

Daniel Tarschys och Linda Johansson

Europa på remiss

Svensk medverkan i Europeiska kommissionens
offentliga samråd

Daniel Tarschys och Linda Johansson

Europa på remiss

Svensk medverkan i Europeiska kommissionens
offentliga samråd

– Sieps 2014:3 –

Rapport nr. 3
Juni 2014

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier.
Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: Svensk Information AB
Tryck: EO Grafiska AB
Stockholm, juni 2014
ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-86107-47-5

Förord

När Sverige blev medlem i EU var Europeiska kommissionens samråd med medlemsstaterna ännu i stor utsträckning begränsat till de olika regeringsorganen. Sedan dess har nya kontaktvägar öppnats och allt fler förslag exponeras nu för synpunkter från intresseorganisationer, expertorgan, regioner och olika företrädare för civilsamhället. De nationella parlamenten medverkar alltmer i beredningen av nya lagar och program, inte minst sedan Lissabonfördraget har trätt i kraft.

Ett europeiskt remissväsende är under framväxt, men det är utformat på ett annat sätt än det svenska. I denna rapport beskrivs kommissionens offentliga samråd, även kallade ”öppna konsultationer”. Både frågor och flertalet svar finns tillgängliga på kommissionens särskilda hemsida ”Din röst i Europa”. Därigenom är detta flöde av opinionsyttringar lättare att följa och granska än de remissvar som inges till den svenska regeringen.

Vilken roll spelar svenska remissinstanser i de europeiska samråden? 2011 inkom 93 000 svar på kommissionens olika samråd, varav omkring 1 100 från Sverige. Det är en relativt låg siffra om man beaktar de olika medlemsstaternas andelar av unionens samlade befolkning och Sveriges allmänt sett höga profil i EU-samarbetet. Svenska offentliga organ visar dock en hög aktivitet. Tyngdpunkterna i de svenska svaren skiljer sig något från det europeiska genomsnittet. Det finns politikområden med relativt starkt svenskt engagemang, men också frågor där svenska aktörer avstår från att framföra synpunkter.

Kommissionens redovisning av samråden har sina brister, men en iakttagelse i rapporten är att det helt nystartade europeiska remissväsendet överträffar den väl-etablerade svenska modellen i öppenhet. Det förefaller alltså som om Sverige har något att lära av kommissionen.

Till grund för översikten ligger internt material från kommissionen, forskningsrapporter samt en undersökning av remissvar som utförts av Linda Johansson, M. A. i statsvetenskap. För rapporten svarar Daniel Tarschys, professor i statsvetenskap.

Jörgen Hettne
Tf. direktör, Sieps

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

Innehåll

Sammanfattning av rapporten	7
1 Inledning	12
2 Varianter av "nordiskt ljus" i EU-samarbetet	14
2.1 Ombudsmannen.....	14
2.2 Offentlighetsprincipen.....	15
2.3 Remissväsendet.....	16
3 Europeiska kommissionens satsning på samråd: några reformlinjer	19
3.1 Samrådets utveckling.....	20
3.2 Vitboken om styrelseformerna i EU 2001.....	21
3.3 Minimistandarder för samråd.....	23
3.4 Samråd som inslag i konsekvensbedömningar.....	24
3.5 Samråd som e-demokrati.....	26
4 Europeiska kommissionens samråd: reglering och praxis	28
4.1 Grundläggande regler.....	28
4.2 Samråd och subsidiaritetsprövning.....	29
4.3 Tre sorters samråd.....	29
4.4 Europeiska kommissionens samrådsdokument.....	31
4.5 Genomförande och redovisning av samråden.....	31
5 Det svenska gensvaret	34
5.1 Svenska remissvar 2011.....	35
5.2 Bevakning av Europeiska kommissionens samråd.....	37
5.3 Bevakningsmetoder och prioriteringar.....	40
6 Diskussion och rekommendationer	42
6.1 Remissväsendet i den europeiska beslutsprocessen.....	42
6.2 Lärdomar för Sverige av EU:s remissväsende.....	44
6.3 Lärdomar för det svenska deltagandet i EU-politiken.....	45
7 Källor och litteratur	48
Summary in English	52

Sammanfattning av rapporten

Ett europeiskt remissväsende är under framväxt. I den här rapporten presenteras det s.k. öppna samråd som Europeiska kommissionen har utvecklat under senare år, som en av flera kontaktformer med medlemsstaterna och det omgivande samhället. Modellen jämförs med det svenska remissväsendet. I en punktundersökning studeras det svenska gensvaret. Enligt studien avgavs under det granskade året 2011 sammanlagt 93 000 svar, varav omkring 1 100 från Sverige. Svenska myndigheter deltar relativt aktivt, medan svenska intresseorganisationer och tankesmedjor använder kanalen mer sparsamt.

Det öppna samrådet har rötter i den nordiska politiska kulturen, men också i andra länders traditioner. I ett första avsnitt erinras om att den politiska unionens konstitutionella modell röjer olika influenser. Den starkaste prägeln satte de tidiga medlemsstaterna som utformade den ursprungliga institutionella strukturen efter sina egna förebilder. Senare har andra impulser tillkommit. Tre inslag som bär spår av nordisk påverkan är ombudsmannen, offentlighetsprincipen och det öppna samrådet.

Under de europeiska gemenskapernas tidigaste skede var medborgarnas och organisationernas delaktighet i integrationsprocessen mycket begränsad. De politiska frågorna avhandlades i en snäv krets av inflytelserika politiker och centralt placerade tjänstemän. Nästan alla kommunikationslinjer gick mellan triangeln Bryssel-Luxemburg-Strasbourg och de nationella huvudstäderna. Regioner, kommuner och organisationer deltog inte alls eller endast sporadiskt i den europeiska politiska processen.

Detta har förändrats radikalt under de två senaste decennierna, efter tillkomsten av unionen:

1. Den gemensamma EU-politikens spridningseffekter har ökat kraftigt. Ett flernivåstyre växer fram. Från 1980-talet och framåt expanderade den s.k. sammanhållningspolitiken. Den inrymmer och betecknas ibland som strukturpolitik eller regionalpolitik.
2. Av stor betydelse är den kommunikationstekniska utvecklingen. I det digitala samhället har alla offentliga organ och organisationer skaffat sig hemsidor, och deras dokument blir då alltmer tillgängliga. Det banar väg för vidgade kunskaper och nya former av medverkan.
3. En tredje förändring är en sektoriell politisk mobilisering. Olika grupper av intressenter har fått en växande roll i unionens beslutsfattande. Europeiska paraplyorganisationer har blivit alltmer aktiva i den politiska processen.

