterar om sina tidiga samråd med intressenter i över 2 200 frågor som diskuterats i Bryssel sedan år 2001. Det visar sig att informationen är ytterst knapphändig och att departementen – även om det finns variation mellan dem – ofta inte hämtat in några synpunkter alls. Dessutom förefaller departementen bli sämre, inte bättre, över tid. De senaste åren har Regeringskansliet endast rapporterat åsikter från icke-statliga intressenter i fyra procent av frågorna. Resultatet av denna bristande förankring blir ett demokratiskt underskott i den svenska EU-politiken som negativt påverkar regeringen, riksdagen, intresseorganisationer och medborgare.

Bland demokratiforskare är det förhållandevis oomtvistat att medborgarens rätt att få delta i lagstiftningsarbete och politiskt beslutsfattande utgör en del av kärnan i en demokrati och att denna rätt bör sträcka sig längre än möjligheten att enbart delta i allmänna val.² Även rättsliga tolkningar av bl a FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter är tydliga; internationell rätt innefattar också rätten att få delta i det politiska beslutsfattandet mellan val, *innan beslutet fattas*. I en fungerande demokrati finns därmed en skyldighet för staten att, utöver

rörsträtten, erkänna och säkerställa möjligheten för medborgare att delta i lagstiftningsprocesser.³

Detta kan ske genom olika samrådsförfaranden, som till exempel offentliga utfrågningar, remissbehandling, referensgrupper, och opinionsundersökningar. Men även information från en regering, utan aktivt sökande efter synpunkter eller förankring, kan ses som en indirekt konsultation i och med att det möjliggör spontana reaktioner från media, individer och grupper i samhället.

Tidsaspekten är av särskilt stor vikt för intressenternas påverkansmöjligheter. Potentialen att bidra till politikens utformning är störst i ett tidigt stadium av processen. Om

¹ Denna studie hade inte varit möjlig att genomföra utan arbetet med kodning och annan hjälp som följande personer bidragit med: Anna Sander, Agnes Wiberg, Dino Ekdal, Johanna Svenson, Alexander Andersson, Carl-Henrik Kinhult, Maria Ricksten, Moa Ryberg, Semira Osmanovic, Miriam Steinwall, Rúnar Alexander Gunnarsson, Jörgen Hettne, Thomas Larue, Jakob Nyström och Hans Hegeland.

² För en översikt, se Bishop & Davies 2002.

³ Golmohammadi 2015; Aparajita m fl 2011.

intressenternas synpunkter inte hörs förrän i ett skede då regeringen redan utformat politiken ska det mycket till för att regeringen ska ändra ståndpunkt.

VARFÖR BÖR INTRESSETER FÅR SÄGA SITT?

Det finns en lång rad anledningar att ta ett medborgerligt mellanvalsdeltagande på allvar, oavsett om det handlar om enskilda medborgare, civilsamhällesorganisationer eller organiserade intressen. Den mest övergripande anledningen är att mellanvalsdeltagande påverkar kvaliteten på demokratin. Genom olika samrådsförfaranden ökar möjligheten för beslutsfattarna att fatta *legitima beslut* baserade på kunskap om åsikter bland de som berörs av beslutet. Detta blir extra viktigt i alla de löpande frågor som inte nödvändigtvis får speciellt stort utrymme bland de frågor som debatteras i samband med de allmänna valen.⁴

Olika samrådsförfaranden kan också bidra till ett *bredare offentligt samtal*.⁵ De kan, som Regeringskansliet uttrycker det, "främja ett brett medborgerligt deltagande i samhällsdebatten och på så sätt vara viktiga för demokratin."⁶ Det finns även en *utbildande funktion* med samrådsförfaranden genom att de inblandade bidrar till det offentliga samtalet. Med ett aktivt mellanvalsdeltagande finns en möjlighet att skapa en bredare uppmärksamhet och därmed även bredare kunskap ute i samhället om politiken, vilket i sin tur kan öka förståelsen för de politiska beslut som fattas.⁷ Särskilt civilsamhällets deltagande brukar uppmärksammas av många demokratiforskare för sin utbildande roll. Att döma av en undersökning från förra året håller EU:s medborgare med. I Sverige, som hamnade i topp, svarade 95 procent att civilsamhällets roll var viktig för demokratin.⁸

Ett relaterat argument är att välfungerande samrådsförfaranden ökar *möjligheten till ansvarsutkrävande*. När medborgarna kan se och granska löpande beslut är det lättare att i efterhand hålla beslutsfattarna ansvariga för den politik som förts.⁹

Utöver dessa demokratirelaterade argument kan beslutsfattarnas informationsinhämtning från det omgivande samhället positivt påverka *lagstiftningens kvalitet*. Många politiska ställningstaganden och beslut är direkt beroende av bred expertkunskap och ingående kunskap om hur besluten kommer att påverka samhället.

Inom många områden krävs ett kontinuerligt inflöde av sådan kunskap för att besluten ska bli ändamålsenliga.¹⁰

Dessutom finns det sannolikt en *samhällsekonomisk dimension* i relation till tidiga samråd, till exempel med arbetsmarknadens parter och organisationer som arbetar med forskning och innovation. Med tidig tillgång till information om förändrade förutsättningar kan berörda företag bättre planera, anpassa sig, och i vissa fall få bättre möjligheter att expandera.

I en EU-medlemsstat som Sverige finns, utöver dessa argument, ytterligare anledningar att ta samrådsansvaret på allvar. Tidiga samråd ger till exempel *möjligheter till tidsvinster* för regeringen i de fall besluten ska fattas på EU-nivå och sedan genomförs i Sverige. Om regeringen redan från början skaffar sig, som Regeringskansliet uttrycker det, en "fullödig förståelse av förslaget konsekvenser" krävs mindre tidsåtgång när EU-beslutet ska översättas till svenska förhållanden. Det skapar också förutsättningar för en *effektivare förhandlingslinje*.¹¹ Regeringen kan helt enkelt föra fram bättre argument i Bryssel när synpunkter från olika intressenter är kända på förhand.