4. Slutligen handlar det också om en medveten anpassning från unionens sida för att utveckla kontakterna med dessa olika intressen. Man söker på olika vägar stärka unionens legitimitet.

Samråden har utvecklats i flera steg. I ett första skede, under 1970-talet och början av 1980-talet, sökte Europeiska kommissionen etablera kontakter med europeiska paraplyorganisationer inom företagsvärlden och den fackliga sfären. Relationerna var ofta informella men det ordnades också större möten för att dryfta olika frågor. Synpunkter framfördes ofta utan att ges offentlighet.

En andra etapp inleddes i mitten av 80-talet då kommissionen i arbetet med att utveckla den inre marknaden gick in för en mer systematisk dialog med arbetsmarknadens parter. Begrepp som ”partnerskap” och ”social dialog” stadfästes i Enhetsakten och i Maastrichtfördraget. Den tredje och sista fasen inleddes vid sekelskiftet då kommissionen publicerade sin vitbok om bättre metoder för styrning. Här framhölls sådana principer som öppenhet och deltagardemokrati. Det konvent som förberedde det fördrag som efter flera revisioner kom att beslutas i Lissabon 2009 såg det ”demokratiska underskottet” som en viktig utmaning.

Vitboken slog fast att det behövdes nya kontaktformer mellan EU-institutionerna och olika grupper av intressenter. Ett viktigt inslag i den nya politiken var ökad öppenhet om överväganden i olika stadier av beslutsprocessen. Vitboken blev startpunkten för en rad förändringar i kommissionens arbetsformer. Två särskilt viktiga nyheter var införandet av minimistandarder för samråd och regler om konsekvensbedömningar (*impact assessment*).

För kommissionen är konsekvensbedömningarna ett försök att i förväg (”ex ante”) bedöma effekterna av en planerad lagstiftning eller ett planerat åtgärdsprogram. Metoden etablerades 2002 som en syntes av flera tidigare former för ex ante-bedömningar inom olika policyområden. År 2006 inrättades en konsekvensbedömningsnämnd med placering i kommissionens generalsekretariat. Mellan detta organ och de olika generaldirektoraten pågår sedan dess ett intensivt utbyte av skisser och planer.

Sedan 1990-talet har man i EU också knutit allt större förhoppningar till olika former av e-demokrati som metoder för att vidga och fördjupa folkstyret. Bloggar, Twitter och särskilda webbplatser för debatt i olika frågor ingår i arsenalen, liksom ett antal andra former för opinionsbildning och opinionsregistrering på nätet, med sådana rubriker som e-voting, e-petitions, e-campaigning, e-polls, etc.

E-konsultationer utmärks oftast av en viss grad av formalisering. I en variant publiceras en text utan följdfrågor, och de som så önskar kan reagera på de delar av förslaget som de har särskilda synpunkter på. Ofta föreskrivs en viss struktur på svaren för att underlätta senare sammanställningar. Det kan t.ex. ske genom konkreta frågor som intressenterna uppmanas att besvara.

Hur skiljer sig då kommissionens öppna samråd från det svenska remissinstitutet? Redan de grundläggande reglerna vittnar om olika perspektiv. I Sverige är remissväsendet lagfäst genom 7:2 § i Regeringsformen:

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.

I EU fördragsfästes samrådet genom artikel 11 i Lissabonfördraget. Där fick föreskriften en mer deltagardemokratisk klangbotten:

1. Institutionerna ska på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden.
2. Institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället.
3. Europeiska kommissionen ska ha ett omfattande samråd med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.

Den svenska texten är inriktad på regeringens uppgift att styra riket. Andra instanser nämns i en tydlig rangordning, med början uppiifrån: ämbetsverken först, sedan kommuner i den utsträckning som behövs och i sista rummet sammanslutningar och enskilda. EU-fördraget framhäver i stället medborgarna, de representativa församlingarna och det civila samhället. Det understryker vikten av öppenhet, tydlighet och regelbunden dialog.

Den praxis som kommissionen har utvecklat speglar denna mer utåtriktade och samhällstillvända attityd. De offentliga samråden förtecknas på webbplatsen *Din röst i Europa* (ec.europa.eu/yourvoice/index_sv.htm). Någon motsvarande webbplats har inte den svenska regeringen, och inte heller vidtar den några aktiva åtgärder för att göra pågående remisser eller ingivna remissvar tillgängliga för massmedier och allmänhet. Båda dokumenttyperna går visserligen att spåra via Regeringskansliets registratorer, men knappast utan en viss branschvana.

Kommissionen skiljer mellan tre typer av konsultationer: de öppna, de målin-

riktade och de specialreglerade. Den sistnämnda gruppen innefattar miljökon-sultationer enligt Århuskonventionen, konsultationer i värdepappersfrågor enligt den s.k. Lamfallussymodellen och överläggningar inom kommittologi-systemet. Ett antal nätverk åtnjuter status som permanenta bollplank för kommissionen. Ibland kombineras de båda modellerna: först det ena, sedan det andra. Öppna remisser förekommer oftast tidigt i beredningsprocessen medan kompletterande, målinriktade remisser genomförs senare, när man närmar sig konkreta förslag.

De dokument som kommissionen sänder ut för synpunkter är av flera slag: arbetspapper, grönböcker, vitböcker, meddelanden och handlingsplaner. Upp-läggningen av remissprocedurerna är decentraliserad till de enskilda gene-raldirektoraten. Dessa väljer självständigt vad som ska skickas ut på remiss, vilka adressater man ska rikta sig till och vilka frågor som ska ställas, men allt detta granskas senare av konsekvensbedömningsnämnden. I kommissionen finns också ett särskilt intranät för praktiskt stöd i remissfrågor.

Hur många remissvar sänds in av svenska aktörer? Vi undersökte år 2011. Sammantaget inkom då 93 000 svar från aktörer i och utanför Europeiska unionen. I den summan ingår skrivelser från parlament, regeringar, ämbets-verk, organisationer, tankesmedjor och enskilda personer. Den svenska ande-len av dessa svar beräknar vi till drygt 1 100.

Det generaldirektorat som har sänt ut flest dokument på remiss är det som svarar för den inre marknaden. Det är även inom det fältet som flest antal svenska aktörer har valt att engagera sig. Det område som generellt sett har inbringat näst flest svar är miljöfrågorna. Bland de svenska svaren intas andraplatsen dock av forskning och teknologi, medan miljön hamnar på en fjär-deplats.

Vem är det då i Sverige som svarar på kommissionens remisser? Vi finner statliga instanser på olika nivåer liksom vissa regionala organ. Några intres-seorganisationer och tankesmedjor håller sig väl framme, medan ganska få enskilda personer deltar i samråden.

Regeringskansliet har inte någon centraliserad bevakning av EU-remisser, utan ansvaret ligger på de olika departementen. Regler om hur arbetet ska bedrivas och svaren utformas finns i en särskild instruktion. Ledstjärnor för Sveriges arbete i EU är att man bör agera tidigt och på basis av intern sam-stämmighet. Ansvariga departement uppmanas att överväga om det behövs samråd med berörda svenska aktörer och intresseorganisationer.

Regeringen har under den period vi undersökt besvarat 40 samråd, varav nio gällde grönböcker. I riksdagen ligger ansvaret för akuta och aktuella EU-frågor hos EU-nämnden, medan mer långsiktiga frågor hanteras inom respektive fackutskott. Av de 130 samråd som avslutades under 2011 och som vi har undersökt, har riksdagen besvarat tretton, varav elva avsåg grönböcker.

Har vi i Sverige något att lära av EUs samråd för vår eget, inhemska statskick? EU:s konsultationer befinner sig i en dynamisk utveckling medan vårt eget remissväsende inte har förändrats särskilt mycket under senare decennier.

I det skede som föregår det politiska beslutsfattandet är det i Sverige inte så lätt att få en bild av de olika synpunkter som framförs. Massmediernas, partiernas och riksdagens behov av systematisk information om ”inflödet” i den politiska beslutsprocessen är därmed inte så väl tillgodosett. Hos oss finns ingen särskild webbplats för remitterade betänkanden motsvarande kommissionens *Din röst i Europa* och de inkomna remissvaren publiceras inte heller på någon portal.

Regeringen och särskilt riksdagen svarar relativt flitigt på kommissionens samråd, medan andra svenska instanser och organisationer deltar mindre aktivt. I många frågor som engagerar aktörer i andra länder märks inga svenska reaktioner över huvud taget. Innebär det att vi brister i bevakningen av europeiska beslutsprocesser? Hur stora insatser är motiverade?

Sådana frågor är svåra att besvara, eftersom flera storheter i ekvationen är okända. Vi vet inte riktigt vilken betydelse remissvaren har för kommissionens ställningstaganden och heller inte i vilken utsträckning och med vilken framgång som svenska myndigheter och organisationer använder andra kanaler för att förmedla sina synpunkter till kommissionen.

1 Inledning

Beslutsformerna i EU förändras. Särskilt från 1990-talet och framåt ägnar kommissionen allt större uppmärksamhet åt de intressenter som berörs av olika förslag. Sådana ”stakeholders” involveras nu alltmer i de förberedande övervägandena kring planerad europeisk lagstiftning liksom olika insatsprogram. Man har vidgat kontakterna med nationella myndigheter, organisationer, tankesmedjor och företrädare för civilsamhället.

Ett bärande inslag i det svenska statsskicket är remissväsendet. En motsvarighet på europeisk nivå har uppstått under det senaste årtiondet genom lanseringen av kommissionens öppna samråd (på engelska: *open consultations*). Syftet med denna rapport är att sätta in det framväxande europeiska remissväsendet i dess sammanhang, beskriva modellens grunddrag samt identifiera likheter och skillnader med svensk praxis. Vidare presenteras en punktstudie av det svenska gensvaret under ett år: vilka myndigheter och organisationer är det som svarar på kommissionens frågor, vilka policyområden tilldrar sig störst intresse?

Vilken roll spelar samråden i den europeiska beslutsprocessen? Beaktas inkomna synpunkter, eller handlar det mera om en legitimering av de avgöranden som kommissionen träffar? Skiljer sig remissvarens inverkan mellan olika policyområden? Den forskning som hittills bedrivits är begränsad men sprider en del ljus över sådana frågor.

Sist i rapporten förs en diskussion om vilka lärdomar som kan dras för svenskt vidkommande. I ett viktigt avseende har kommissionen under kort tid nått längre i öppenhet än vad vi har gjort i Sverige. Det gäller redovisningen av insända remissvar: både de dokument som sänds ut på remiss och stora delar av de svar som kommer in läggs ut på kommissionens hemsida och blir därmed åtkomliga bidrag till den politiska debatten. I Sverige har ingen instans ett sammanhållande ansvar för att göra sådana inspel i beredningsprocessen allmänt tillgängliga.

En andra aspekt som diskuteras i det avslutande avsnittet är om de svenska insatserna är väl avvägda. Försummar svenska instanser att yttra sig i viktiga ämnen, med risk för att inte i tillräcklig utsträckning kunna påverka beslutsprocessen? Eller gör svenska myndigheter och organisationer korrekta bedömningar när de i stor utsträckning prioriterar andra kanaler för deltagande och påverkan? Sådana frågor kan inte besvaras med säkerhet eftersom det europeiska remissväsendets betydelse fortfarande är otillräckligt analyserat.

Underlag för rapporten är primärmaterial från kommissionen, bl.a. en intern utvärdering av remissinstitutet, samt de externa studier av institutet som har kunnat identifieras. Vidare presenteras resultat av en egen undersökning av svenska svar på kommissionens samråd under 2011, vars syfte är att klarlägga vilka instanser som deltar i processen och vilka frågor som utlöser svenska reaktioner. Undersökningen redovisas mer utförligt i Linda Johanssons masteruppsats *EU:s remissväsendes effekter på den svenska förvaltningen. En studie av svensk statsförvaltnings organisering kring Europeiska kommissionens offentliga samråd*, framlagd 2014 vid Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.