Till detta kan mer specifikt tilläggas att det ofta finns ett stort värde för riksdagsledamöterna att tidigt i processen, via regeringen, få en bild av hur olika intressenter ser på nya politiska initiativ på EU-nivå. I en rapport från 2005 konstaterade riksdagens utredningstjänst att ledamöternas möjlighet att få ta del av olika parters argument för eller mot ett förslag "tillför viktig information om hur ett EU-beslut kan påverka svenska förhållanden." I rapporten noterades också att detta särskilt gällde de ledamöter som mer sällan kommer i direkt kontakt med EU-relaterade beslut. För de utskott som sällan jobbar med EU-relaterade frågor utgör informationen i regeringens så kallade *faktapromemorior om EU-förslag* nästan enda källan till vad som händer inom EU och hur svenska intressenter ser på dessa frågor.¹² Konstitutionsutskottet har också nyligen påpekat att informationen från regeringen i EU-relaterade frågor "är av central betydelse för funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen och för den grundläggande principen om folksuveränitet utövad genom den representativa demokratin i vilken riksdagen är folkets främsta företrädare."¹³

4 Patten 2001; Kohler-Koch & Christine Quittkat 2013.

5 Patten 2001; SOU 1999:144, *Demokrati på remiss*.

6 Regeringskansliet 2009, *Svara på remiss – hur och varför*.

7 För en översikt, se Garcia 2015, kap. 1; SOU 1999:144 *Demokrati på remiss*; Kohler-Koch & Quittkat 2013;

8 Eurobarometer 2018, sid 87.

9 Steffek & Ferretti 2009.

10 Steffek & Ferretti 2009; Cooke 2000; Regeringskansliet 2009, *Svara på remiss – hur och varför*.

11 Regeringskansliet 2014, *Cirkulär 3*.

12 Sveriges riksdag 2005/06, bilaga 4.

13 Konstitutionsutskottet, Bet. 2018/19:KU7, s. 15.

FRÅN NATIONALSTAT TILL EU-MEDLEM

Olika länder har olika traditioner och procedurer för hur regeringen hämtar in information från intressenter ute i samhället. I Sverige finns ett grundlagsfäst samrådskrav. Regeringsformen 7 kap. 2 § anger att:

Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Den svenska förvaltningstraditionen har inneburit att kommittéväsendet och remissinstitutet har utgjort de primära formerna för detta samrådskrav, även om många andra typer av kontakter sker löpande mellan Regeringskansliet och olika intressenter. Möjligheten att svara på remiss betraktas dock ofta som ett av de viktigaste leden i de organiserade intressenas påverkansarbete.¹⁴ Det går också att hävda att remissinstitutet har blivit än mer viktigt i takt med att utrymmet för det offentliga samtalet krymper.¹⁵

Det svenska kommitté- och remissväsendet byggdes upp i en tid då det möjligen kunde sägas att "endast Sverige svenska lagar har." Men med det svenska EU-medlemskapet år 1995 följde en grundlagsändring som flyttade delar av beslutsrätten om nya lagar till Europeiska unionens råd (rådet) och Europaparlamentet, och delar av initiativrätten till EU-kommissionen. Beslut om lagar som ska gälla i Sverige fattas numera ofta i Bryssel och Strasbourg.

Med denna förändring av det svenska statsskicket följde också en förändrad ansvarsfördelning. I rådet är det medlemsstaternas regeringar som är lagstiftare. Makten att fatta beslut om nya lagar har alltså delvis förflyttats från riksdagen till regeringen (rådet) och Europaparlamentet.

SAMRÅDSANSVAR I EU-MEDLEMSSTATEN SVERIGE

Trots att delar av lagstiftningsmakten flyttades år 1995 gjordes ingen grundlagsändring eller omtolkning vad gällde regeringens samrådskrav. I Grundlagsutredningen

inför EG år 1993 konstaterades att samrådskravet i Regeringsformen gäller regeringsärenden, men märkligt nog att rådsbeslut (trots att regeringen enligt Regeringsformen, 10 kap. 1 §, är ansvarig för den svenska rösten där) inte är att betrakta som regeringsärenden.¹⁶ Denna tolkning blev inte föremål för någon förändring i samband med grundlagsändringen år 2010.¹⁷

De beslut som regeringen fattar i samband med lagstiftningsarbetet i rådet omfattas därmed formellt inte av det svenska grundlagsfästa kravet att hämta in information från intressenter. Trots detta finns utfästelser och krav, från både regeringen och riksdagen, med innebörden att Regeringsformens samrådskrav trots detta ska tillämpas för EU-relaterade frågor.

Redan i samband med det svenska EU-inträdet skrev regeringen i propositionen Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen (prop. 1994/95:19) att "[l]iksom hittills kommer intresseorganisationerna att vara företrädare i kommittéer och utredningar av olika slag och de kommer att vara remissorgan vid regeringens beredning av ärenden i ungefär samma omfattning som för närvarande." Detta har även upprepats av Konstitutionsutskottet, som påpekat att remissförfarandet ska tillämpas i samma utsträckning som vid svenska lagstiftningsärenden för de direktivförslag som EU-kommissionen lägger fram¹⁸ och att det ytterst är statsministern som bär detta ansvar.¹⁹

Regeringskansliet har också, i samråd med riksdagens kammarskansli och EU-nämndens kansli, skapat riktlinjer som innebär att departementen tidigt i beslutsprocessen bör ta reda på vad olika intressenter tycker om nya politiska förslag inom EU och sammanfatta synpunkterna för riksdagen. Det föreskrivs t ex, med hänvisning till Regeringsformen, att:

För att tillvarata remissinstansernas kompetens och expertkunskap i ett skede då innehåll och omfattning av reglerna tas fram bör departementen involvera berörda aktörer redan under förhandlingens gång.²⁰

Regeringskansliet konstaterar också att:

Allt fler intresseorganisationer, folkrörelser, företag och enskilda engagerar sig aktivt i opinionsbildningen inom EU. Det är angeläget att departementen på ett tidigt stadium tillvaratar de synpunkter som lämnas av dessa i EU-frågor.²¹

¹⁴ Lundberg 2012, s. 30.

¹⁵ Lemne & Pålsson 2000.

¹⁶ Den exakta formuleringen löd: "Ur svensk konstitutionell synpunkt utgör ett statsråds deltagande i ett rådsmöte inte ett regeringsärende." SOU 1993:14, s.179.

¹⁷ Lag (2010:1408) om ändring i regeringsformen.

¹⁸ Konstitutionsutskottet, Bet. 2004/05:KU10, sid. 2-3.

¹⁹ Konstitutionsutskottet, Bet. 2010/11:KU10, sid. 78.

²⁰ Regeringskansliet 2014, *Cirkulär 3*.

²¹ Regeringskansliet (u.d.), *Cirkulär 13*, s. 10.

Det är upp till varje enskilt departement att avgöra "när behov finns" för samråd och vilka myndigheter, organisationer och enskilda som ges möjlighet att yttra sig.²²

Samråden, som många gånger kallas "remissbehandling" eller "remissförfarande" trots att de ofta är mindre regelstyrda än det traditionella svenska remissförfarandet, kan ta många olika former. Vissa frågor kan enligt Regeringskansliets riktlinjer t ex beröras "i departementens löpande kontakter med representanter för kommuner, landsting och andra organisationer inom den offentliga sektorn." Det nämns särskilt att tidig dialog med dessa aktörer är viktiga i samband med kommissionens öppna samråd, inte minst när "ett förslag direkt berör deras verksamhet, påverkar graden av självstyre eller att de har det slutliga ansvaret för att genomföra den aktuella EU-lagstiftningen."²³

I andra fall kan departementen välja att etablera en berednings- eller referensgrupp i syfte att följa en enskild förhandling eller sakfråga, anordna en hearing med intressenter, eller på andra sätt kontakta aktörer som kan ha ett intresse av frågan.