2 Varianter av "nordiskt ljus" i EU-samarbetet

I EU:s politiska praxis har trådar från många staters konstitutionella traditioner tvinnats samman. Från början satte de sex ursprungsländerna en stark prägel på gemenskapernas arbetssätt och institutionella struktur, men med tiden har det infogats element även från andra länders statsskick.

Detta märks inte minst i Europaparlamentet, dit olika nationer har fört med sig bruk och sedvänjor från sina egna lagstiftande församlingar. Elimineringen av yrkanden sker inte genom behandling av reservationer utan enligt praxis från länder där ändringsförslag ställs mot huvudförslag sedan man först tagit ställning till ändringsförslag till ändringsförslagen, s.k. sub-amendments. Sydliga debattörer gratulerar rapportörerna till den utsökta kvalitén i deras texter innan de obarmhärtigt river deras förslag i stycken. "Point of order", hojtar engelsmännen. Från det gamla romerska riket har man lånat namnet till ett ämbete kallat "kvestorer", fem till sex medlemmar av parlamentet som fått i uppgift att bevaka ledamöternas administrativa och finansiella intressen. Gestik och protestformer i kammaren är livligare än vad som erbjuds i Nordeuropas såvliga parlamentariska miljöer.

Vad som vuxit fram i Bryssel och Strasbourg är alltså en utpräglad politisk blandkultur. Även de nordiska länderna har gett några bidrag som anknyter till den transparens och det vidsträckta deltagande som anses prägla de skandinaviska statsskicken. Sedan först Danmark och därefter Finland och Sverige blivit medlemmar i EU har alltmer av "nordiskt ljus" kommit att sila ner över unionsbygget.

Tre inbördes sammankopplade nordiska grundlagsinstitut som under senare decennier har kommit att inlemmas i unionens författningsmodell är ombudsmannen, offentlighetsprincipen och remissväsendet. Här ska de två förstnämnda bidragen kortfattat omnämnas innan vi introducerar det tredje, som är rapportens huvudtema.

2.1 Ombudsmannen

Sedan *Ombudsmannen för Riksens Ständer* instiftades genom 1809 års svenska regeringsform har praktiskt taget alla länder i världen infört liknande inrättningar, vanligen i syfte att bevaka myndigheternas respekt för gällande regler och värna medborgarnas rättigheter. Termen *ombudsman* har fått vidsträckt

spredning och används nu på många språk, även om flera länder i stället har valt namn som *Commissioner*, *Médiateur* eller något liknande. År 1978 tillkom *The International Ombudsman Institute* som från sitt säte i Wien bistår omkring 150 nationella, regionala och nationella ombudsmän i deras arbete. Det stora flertalet offentliga ombudsmän är knutna till parlamentariska församlingar.

I EU inrättades ett ombudsmannaämbete genom Maastrichtfördraget och dess förste innehavare, finländaren Jacob Söderman, trädde i funktion 1995. Uppgiften är att bistå EU-medborgarna i deras konflikter med unionens institutioner. EU-ombudsmannens funktioner överlappar i viss mån med dem som tillkommer parlamentets utskott för framställningar (petitionsutskottet).

2.2 Offentlighetsprincipen

De hävdvunna traditionerna i fråga om offentlighet och sekretess skiljer sig radikalt mellan olika europeiska stater. Sverige (inkl. Finland som då var den ”östra rikshalvan”) fick sin berömda offentlighetsprincip redan genom 1766 års Tryckfrihetsförordning. Även om dess räckvidd begränsades under det gustavianska enväldet och några senare återfall i censurpraxis har öppenheten förblivit en bärande stomme i det svenska statsskicket.

Den i Tryckfrihetsförordningen ännu inskrivna huvudregeln är att allmänna handlingar är tillgängliga för medier och allmänhet om det inte finns särskilda lagregler som medger en i särskild ordning reglerad sekretess. I flertalet andra länder har presumptionen traditionellt varit den motsatta: uppgifter hos stat och kommun har varit konfidentiella om inget annat stadgats. Detta har i hög grad satt sin prägel på den parlamentariska dialogen mellan opposition och regering. I t.ex. det brittiska underhuset ställs många frågor om sakförhållanden som i Sverige redovisas i öppet tillgängliga dokument. I den svenska riksdagen vänder sig ledamöterna inte till regeringen utan till utredningstjänsten med den sortens spörsmål.

Successivt har emellertid offentligheten vunnit terräng också i andra europeiska länder, liksom i unionen. I EU mjukstartade processen med en till Maastrichtfördraget fogad deklaration (nr 17) om att öppenheten borde öka. Flera Europeiska rådsmöten under 90-talet (t.ex. de i Birmingham och Edinburgh 1992) uttalade sig för ”en gemenskap nära sina medborgare”. I Amsterdamfördraget 1997 infogades principen om öppenhet i ingressen. Samma grundsats gavs en framträdande plats i Laekendeklarationen 1999 och i 2001 års vitbok om europeiskt samhällsstyre.

En rad proceduriella förändringar under 2000-talets första decennium banade sedan väg för en radikalt vidgad insyn i de olika institutionernas dokument. Härtill bidrog också de många framstegen inom IT-området. Tidtabeller och diarium började läggas ut på nätet. Med allt fler hemsidor och sökmotorer gavs medier och allmänhet tillgång till ett brett informationsmaterial som tidigare varit förbehållet de interna aktörerna inom systemet.

På halvtannat decennium har EU därmed tagit stora kliv mot den öppenhet som det offentliga Sverige har tillämpat i nästan 250 år. I några avseenden har man rentav kommit längre. Förteckningar över kommissionsordförandens inkommande post redovisas på nätet, medan några sådana uppgifter inte publiceras avseende skrivelser till den svenske statsministern. Även i redovisningen av remissvar har man som snart ska visas kommit förbi Sverige. I andra avseenden tillämpar EU en hårdare sekretess än Sverige, vilket föranlett anpassningar av vårt eget regelverk (Ds 2012:34).

2.3 Remissväsendet

Remiss betyder ordagrant ”hänvisning” och förekommer ymnigt i det svenska offentliga systemet, inte minst i sjukvården där patienter remitteras till specialister. I stora delar av förvaltningen handlar remisser främst om att inhämta synpunkter.

När man talar om ”remissväsendet” är innebörden dock snävare. Då tänker man framför allt på den centrala statsförvaltningen och inte minst på hanteringen av överväganden och förslag från de offentliga utredningarna, som regeringen normalt sänder ut på remiss innan den själv tar ställning.