Ett relativt nytt instrument utgörs av så kallade EU-sakråd, som enligt Regeringskansliet syftar till att bjuda in "relevanta aktörer i ett tidigt skede i lagstiftningsprocessen" för att bredda och fördjupa regeringens beslutsunderlag. Sedan starten i februari 2017, till och med oktober 2019 hade 20 sådana EU-sakråd hållits enligt Regeringskansliets webbplats. Med andra ord knappt sju per år.

Sammantaget syftar dessa olika samråd således till att hämta in information på ett tidigt stadium, inte bara från myndigheter, kommuner och landsting, utan även t ex intresseorganisationer och andra berörda inklusive allmänheten.

Trots att det gått ett kvarts sekel sedan Sverige blev EU-medlem har dock inga systematiska studier gjorts om hur regeringen i praktiken förhåller sig till detta samrådskrav.²⁴ År 2004 aviserade regeringen att en kartläggning skulle påbörjas över hur det svenska remissförfarandet används avseende frågor med EU-anknytning.²⁵ Detta förefaller däremot inte ha skett.

ÖPPEN RAPPORTERING OM SAMRÅDEN

Ett sätt att systematiskt kartlägga departementens tidiga samråd är att titta på hur Regeringskansliet självt rapporterar om sin informationsinhämtning. Rapportering om de synpunkter som kommit in via departementens tidiga samråd ska bli sammanställda i de *faktapromemorior om EU-förslag* som Regeringskansliet löpande överlämnar till riksdagen, och som publiceras öppet på riksdagens webbplats.²⁶

Faktapromemoriorna, som i normalfallet ska överlämnas till riksdagen senast fem veckor efter att kommissionens (eller andras) förslag publicerades,²⁷ skrivs med anledning av flera olika typer av initiativ på EU-nivån. I Regeringskansliets interna riktlinjer framgår att:

*Ansvarigt departement skriver en faktapromemoria om kommissionens förslag till viktigare rättsakter. Faktapromemorior utarbetas också för grönböcker och vitböcker, liksom för meddelanden om viktigare förslag eller strategier. Faktapromemorior bör även skrivas om andra för Sverige viktiga EU-frågor. Vid bedömning om en faktapromemoria bör upprättas är det lämpligt att fråga sig om förslaget kan vara intressant sett ur riksdagens perspektiv.*²⁸

I mallen för faktapromemoriorna finns en särskild rubrik för "remissinstansernas ståndpunkter." Under denna rubrik ska resultaten av eventuella samråd kortfattat återges.

Med tanke på det svenska grundlagsfästa kravet på samråd, Konstitutionsutskottets påpekanden, och Regeringskansliets interna riktlinjer skulle vi under denna rubrik således kunna förvänta oss att ansvarigt departement berättar om: (1) vilka aktörer departementet samrått med, (2) ifall några av dessa är icke-statliga (eller icke-kommunala) intressenter, samt (3) vad samrådsparterna har anfört i korthet. Men hur väl lever departementen upp till detta?

FAKTAPROMEMORIOR SOM MATERIAL

I denna studie ingick alla faktapromemorior som Regeringskansliet översänt till riksdagen från och med riksdagsåret 2001/2002 till och med riksdagsåret

22 Regeringskansliet (u.d.) *Cirkulär 13*, s. 10.

23 Regeringskansliet (u.d.), *Cirkulär 13*, s. 9-10.

24 I en genomgång av regeringens information till riksdagen under riksdagsåret 2004/05, som gjordes av riksdagens utredningstjänst, konstaterades dock att regeringens information om intressenternas synpunkter ibland var för översiktlig för att substantiellt bidra till förståelsen av frågan (Riksdagens utredningstjänst 2005). I en annan genomgång av 28 av regeringens ståndpunktspromemorior från 2009, som gjordes av Konstitutionsutskottet år 2010, drogs slutsatsen att bara hälften av dem innehöll redogörelser för intressenternas ståndpunkter (Bet. 2010/11:KU10).

25 Regeringen 2014, s. 73.

26 Faktapromemoriorna utgör omkring 60 procent av regeringens skriftliga information till riksdagen (Riksdagen 2017, s. 70).

27 Om EU-förslaget publicerats under perioden den 1 juni–15 augusti är tidsfristen för överlämnande av faktapromemoria till riksdagen förlängd till sju veckor.

28 Regeringskansliet 2012, *Cirkulär 2*.

Tabell 1. Antal faktapromemorior

Riksdagsår	Antal FPM
2001/2002	123
2002/2003	96
2003/2004	124
2004/2005	83
2005/2006	118
2006/2007	118
2007/2008	143
2008/2009	156
2009/2010	126
2010/2011	144
2011/2012	184
2012/2013	158
2013/2014	116
2014/2015	48
2015/2016	131
2016/2017	123
2017/2018	163
2018/2019	55
Total	2209

2018/2019.²⁹ Totalt skrevs 2 209 faktapromemorior under denna period.

I snitt innebär detta att Regeringskansliet identifierat drygt 120 EU-initiativ per år, eller ett var tredje dag, som bedömts vara av intresse för riksdagen. Det är dock ganska stor variation i frekvensen, med bottennoteringar för riksdagsåren 2014/15 och 2018/19 då endast 48 respektive 55 faktapromemorior skrevs.

De departement som varit mest aktiva avsändare av faktapromemorior är: Näringsdepartementet (drygt 20 procent), Justitiedepartementet (knappt 19 procent) och Finansdepartementet (knappt 17 procent). De departement som skrivit lägst antal faktapromemorior var Försvarsdepartementet (1 procent) och Kulturdepartementet (1,4 procent).³⁰ Samtliga departement redovisas i tabell 2.

Att gå igenom faktapromemorior ger å ena sidan ingen fullständig bild av alla de eventuella kontakter som departementen tar med intressenter, men det möjliggör å andra sidan en systematisk genomgång av vad Regeringskansliet öppet rapporterat från sina eventuella tidiga

²⁹ Från och med riksdagsåret 2003/04 användes EU-faktapromemorior som publiceras på riksdagen.se. Från de två riksdagsåren innan dess hämtades faktapromemorior från det tryckta Riksdagstrycket.

³⁰ Det nybildade Infrastrukturdepartementet, som inrättades i april 2019, hade stått för en faktapromemoria när denna studie genomfördes. Eftersom departementet endast existerat i några månader när detta skrivs är dock den uppgiften statistiskt ointressant i det långa historiska tidsperspektivet och därför har Infrastrukturdepartementet utelutits i de följande tabellerna.

³¹ Eftersom vissa departement har bytt namn, delats, eller slagits ihop över tid har tidigare existerande departement kombinerats med nuvarande namn och ansvarsområden i tabell 2. Till exempel återfinns siffror från det tidigare Jordbruksdepartementet under nuvarande Landsbyggsdepartementet. Detta gör att siffrorna behöver tolkas med viss försiktighet eftersom några ansvarsområden flyttats mellan departement. Under perioden 2005–2007 fanns t ex ett Utbildnings- och kulturdepartement som här slagits ihop med Utbildningsdepartementet, vilket gör att eventuella promemorior som berört kulturfrågor under dessa två år redovisas under Utbildningsdepartementet.

Tabell 2. Andel faktapromemorior från respektive departement ³¹

Departement	Antal	Procent
Näringsdepartementet	461	20,9
Justitiedepartementet	418	18,9
Finansdepartementet	373	16,9
Utrikesdepartementet	263	11,9
Miljö- och energidepartementet	182	8,2
Landsbyggsdepartementet	166	7,5
Socialdepartementet	78	3,5
Statsrådsberedningen	77	3,5
Arbetsmarknadsdepartementet	74	3,3
Utbildningsdepartementet	63	2,9
Kulturdepartementet	30	1,4
Försvarsdepartementet	23	1
Infrastrukturdepartementet	1	0

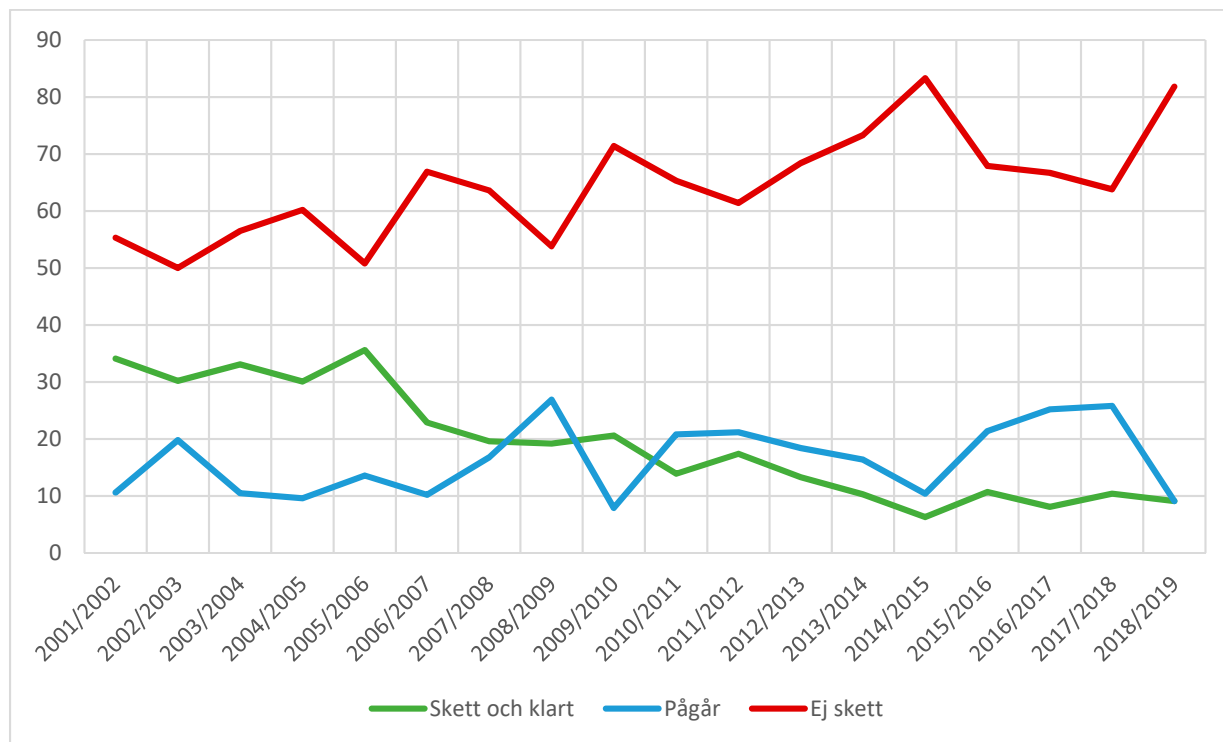
samråd i alla de frågor som bedömts vara intressanta för riksdagen. Det möjliggör också för en jämförelse mellan departement och en jämförelse över tid.

Utifrån den information om remisshantering som departementen redogjorde för kategoriserades bl a den angivna "remisstatusen" som "Klar", "Pågå" eller "Ej skett." Den sistnämnda kategorin innefattade till exempel de fall där departementen angav att remissbehandling inte skett, inte skulle ske, eller där faktapromemorian inte innehöll någon information alls om remissbehandling. I de fall där remissbehandling skett, kartlades också ifall synpunkter fanns återgivna och vilka parter utanför Regeringskansliet som omnämndes.

HUR OFTA SKER SAMRÅD?

Om vi börjar med den grova bilden, som täcker hela tidsperioden, kan vi konstatera att närmare två tredjedelar (63,4 procent) av EU-initiativen *inte* blev föremål för något samråd eller annan form av remisshantering enligt departementens egen rapportering. Bara för knappt vart femte EU-initiativ (19,2 procent) fanns det antingen lösa indikationer eller information om att remisshantering hade skett. I övriga fall (17,4 procent) angav departementen att någon typ av inhämtning av synpunkter pågick men att den inte var klar och därmed inte kunde redovisas för riksdagen. Detta är dock, de svaga siffrorna till trots, något av en glädjekalkyl.

Figur 1. Hur ofta har samråd skett (procent)?



Om vi bryter ner siffrorna per riksdagsår är trenden nämligen först och främst klart nedåtgående (se figur 1). De senaste fem riksdagsåren har i snitt endast 8,9 procent av faktapromemoriorna innehållit information om att någon typ av samråd skett. Riksdagsåret 2018/19 låg siffran på drygt 9 procent och i ytterligare drygt 9 procent av fallen angavs att någon form av remisshantering pågick. Med andra ord: I närmare 82 procent av fallen redovisades inga försök till tidiga samråd under riksdagsåret 2018/19.

I många fall saknades helt uppgifter om eventuell remissbehandling under rubriken "Remissinstansernas ståndpunkter," men ofta angavs explicit att remissbehandling inte avsågs.

Med dessa siffror går det att konstatera att inga departement sköter sig föredömligt eller i enlighet med Regeringskansliets egna riktlinjer. Det visade sig dock vara stora skillnader mellan departementen (se tabell 3). Det är bara tre departement som hamnar över genomsnittet: Näringsdepartementet, Finansdepartementet och Landsbygdsdepartementet. I botten hamnar Statsrådsberedningen, som bara i en av sina 77 faktapromemorior redovisade att någon typ av samråd skett.³²

Oftast saknades också en motivering till varför departementen valde att inte hämta in synpunkter från

intressenter. Bland de motiveringar som ändå gjordes återfanns flera – ibland motstridiga – bedömningar om när ett EU-initiativ borde bli föremål för informationsinhämtning från regeringen.

En typ av argument – som till synes går rakt emot Regeringskansliets egna riktlinjer – handlar om att remittering inte ansetts nödvändig eftersom *det var för tidigt i processen*. Till exempel skriver Justitiedepartementet, efter att ha redogjort för ett meddelande från EU-kommissionen som förväntades leda till åtgärder, att: "Meddelandet är inte remitterat då det rör sig om ett strategipapper snarare än konkreta förslag till åtgärder."³³ Och i ett annat fall att remittering "kan komma att ske senare när medlemsstaterna skall inkomma med skriftliga synpunkter."³⁴ Signalen som sänds med dessa motiveringar är således att Regeringskansliet inte ser något behov av att höra intressenternas synpunkter när kommissionen påbörjar nya processer.