I det statliga utredningsväsendet produceras löpande en stor mängd förslag om hur offentliga normer och åtgärdsprogram bör förändras. Kommittéer och utredare är väl förankrade och vedertagna inslag i den gängse svenska modellen för beslutsfattande. Undantagsvis används benämningen kommissioner, särskilt när det handlar om att bringa ljus över ett omtvistat förlopp. Vid sidan av offentliga utredningar styrda av öppet redovisade regeringsdirektiv utförs en hel del utredningsarbete inom departementen. Även förslag tillkomna i den formen kan ibland remitteras.

Remitteringen går ut på att få fram ett bättre beslutsunderlag och skapa en klarare bild av reaktioner från olika aktörer inom och runtomkring det offentliga systemet. Men det handlar inte enbart om informationsinhämtning

utan också om informationsspridning: genom remissförfarandet får berörda instanser anledning att ta del av avlämnade betänkanden.

Två serier används för publicering av dessa olika slags betänkanden: Statens offentliga utredningar (SOU) och Departementsserien (Ds). När den pågående digitaliseringen av SOU-materialet är fullbordad förutses 5.600 utredningsbetänkanden från åren mellan 1922 och 1999 ha blivit elektroniskt tillgängliga. Hittills har denna överföring hunnit ungefär halvvägs.

Traditionen att offentligt rådfråga olika instanser om förslag till ny lagstiftning och nya offentliga insatser har djupa rötter i svensk politik och förvaltning (Hesslén 1927, Meijer 1956, SOU 1999:144, Riksrevisionen 2004, Wisselgren 2008, Amnå 2010). När ett utredningsförslag föreligger är den normala modellen att det berörda departementet avgör i vilken mån som betänkandet ska sändas ut på remiss. Nästa fråga gäller vilka som ska tillfrågas. Departementen tar fram förteckningar över berörda statliga instanser och gör i vissa fall urval för att begränsa insatserna. Ibland preciseras de frågor som regeringen önskar få besvarade.

Med framväxten av ett omfattande organisationsväsen har kretsen av adressater för remisserna vidgats. Statliga myndigheter brukar åläggas att inkomma med svar, medan andra mottagare av remissmaterialet *ges tillfälle* att komma med synpunkter. Detta hänger samman med regeringens befogenheter: till sina egna verk kan man utfärda direktiv men inte till fristående organisationer. Till detta kommer i många fall spontana synpunkter från enskilda eller organisationer som inte har blivit tillfrågade.

En undersökning under 1990-talet inom ramen för Demokratiutredningen fann att nio av tio slutbetänkanden från offentliga utredningar sändes på remiss. Sedan dess har bruket av parlamentariska utredningar minskat samtidigt som allt fler lagstiftningsfrågor bereds internt inom Regeringskansliet, vilket sannolikt minskat remitteringsfrekvensen. Ungefär två tredjedelar av alla remissvar kom enligt Demokratiutredningens undersökning från den offentliga sektorn (SOU 1999:144).

En del tecken tyder på att remissväsendets betydelse är på väg att avta. Lundberg (2012) har studerat de frivilliga organisationernas remissvar under det senaste halvsekle. Även om antalet deltagande organisationer har förblivit stabilt är det alltfler intresseorganisationer som avstår från att använda denna kanal. Ideella organisationer visar däremot en större livaktighet.

Det är inte bara tillgången till de färdiga förslagen som skapar öppenhet i det svenska politiska systemet. Även i själva processen tillförs och sammanjämkas synpunkter från olika håll. I många utredningar medverkar parlamentarer och företrädare för olika samhällsintressen. Grundtanken är att berörd expertis ska ges tillfälle att framföra sina bedömningar innan statsmakterna fattar beslut. Att materialet blir allmänt tillgängligt och ofta kan debatteras i massmedierna under slutskedet av den politiska beredningsprocessen bygger på en kombination av två principer i det svenska systemet: å ena sidan offentlighetsreglerna, å andra sidan de statliga myndigheternas relativa självständighet.

När andra länders regeringar inhämtar motsvarande bedömningar sker det ofta i slutna former, antingen inom ramen för stora sammanhållna departement eller genom särskilda organ. Specialiserade rådgivande organ är vanliga. Flera länder har även inrättat bredare ekonomisk-sociala råd, där företrädare för arbetsmarknadens parter och olika näringsgrenar ges tillfälle att själva ta politiska initiativ eller yttra sig över förslag från andra.¹ Med denna förebild tillkom 1957 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) som ett rådgivande organ till gemenskapernas beslutande organ (kommissionen, rådet och parlamentet). Som en pendang till EESK inrättades 1994 Regionkommittén, med uppgift att kanalisera synpunkter från den regionala och lokala nivån.

¹ Sådana råd finns i t.ex. Bulgarien, Frankrike, Irland, Italien, Malta, Portugal, Rumänien och Spanien.

3 Europeiska kommissionens satsning på samråd: några reformlinjer

Under de europeiska gemenskapernas tidigaste skede var medborgarnas och organisationernas delaktighet i integrationsprocessen mycket begränsad. De politiska frågorna avhandlades i en snäv krets av centralpolitiker och centralt placerade tjänstemän. Nästan alla kommunikationslinjer gick mellan triangeln Bryssel-Luxemburg-Strasbourg och de nationella huvudstäderna. Regioner, kommuner och organisationer deltog inte alls eller endast sporadiskt i den europeiska politiska processen.

Detta har förändrats radikalt särskilt under de två senaste decennierna, efter tillkomsten av unionen. Flera förskjutningar förtjänar att nämnas:

1. Den gemensamma EU-politikens spridningseffekter har ökat kraftigt. Från 1980-talet och framåt expanderade den s.k. sammanhållningspolitiken (som inrymmer, eller ibland betecknas som, strukturpolitik eller regionalpolitik). Här spelar de lägre nivåerna i de nationella offentliga systemen en viktig roll, och därmed har helt nya grupper av förtroendevalda och tjänstemän kommit att enrolleras i utformningen och verkställigheten av europeiska insatser. Unionen har utvecklats mot ett alltmer utpräglat "flernivåstyre".
2. Av revolutionerande betydelse är vidare den kommunikationstekniska utvecklingen. I det digitala samhället har alla offentliga organ och organisationer skaffat sig hemsidor, och deras dokument blir då alltmer tillgängliga. Folkstyret ändrar skepnad när påverkan och kampanjer flyttar över till nätet ("e-demokrati"). De sociala medierna har redan visat sin mobiliserande kraft. Även kontakterna mellan myndigheter och medborgare förmedlas alltmer via elektroniska kanaler. Den tid då staten kunde beskrivas som "en vresig gubbe bakom en lucka" (Anatole France i *Herr Bergeret i Paris*, 1901) blir alltmer avlägsen. I stället pågår ett strävsamt och mångfacetterat arbete att utveckla olika former av e-förvaltning.
3. En tredje förändring är att olika grupper av intressenter har fått en växande roll i unionens beslutsfattande. Dels handlar det här om en allt högre grad av mobilisering: olika slags organisationer har på egen hand etablerat instrument och former för att kommunicera med framför allt kommissionen och parlamentet och därmed påverka den europeiska beslutsprocessen. De övernationella paraplyorganisationerna för arbetsmarknadens parter, för olika branscher inom näringslivet och för olika ideella strävanden, har kraftigt ökat sin aktivitet (Petersson 2003). Samtidigt har den stora floran av nationella sammanslutningar vidgat sin

bevakning av europeiska beslutsprocesser. Därmed har det nätverk av lobbyister som länge figurerat i amerikansk politik fått en vittförgrenad motsvarighet på denna sida av Atlanten.

4. Dels handlar det också om en medveten anpassning från unionens sida för att utveckla kontakterna med dessa olika intressen. Under 80-talet och 90-talet inleddes – i skuggan av debatterna om bekymmersamma obalanser i olika länders statsfinanser – en livlig diskussion om EU:s ”demokratiska underskott”. Huvudtesen var här att medborgarna inte är med på vagnen, att besluten fattas över huvudet på dem de berör. Även om några av de mest namnkunniga forskarna strider om denna fråga – att ett underskott föreligger hävdar Giandomenico Majone och Andrew Moravcsik, men bestrider Stephen Hix och Andreas Föllesdal (Jensen 2009) – förefaller de flesta debattörer överens om att det svaga folkliga engagemanget är ett betydande problem för såväl unionens legitimitet som politikens genomslag. Ett färskt svensk inlägg är Gustavsson (2014), som framför allt framhåller den europeiska politikens skevhet. Det är lättare att på europeisk nivå avreglera än att utjämna resurser mellan länder, regioner och livsskeden.
5. Det demokratiska underskottet åberopades flitigt vid de olika förstärkningar av Europaparlamentets kompetens som genomfördes i flera steg: dels utanför fördragen med införandet av direkta val 1977 och en rad ”inter-institutionella avtal”² med kommissionen och rådet om vidgat deltagande i olika beslutsprocesser, dels genom fördragsreformer som successivt vidgade församlingens formella befogenheter (Enhetsakten samt Maastricht-, Amsterdam-, Nice- och Lissabon-fördragen). Samma motiv anfördes vid försvaret av sådana rådgivande sidoorgan som Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén. Kapaciteten till dialog med olika intressenter utvecklades också genom tillkomsten av fristående myndigheter under kommissionen, ofta med reglerade former för kontakter med forskning och expertis.³

3.1 Samrådets utveckling

EU:s remissväsende i snäv mening – kommissionens offentliga samråd eller ”öppna konsultationer” – ingår som framgång i ett större kontaktmönster. Det är *en av flera metoder* att söka information om hur olika externa parter – intressegrupper, civilsamhället, olika slags experter – ser på de förslag som

² Ang. Inter-institutionella avtal, se Bergström & Hettne (2014), s. 46 f.

³ Ang. fristående myndigheter, se Bergström & Rotkirch (2003), Decentralized Agencies and the IGC: A Question of Accountability.

växer fram inom det interna maskineriet. Det är ett instrument att tillföra information, men syftar också till att förankra politiken och ge den vad statsvetarna kallar ”processlegitimitet”.

Historiskt är det öppna remissväsendet ett färskt inslag i den europeiska politiken. Quittkat & Finke (2008) skiljer mellan tre generationer av EU-konsultationer:

1. I ett första skede, under 1970-talet och början av 1980-talet, sökte kommissionen etablera kontakter med europeiska paraplyorganisationer inom företagsvärlden och den fackliga sfären. Relationerna var ofta informella men det ordnades också större möten för att dryfta olika frågor. Synpunkter framfördes ofta utan att ges offentlighet.
2. En andra etapp inleddes i mitten av 1980-talet då kommissionen i arbetet med att utveckla den inre marknaden gick in för en mer systematisk dialog med arbetsmarknadens parter. Begrepp som ”partnerskap” och ”social dialog” stadfästes i Enhetsakten och i Maastrichtfördraget. Kontakterna med icke-statliga organisationer byggdes ut. Under 1990-talet initierades en regelbundet återkommande dialog med civilsamhället (”civil dialogue”). Man började också att identifiera intressenter (”stakeholders”) på olika områden och kommissionen stödde tillkomsten av olika återkommande forum för meningsutbyte, särskilt den s.k. sociala plattformen (<http://www.socialplatform.org/>).
3. Den tredje och sista fasen tog form vid sekelskiftet då kommissionen publicerade sin vitbok om bättre metoder för styrning. Här framhövdes sådana principer som öppenhet och deltagardemokrati. Det konvent som förberedde det fördrag som efter flera revisioner kom att beslutas i Lissabon 2009 såg det ”demokratiska underskottet” som en viktig utmaning. Mot den bakgrunden krävdes fler och bredare ingångar i den europeiska beslutsprocessen. Medborgarna och deras företrädare måste kunna följa och ge egna bidrag till förändringar i regelverket.

3.2 Vitboken om styrelseformerna i EU 2001

Vitboken slog fast att det behövdes nya kontaktformer mellan EU-institutionerna och olika grupper av intressenter.⁴ Det var särskilt i slutet av 90-talet som övervägandena om sådana nya kanaler tog fart. Många menade emellertid att det behövdes ytterligare åtgärder för att förankra nya initiativ. Under 1900-talets fyra sista år bedrev kommissionens framtidssekretariat

⁴ För en översikt, se Almer & Rotkirch (2004), *European Governance – An Overview of the Commission's Agenda for Reform*.