Ytterligare en typ av argument som ibland förekommer är att remittering inte kommer att ske eftersom *EU-kommissionen genomfört ett öppet samråd i frågan*. Vid ett tillfälle skrev till exempel Utrikesdepartementet, som enda information under rubriken Remissinstansernas ståndpunkter, att "Intressenter har möjlighet att lämna synpunkter i

32 2017/18:FPM47. Dock saknades information om vilka synpunkter som hade lämnats av samrådsparterna.

33 2006/07:FPM91

34 2005/06:FPM20

Tabell 3. Samrådsfrekvens (procent) per departement

Departement	Skett och klart	Pågår	Ej skett
Näringsdepartementet	27,1	13,2	59,7
Finansdepartementet	26,3	25,5	48,3
Landsbygdsdepartementet	24,1	18,1	57,8
Utrikesdepartementet	18,3	11,4	70,3
Försvarsdepartementet	17,4	0	82,6
Socialdepartementet	16,7	29,5	53,8
Miljö- och energidepartementet	13,7	29,7	56,6
Kulturdepartementet	13,3	3,3	83,3
Utbildningsdepartementet	12,7	3,2	84,1
Justitiedepartementet	12,4	16,5	71,1
Arbetsmarknadsdepartementet	8,1	25,7	66,2
Statsrådsberedningen	1,3	1,3	97,4
Total	19,2	17,4	63,4

och med det offentliga samrådet.³⁵ På likande sätt skrev Näringsdepartementet att "Många intressenter varav några svenska har yttrat sig i samband med kommissionens enkät. Dessa yttranden har publicerats på kommissionens hemsida."³⁶ Signalen som sänds till intressenterna kan lätt tolkas som att Regeringskansliet inte har intresse att höra svenska aktörers synpunkter i samband med kommissionens öppna samråd och att det räcker att de framförs till kommissionen. Det innebär också att riksdagsledamöterna själva får gå in och läsa på kommissionens webbplats ifall de vill veta vad svenska intressenter tycker. Dessutom finns anledning att tro att vissa (särskilt resurssvaga) intressenter inte löpande bevakar kommissionens arbete och därmed inte svarar på de öppna samråden.³⁷

Ibland verkar det även finnas motstridiga tolkningar om behov av faktrapromemorior i samband med revideringar av förordningar. I ett fall skrev till exempel Miljö- och energidepartementet att remittering av kommissionens meddelande inte skulle ske "eftersom det inte innehåller förslag om revidering av Reach".³⁸ Detta bör rimligen förstås som att remittering skulle skett ifall det handlade om en revidering av en förordning, i detta fall Reach. Tidigare hade dock till exempel Socialdepartementet utslutit även sådana förändringar från remisshantering, med motiveringen: "Ej remitterat eftersom förslaget i huvudsak är en omarbetning av förordning (EG nr 859/2003)."³⁹ Sammantaget antyder dessa motiveringar att det ibland

kan råda olika uppfattningar inom Regeringskansliet om när en faktrapromemoria bör upprättas.

VILKA ÄR SAMTALSPARTERNA OCH VAD SÄGER DE?

Det är ofta svårt att utläsa vilka intressenter som på olika sätt kommunicerat med Regeringskansliet. I de faktrapromemorior som nämner att någon typ av informationsinhämtning redan skett, eller pågår, saknas förvånansvärt ofta (i 31,7 procent av fallen) exakta uppgifter om vilka som blivit tillfrågade eller haft åsikter. Det händer relativt ofta att Regeringskansliet istället skriver att de samrått med "berörda myndigheter" eller "branschen", utan att namnge vilka dessa är, men ibland saknas till och med dessa vaga antydningar.

Denna avsaknad av uppgifter är ännu mer förvånande i de fall där ansvarigt departement, trots att remissinstanserna inte namnges, ändå redogör för instansernas åsikter. Till exempel skriver Näringsdepartementet i Faktrapromemoria 2018/19:FPM30 endast att "Regeringskansliet har remitterat till ett mindre antal remissinstanser och de är i huvudsak positiva till föreslagen åtgärd." På samma sätt konstaterade till exempel Justitiedepartementet i Faktrapromemoria 2007/08:FPM15 enbart att "Förslaget har skickats till berörda instanser. Remissinstanserna har varit positiva till att ENM [det europeiska migrationsnätverket] formaliseras."⁴⁰

³⁵ 2007/08:FPM143

³⁶ 2010/11:FPM99. Andra likande formuleringar finns till exempel i 2010/11:FPM21 och 2010/11:FPM115.

³⁷ Røed 2019; Golmohammadi 2018.

³⁸ 2017/18:FPM60. Reach är EU:s kemikalieförordning.

³⁹ 2007/08:FPM7

⁴⁰ Formuleringar som dessa, dvs att instanserna var "positiva" eller "negativa" har i denna studie kodats som att promemorian innehåller ett återgivande av instansernas synpunkter. Detta är dock en generösare tolkning än den som gjordes av riksdagens utredningstjänst år 2005, där det påpekades att detta var alltför grova formuleringar och att även instansernas motiveringar borde återges i korthet (Sveriges riksdag 2005, bilaga 1).

Tabell 4. När samråd skett, återger promemorian instansernas synpunkter?

Departement	Ja	Nej	Total
Socialdepartementet	13st. (100%)	0st. (0%)	13st.
Försvarsdepartementet	4st. (100%)	0st. (0%)	4st.
Näringsdepartementet	119st. (95,2%)	6st. (4,8%)	125st.
Finansdepartementet	89st. (90,8%)	9st. (9,2%)	98st.
Justitiedepartementet	47st. (90%)	5st. (10%)	52st.
Miljö- och energidepartementet	22st. (88%)	3st. (12%)	25st.
Arbetsmarknadsdepartementet	5st. (83,3%)	1st. (16,7%)	6st.
Landsbygdsdepartementet	32st. (82,1%)	7st. (17,9%)	39st.
Utrikesdepartementet	37st. (77,1%)	11st. (22,9%)	48st.
Utbildningsdepartementet	6st. (75%)	2st. (25%)	8st.
Kulturdepartementet	2st. (50%)	2st. (50%)	4st.
Statsrådsberedningen	0st. (0%)	1st. (100%)	1st.
Total	376st. (88,9%)	47st. (11,1%)	423st.

Denna brist på information om uppgiftslämnaren medför att det många gånger är omöjligt för både riksdagsledamöter och övriga intresserade att kunna bedöma värdet av åsikterna. Vem är "berörda instanser" i migrationsfrågor? Är det Migrationsverket eller även till exempel Amnesty, Röda korset eller Kvinna till kvinna?