(The Forward Studies Unit) ett projekt kring den framtida styrningen av den europeiska lagstiftningsprocessen (Lebesis & Paterson 2000). Här skisserades ett utbyggt system för samråd med olika slags intressenter ("stakeholders"). Flera motiv åberopades för en sådan ordning: å ena sidan handlade det om att ta till vara den vittförgrenade expertis som fanns ute på fältet, å andra sidan om att ge lagstiftningsproceduren erforderlig legitimitet. Ett kollektivt lärande borde också främjas. Alla dessa mål kunde gagnas genom en större öppenhet. Kommissionen borde inte förskansa sig bakom sitt monopol på lagstiftningsinitiativ utan i stället inta en ödmjuk och öppen hållning inför de reaktioner som dess utkast och förslag kunde framkalla (Tanasescu 2008).

Många av dessa tankar absorberades i kommissionens vitbok om styrelsereformerna i EU (Commission of the European Communities 2001). Här fastslogs behovet av ett fortlöpande samspel både med olika offentliga nivåer och med det omgivande samhället. Inte minst i tidiga skeden av beslutsprocessen krävdes en systematisk dialog. Kommissionen utfäste sig att lägga fast och offentliggöra minimistandarder för samråd om EU:s insatser, liksom att utveckla olika former av partnerskap.

I vitboken framskymtar en lätt bitterhet över medlemsstaternas oförmåga att kommunicera med sina medborgare i europeiska frågor. Allt som oftast låter man Bryssel bära hundhuvudet för åtgärder som medlemsstaterna kommit överens om eller till och med själva begärt, heter det. Dessutom kan medborgarna inte skilja mellan de olika institutionerna. Allt detta talar för en radikalt förbättrad kommunikation, vilket i sin tur kräver en kombination av olika medel: lagstiftning, social dialog, strukturfonder och handlingsprogram.

Ett viktigt inslag i den nya politiken var ökad öppenhet om överväganden i olika stadier av beslutsprocessen. Från 2002 utlovade kommissionen en mer systematisk dialog med de regionala och kommunala organens organisationer och målinriktade kontrakt med aktörerna inom olika områden. Vad som fordrades var en förstärkt samrådskultur, underströk vitboken. Större flexibilitet skulle eftersträvas och ramdirektiv utnyttjas för att medge nationella och lokala variationer. Man skulle i högre utsträckning försöka identifiera långsiktiga mål. Samtidigt borde politiken bli mer sammanhållen. Som fem grundläggande principer för den framtida inriktningen föreslogs:

- Öppenhet
- Deltagande
- Redovisningsansvar (accountability)
- Effektivitet
- Samstämmighet (coherence).

Vitboken blev startpunkten för en rad förändringar i kommissionens arbetsformer. Två särskilt viktiga var införandet av minimistandarder för samråd och regler om konsekvensbedömningar (*impact assessment*).

3.3 Minimistandarder för samråd

För att vidareutveckla den samrådskultur som vitboken uppställde som förutsättning för en bättre förankring av EU-politiken utfärdade kommissionen en serie riktlinjer för kontakterna med intressenter och andra företrädare för det civila samhället (European Commission 2002). Följande inslag tillkännagavs som ”minimistandarder”:

- *Klart innehåll i konsultationsprocessen*: Alla dokument om samråd skulle ge tydlig information för att underlätta svar. Till det som skulle anges hörde syftet med samrådet och omfånget av den behandlade frågan. Det skulle klargöras vilka frågor som var särskilt viktiga för kommissionen. Vidare borde det infogas kontaktuppgifter, referenser till relevant material, ett tidsschema för den fortsatta handläggningen och uppgifter om planerad återrapportering av inkomna svar.
- *Målgrupper*: I sina överväganden om målgrupper för samrådet borde kommissionen beakta vilka aktörer som berörs av politiken, vilka som förutses delta i dess verkställighet och vilka som har uttryckt mål som ger dem ett särskilt intresse av föreslagna regler eller åtgärder. Kommissionen skulle också klargöra vilka vidare hänsynstaganden som kan vara motiverade, t.ex. avseende miljön eller konsumentintressen, samt vilken kunskap, erfarenhet och teknisk färdighet som kan vara relevant. Andra aspekter att överväga var om man kan nå ut till icke-organiserade intressenter. Balansen mellan olika grupper kunde beaktas (såsom små respektive stora företag, religiösa grupper, kvinnor, äldre, arbetslösa, etniska minoriteter). Blickfältet kunde också behöva vidgas till berörda intressen utanför unionen. Vid formellt eller strukturerat samråd måste kommissionen ägna särskild uppmärksamhet åt frågor kring täckning och representativitet.
- *Publicering*: Vid prövning av lämpliga kommunikationsformer skulle kommissionen överväga hur den bäst når ut till alla relevanta grupper. En viktig kanal – som inte behöver utesluta andra – var att offentliggöra allt material på internet, via portalen ”Din röst i Europa” (http://ec.europa.eu/yourvoice/index_sv.htm). Informationsstrategierna borde även beakta behoven hos särskilda grupper, som t.ex. dem med funktionshinder.

- *Tidsgränser*: Som huvudregel borde kommissionen räkna med minst åtta veckors svarsfrist vid skriftliga konsultationer (senare förlängt till tolv veckor) och kallelser minst 20 dagar i förväg för möten. Avvikelse från dessa marginaler borde dock kunna förekomma: kortare tid i brådskande ärenden och längre perioder när europeiska eller nationella organisationer har behov av att rådfråga sina medlemmar. Tidsfristerna kunde också påverkas av vissa bindande instrument (t.ex. avseende notifiering enligt WTO-regler) eller av hänsyn till större helger.
- *Erkännande och feedback*: Att insända synpunkter kommit fram borde klargöras på lämpligt sätt, antingen individuellt eller kollektivt. Om inkomna svar lades ut på webbplatsen inom 15 dagar kunde det anses vara en tillräcklig kvittering. Feedback borde dock ges inte enbart till dem som sände in synpunkter utan också till en vidare allmänhet. När remitterade förslag fördes vidare av kommissionen borde remissopinionen redovisas i medföljande bakgrundsdokument ("explanatory memorandum").