Ibland råder också motsatt förhållande: Det framgår vilka aktörer Regeringskansliet talat med, men det finns inga uppgifter om vilka synpunkter som framförts. Till exempel skriver Näringsdepartementet i Faktapromemoria 2017/18:FPM3 att "Förslaget har inte remitterats. Regeringen beredde dock yrkesfiskets organisationer, Sportfiskarna, företrädare för turboatsnärningen, Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden (WWF), Coalition Clean Baltic (CCB) och Fisksekretariatet möjlighet att vid samrådsmöten i augusti 2017 yttra sig avseende fastställande av nästa års fiskemöjligheter. Den rådgivande nämnden för Östersjön (BS AC) har lämnat synpunkter direkt till kommissionen." Det framgår alltså att en mängd intressenter har haft åsikter, men departementet återger dem inte. I snitt saknas återgivna åsikter i fler än var tionde promemoria som anger att samråd skett (se tabell 4).

Om vi tittar på hur stor andel av faktapromemoriorna som anger både vilka aktörer departementen talat med och vilka åsikter de framförde, ser vi att det endast är i 12,8 procent av fallen som denna samlade information finns (se tabell 5). Inte heller här sköter sig något departement föredömligt, men i toppen hamnar åter igen Näringsdepartementet, följt av Finansdepartementet och

Landsbygdsdepartementet. Statsrådsberedningen hamnar i botten, och Kulturdepartementet på näst sista plats.

Bland de samtalsparter som explicit omnämns återfinns flera tunga svenska organisationer, med Svenskt Näringsliv som den mest frekvent omnämnda parten. Men, totalt består topp tio-gruppen av åtta statliga myndigheter och endast två andra organisationer (se tabell 6). Av de 131 aktörer som hade namngivits tre eller fler gånger var 65 myndigheter eller andra offentliga aktörer. Med andra ord utgör myndigheter ungefär hälften av de namngivna samtalsparterna.

Väldigt ofta utgör myndigheter dessutom de enda samtalsparterna. I 32,4 procent av de promemorior som angav att remisshantering hade skett var det endast en eller flera statliga myndigheter som fanns angivna som remissinstanser.⁴¹ Ibland användes också till synes argumentet att "löpande kontakter sker med myndigheter" som en förklaring till varför remittering inte skett.⁴²

I några fall, där ingen informationsinhämtning skett, hänvisas istället till att en myndighet kommer att genomföra en remissrunda med berörda parter.⁴³ Detta väcker naturligtvis nya frågor om var och hur myndigheterna i sin tur redovisar resultat från sina konsultationer.

Kommuner – individuella eller via kommunförbund eller via Sveriges Kommuner och Regioner⁴⁴ (SKR) – är däremot förhållandevis sparsamt omnämnda, trots att det många gånger är kommunerna som ska genomföra politiken. Även om SKR hamnar på topp-tio-listan har

41 Eller i vissa fall två eller flera statliga myndigheter.

42 Se till exempel Faktapromemoria 2017/18:FPM111: "Förslaget har inte remitterats. Löpande kontakter och konsultationer sker med de berörda myndigheterna, främst Migrationsverket och Polismyndigheten." Andra liknande exempel återfinns till exempel i faktapromemoriorna: 2009/10:FPM16, 2010/11:FPM3, 2014/15:FPM6 och här: 2014/15:FPM8.

43 Se till exempel 2013/14:FPM47.

44 Tidigare Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Tabell 5. Andel promemorior med både namngivna instanser och återgivna åsikter

Departement	Antal med instans och ståndpunkt	Antal totalt	Procent med instans och ståndpunkt
Näringsdepartementet	95	461	20,6%
Finansdepartementet	67	373	18,0%
Landsbygdsdepartementet	25	166	15,1%
Försvarsdepartementet	3	23	13,0%
Utrikesdepartementet	32	263	12,2%
Socialdepartementet	9	78	11,5%
Utbildningsdepartementet	5	63	7,9%
Justitiedepartementet	31	418	7,4%
Miljö- och energidepartementet	12	182	6,6%
Arbetsmarknadsdepartementet	3	74	4,1%
Kulturdepartementet	1	30	3,3%
Statsrådsberedningen	0	77	0,0%
Total	283	2209	12,8%

Tabell 6. Mest frekvent omnämnda instanser

Remissinstans	Antal gånger
Föreningen Svenskt Näringsliv	41
Statistiska Centralbyrån (SCB)	35
Finansinspektionen	34
Migrationsverket	29
Jordbruksverket	29
Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ¹	29
Riksbanken	24
Naturvårdsverket	23
Tullverket	23
Kommerskollegium	22

¹ Numera Sveriges kommuner och regioner (SKR).

organisationen totalt omnämns i endast en dryg procent av alla faktapromemorior. I några enstaka fall omnämns även någon specifik kommun, men sammantaget antyder dessa siffror att kommunerna oftast inte betraktas som naturliga samtalsparter i beslut som ska fattas på EU-nivån.

Ovan formulerades tre minimikrav på vad en faktapromemoria borde innehålla under rubriken "Remissinstansernas ståndpunkter", dvs (1) vilka aktörer departementet samrått med, (2) ifall några av dessa är icke-statliga (eller icke-kommunala) intressenter, samt (3) vad samrådsparterna har anfört i korthet. Nu kan vi sammanfatta hur stor andel av promemoriorna som

samtidigt namnger samtalsparter utöver myndigheter och återger deras ståndpunkter (se figur 2).

Resultatet är en ganska dystert bild. De senaste 10 åren har endast drygt 4 procent av faktapromemoriorna, i snitt, innehållit alla dessa uppgifter. Under riksdagsåret 2018/19 var det endast en (1,8%) av de 55 promemoriorna som innehöll alla dessa uppgifter. Till detta ska läggas att bedömningen av vad som utgör återgivande av en "åsiikt" eller "ståndpunkt" har varit generös i denna studie (se ovan, fotnot 40). Ifall en striktare tolkning hade använts skulle siffrorna blivit ännu lägre.

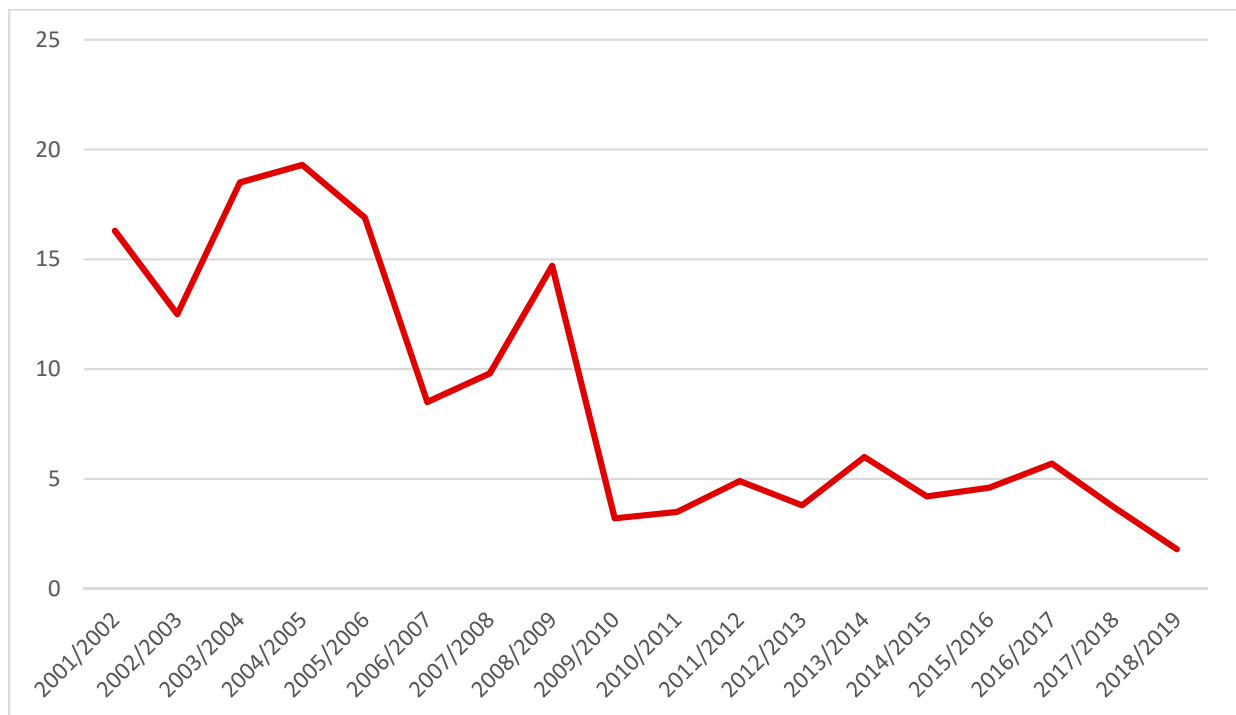
TIDSFAKTORN

Det påpekas ibland av regeringen att de fem veckor (sju på sommaren) som Regeringskansliet har på sig att lämna över en faktapromemoria till riksdagen är en förhållandevis kort tidsfrist. Ibland antyder även departementen detta som förklaring i faktapromemoriorna till utebliven remisshantering. Men, om vi tittar på hur lång tid det tagit för departementen att leverera faktapromemorior där samråd skett, pågår, respektive inte skett så syns inte någon större tidsskillnad.

I alla tre situationerna är genomsnittstiden mellan 5 och 6 veckor (se figur 3). Detta visar att det inte nödvändigtvis går fortare att leverera promemoriorna genom att hoppa över samråden, och att det i normalfallet går att hämta in information inom angiven tidsram.⁴⁵

⁴⁵ Dock ska tidsspännen här läsas med viss försiktighet. Det är inte säkert att datumet på faktapromemorian överensstämmer med datumet för överlämnande till riksdagen eftersom det är ett internt datum från Regeringskansliet. Det kan alltså ha tagit längre tid innan faktapromemorian överlämnas till riksdagen än vad som reflekteras av datumen.

Figur 2. Andel promemorior som innehåller åsikter från namngivna aktörer utöver myndigheter (procent av totalt antal promemorior)



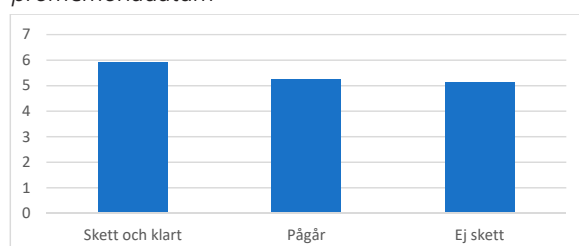
REFLEKTIONER

Regeringens övergripande EU-politik har länge haft *öppenhet, transparens och tillgänglighet på EU-nivån* som ett genomgående tema. I statsminister Stefan Löfvens EU-deklaration i riksdagen i november 2019 nämndes området "Demokrati och rättsstaten" först av de fem svenska prioriteringarna för EU. Resultaten från genomgången ovan visar att detta är något som regeringen även behöver arbeta med på *den nationella nivån*.

Det mest förvånande resultatet av denna studie är den nedåtgående trenden över tid. Ju längre tid Sverige har varit med i EU, och ju mer makt som flyttats till EU-nivån, desto mer sällan förefaller Regeringskansliet aktivt arbeta för att hämta in synpunkter om EU-politiken från intressenter ute i samhället. Departementens praxis ligger allt längre ifrån de ambitioner om remittering och förankring som sedan det svenska EU-inträdet funnits återspeglade i riksdagens och regeringens olika avsiktsförklaringar och Regeringskansliets egna riktlinjer.

Samrådsfrekvensen de senaste åren måste helt enkelt anses undermålig oavsett vilken måttstock som används.

Figur 3. Antal veckor från "EU-datum" till "promemoriadatum"



Det är bara i knappt fem av de i snitt 120 nya frågor som diskuteras i Bryssel varje år – och som regeringen bedömer vara så pass intressanta att riksdagen bör informeras – som departementen rapporterar att de talat med andra intressenter än myndigheter och dessutom redogör för ståndpunkterna. Det kan förvisso anföras att inte alla beslut inom EU är av intresse för någon större publik, men för de allra flesta politiska beslut finns det alltid några intressenter som har synpunkter och åsikter.

Resultatet riskerar att bli dåligt underbyggda ställningstaganden från regeringen, och dåligt underbyggda utskotts- och EU-nämndsdiskussioner i riksdagen. Utan löpande och regelbundna möjligheter för intressenter att delta i politikens utformning minskar också möjligheterna till ett kontinuerligt offentligt samtal och därmed även förutsättningarna för en bred förståelse för politiken. Det demokratiska underskott som skapas riskerar i sin tur att bidra till framgångar för populistiska och förenklade argument om lätta lösningar på komplexa samhällsproblem.

Det här är inte heller första gången denna brist på förankring av den svenska EU-politiken påpekas. Bland andra har Statskontoret, tre statliga utredningar, SNS Demokratiråd, samt en rapport från Sieps (Svenska institutet för europapolitiska studier) tidigare rekommenderat regeringen att förbättra sina former för öppenhet och EU-relaterade diskussioner med det omgivande samhället.⁴⁶

⁴⁶ Statskontoret 1996, s. 49; SOU 2000:1; SOU 2008:118; SOU 2016:10; Tallberg m.fl. 2010, s. 139; Hettne & Reichel (2012).

REKOMMENDATIONER

Som tidigare nämnts saknas, i strikt juridisk bemärkelse, ett formellt krav på regeringen att inhämta synpunkter från intressenter i samband med formuleringen av den svenska EU-politiken. Det är svårt att dra någon annan slutsats än att detta borde förändras för att åtgärda den brist på förankring av EU-politiken som avspeglar sig i regeringens låga – och sjunkande – samrådsfrekvens.

För att åstadkomma en ökad delaktighet skulle det sannolikt behövas antingen en *omtolkning av Regeringsformen 7 kap. 2 §*, eller till och med en grundlagsändring, som juridiskt säkerställer att regeringens ställningstaganden inför Sveriges deltagande i rådets lagstiftningsarbete omfattas av samma beredningskrav som när regeringen fattar andra regeringsbeslut som omfattas av kraven i 7 kap. 2 § RF.

En sådan skyldighet borde även innebära att *Regeringskansliets riktlinjer för samråden ses över* för att skapa ökad tydlighet. Bland annat förefaller departementen behöva tydligare indikationer på *när de bör hämta in information* från det omgivande samhället och *hur de rapporterar om det*. Det borde även finnas krav på departementen att explicit motivera eventuell frånvaro av samråd. I det sammanhanget bör inte det faktum att EU-kommissionen konsulterar europeiska (och andra) intressenter kunna användas som en alibifunktion för departementen.

För de fall då myndigheter, snarare än departementen, genomför ett samråd behövs även *tydligare riktlinjer för hur myndigheterna rapporterar* om detta, både till riksdagen och till allmänheten via sina webbplatser. Som en analys från Statskontoret nyligen visade är det ovanligt att myndigheter över huvud taget har utarbetade instruktioner om hur de ska informera om sitt EU-arbete.⁴⁷

I denna rapport har frågan om de olika formerna för samråd (traditionell remissbehandling, hearings, referensgrupper etc) inte berörts i någon större utsträckning. Med tanke på den låga samrådsfrekvensen förefaller det ur demokratisynvinkel vara viktigare att säkerställa att intressenter kommer till tals än *hur* detta sker. Men, nya metoder borde kunna övervägas, som t ex *skapandet av en webbportal* på regeringen.se (vilket bl a OECD och en statlig utredning har rekommenderat⁴⁸) som möjliggör tidigt samhälleligt deltagande i de beslut som ska fattas på EU-nivå.

REFERENSER

- Aparajita, Aditi, m fl (2011) A Comparative Survey of Procedures for Public Participation in the law-making process. Report for the National Campaign for People's right to Information, University of Oxford, April 2011.
- Bishop, Patrick & Glyn Davis (2002) 'Mapping Public Participation in Policy Choices' i *Australian Journal of Public Administration*, Vol 61 Nr 1, sid. 14–29.
- Cooke, Maeve (2000) 'Five Arguments for Deliberative Democracy' i *Political Studies*, Vol 48, s. 947–969.
- Eurobarometer (2018). *Special Eurobarometer 477 – Democracy and Elections*. November 2018.
- Garcia, Luis Bouza (2015) *Participatory Democracy and Civil Society in the EU: Agenda-Setting and Institutionalisation*. Palgrave Macmillan UK.
- Golmohammadi, Gloria (2015) *Likhet innan lagen. Det svenska remissförfarandets rättsliga ramverk och delaktighet vid beredningen av EU-frågor och lagstiftning*. Rapport till Utredningen om delaktighet i EU, Dir. 2014:112.
- Golmohammadi, Gloria (2018) 'Kan domstolarna bidra till ökad likhet innan lagen?' På *Europakommentaren.eu*, 22 november 2018.
- Greenwood, Justin (2017) *Interest Representation in the European Union*. Macmillan International Higher Education.
- Hettne, Jörgen & Jane Reichel (2012) *Att göra rätt och i tid. Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Rapport 2012:4. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Kohler-Koch, Beate & Barbara Finke (2007) 'The Institutional Shaping of EU–Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation?' i *Journal of Civil Society*, Vol. 3, Nr 3, sid. 205-221.
- Kohler-Koch, Beate & Christine Quittkat (2013) *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society*. Oxford Scholarship Online: September 2013.
- Konstitutionsutskottet (2004/05) *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*. Bet. 2004/05:KU10.
- Konstitutionsutskottet (2010/11) *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*. Bet. 2010/11:KU10.
- Konstitutionsutskottet (2018/19) *EU-arbetet i riksdagen*. Bet. 2018/19:KU7.

⁴⁷ Statskontoret 2019, s. 47.

⁴⁸ OECD 2018; SOU 2016:10.

- Lemne, Marja och Inger Pålsson (2000) 'Remissväsendet fungerar inte' på *DN Debatt* 3 januari 2000. URL: <https://www.dn.se/arkiv/debatt/dn-debatt-remissvasendet-fungerar-inte-det-demokratiska-beslutsfattandet-undergravs-av/>
- Lundberg, Erik (2012) 'En försumbar arena? Organisationerna och remissväsendet 1964-2009' i *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol 114, Nr 1, s. 29-55.
- OECD (2018) *Regulatory Policy Outlook 2018*. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/sweden-republic-country-note-regulatory-policy-2018.pdf>
- Patten, Steve (2001) 'Democratizing the institutions of policy-making: Democratic consultation and participatory administration' i *Journal of Canadian Studies*, Vol 35 Nr 4, s. 221-239.
- Regeringen (2014) *Demokratipolitik*. Regeringens skrivelse 2003/04:110.
- Regeringskansliet [u.d.] *Cirkulär 13. Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd*.
- Regeringskansliet (2009) *Svara på remiss – hur och varför. Om remisser av betänkanden från Regeringskansliet*. Statsrådsberedningen PM 2003:2, reviderad 2009-05-02.
- Regeringskansliet (2012) *Cirkulär 2. Samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor*. Statsrådsberedningen.
- Regeringskansliet (2014) *Cirkulär 3. Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet*. Statsrådsberedningen.
- Riksdagen (2017) *EU-arbetet i riksdagen*. 2017/18:URF1.
- Røed, Maiken (2019) 'Skeva svar när kommissionen frågar' på *Europakommentaren.eu*, 5 februari 2019.
- SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar*.
- SOU 1999:144 *Demokrati på remiss*. Lars-Erik Eriksson, Marja Lemne & Inger Pålsson.
- Demokratiutredningens skrift nr 30.
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*.
- SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.
- SOU 2016:10 *EU på hemmaplan*.
- Statskontoret (2015) *Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU*. Promemoria på uppdrag av regeringen.
- Statskontoret (2019) *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor. En fördjupad analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete*. 2019:11.
- Steffek, Jens & Maria Paola Ferretti (2009) 'Accountability or "Good Decisions"? The Competing Goals of Civil Society Participation in International Governance', i *Global Society*, vol 23, nr 1, s. 37-57.
- Sveriges riksdag (2005/06) Översyn av faktrapmemorierna. Promemoria. Riksdagens utredningstjänst.
- Tallberg, Jonas, Nicholas Aylott, Carl Fredrik Bergström, Åsa Casula Vifell & Joakim Palme (2010) *Europeiseringen av Sverige*. Demokratirådets rapport 2010. Stockholm: SNS Förlag.



Maria Strömvik är statsvetare och biträdande föreståndare för Centrum för europaforskning vid Lunds universitet. Hennes forskning och undervisning har under många år handlat om Europeiska unionen. Maria har även varit statlig utredare och skrivit betänkandet EU på hemmaplan (SOU2016:10). Hon är också redaktör för *Europakommentaren.eu*, Sveriges enda tvärvetenskapliga forskarblogg om europafrågor.