3.4 Samråd som inslag i konsekvensbedömningar

"Regulatory impact assessment" (RIA) har på svenska översatts med konsekvensutredningar. Dessa företas i samband med ny lagstiftning eller myndigheters utfärdande av nya föreskrifter och allmänna råd. De utgör ett redskap för att förbättra kvaliteten på EU:s och medlemsländernas regelgivning (ofta samlat under begreppet "better regulation").⁵ Samråd ingår som ett centralt inslag i de konsekvensbedömningar som under det senaste decenniet införts i EU:s alla tre beslutsorgan: kommissionen, Europaparlamentet och ministerrådet. En jämförelse av de olika institutionernas praxis har utförts av Revisionsrätten, som också lagt en rad förslag om förbättringar i ansatser och metodik (European Court of Auditors 2010).

Inom kommissionen innebär konsekvensbedömningarna ett försök att i förväg ("ex ante") bedöma effekterna av en planerad lagstiftning eller ett planerat åtgärdsprogram. Metoden etablerades 2002 som en syntes av flera tidigare former för ex ante-bedömningar inom olika policyområden. År 2006 inrättades en konsekvensbedömningsnämnd ("Impact Assessment Board", herefter nämnden) med placering i kommissionens generalsekretariat. Mellan detta organ och de olika generaldirektoraten pågår sedan dess ett intensivt utbyte av skisser och planer.

⁵ Se närmare Erlandsson (2010), Regelförenkling genom konsekvensutredningar.

Nämnden är ett övervakningsorgan. Enligt gällande regelverk är det obligatoriskt för generaldirektoraten att utarbeta en konsekvensbedömning innan man lägger fram förslag till större normgivnings- eller policyprojekt. Även genomförandeförslag som ska dryftas inom kommittologisystemet kräver konsekvensbedömningar. När ett utkast föreligger följer ofta en ping-pong-match med nämnden. Det första förslaget föranleder kritiska kommentarer och krav på kompletteringar. Därefter sänds en bearbetad version in som ska godkännas innan generaldirektoratet får klartecken att lägga fram sin text för kommissionen.

I analysen ska upphovsmännen till nya förslag motivera sina propåer och leda i bevis att dessa är väl avpassade (proportionalitet) och inte möter invändningar från subsidiaritetssynpunkt. Vidare ska man redovisa vilken beredningsprocess som redan har avverkats. Här är det framför allt två saker som generalsekretariatet vill veta: dels om man har berett ärendet med relevanta organ inom kommissionen, dels om man har exponerat förslaget för synpunkter från olika externa intressenter.

Som Bäcklund (2009) visat kan kravet på konsekvensbedömningar ses som ett viktigt styrinstrument för kommissionens ledning. Det är inte bara ett medel att förbättra underlaget i de förslag som kommissionen lägger fram utan också en procedur för att förebygga framtida och oväntade konflikter. För att få godkänt av generalsekretariatet måste generaldirektoraten visa att de har hållbara resonemang bakom sina förslag, men också att de har tagit erforderliga kontakter, både inåt och utåt. Precis som det svenska remissväsendet syftar konsekvensbedömningarna till att klargöra reaktions- och opinionslandskapet kring föreslagna initiativ: var finns bundsförvanterna, var finns motståndet och hur starka gensvar kan förväntas? Den sortens kunskap är värdefull i all politisk planering.

Många frågor kräver gemensam beredning i olika generaldirektorat, och brister i detta hänseende påtalades ofta i nämndens tidiga utlåtanden. Den totala volymen i denna interna brevväxling har med tiden blivit alltmer omfattande. Från 2006 till 2011 producerades närmare 700 analyser, varav 500 har granskats av nämnden. Detta blev obligatoriskt 2008 (Maggi 2011).⁶

Metodfrågor kring arbetet med konsekvensanalyser tilldrar sig ett växande intresse och engagerar bl.a. experter inom OECD. Särskild tyngd har försö-

⁶ För den som intresserar sig för kommissionens inre politiska liv eller för övervägandena bakom olika förslag är konsekvensbedömningsnämndens hemsida en guldgruva: (http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm)

ken att bedöma verkningarna av olika ifrågasatta regelförändringar (Renda 2005, Radaelli 2013).⁷

3.5 Samråd som e-demokrati

Sedan 1990-talet har allt större förhoppningar knutits till varierande former av e-demokrati som en metod att vidga och fördjupa folkstyret. Bloggar, twitter och särskilda webbplatser för debatt i olika frågor ingår i arsenalen, liksom ett antal andra former för opinionsbildning och opinionsregistrering på nätet, med rubriker som e-voting, e-petitions, e-campaigning, e-polls, etc.

E-konsultationer utmärks oftast av en viss grad av formalisering. I en variant publiceras en text utan följdfrågor, och de som så önskar kan reagera på de delar av förslaget som de har särskilda synpunkter på. Ofta föreskrivs en viss struktur på svaren för att underlätta senare sammanställningar. Det kan t.ex. ske genom konkreta frågor som intressenterna uppmanas att besvara.

Tomkova (2009) skiljer mellan fem olika typer av e-konsultationer:

1. Den enklaste kallar hon *question and answer discussion forums*, normalt på respektive institutions webbplats. Här inbjuds allmänheten att framföra åsikter, frågor eller farhågor, antingen samtidigt (i realtid) eller efterhand. Ibland finns en moderator som försöker styra samtalet. Nationella exempel är den tyska förbundsdagens ”Diskussionsforen” och brittiska parlamentets ”webchats”. I det senare fallet fungerar en utvald och förannonserad ledamot som diskussionsledare, med möjlighet att gå in i diskussionen med sina egna kommentarer.
2. *On-line polls* används av några regeringar liksom av kommissionen inom ramen för programmet Your Voice in Europe. Det är den modell som också tillämpas i en del tidningar, där läsekretsen uppmanas att svara ja eller nej på dagens fråga.
3. *E-petitions* ger utrymme för djupare och fylligare reaktioner. Den brittiska regeringen har lanserat *10 Downing Street e-petitions*, en möjlighet som hittills har utnyttjats av tre miljoner medborgare eller cirka sju procent av befolkningen. Tekniken tillämpas också av Europaparlamentet. Det brittiska underhusets motsvarighet är *#TellParliament Forum*.

⁷ För att förbättra genomförandet och tillämpningen av regelverket har kommissionen vidare tagit ett samlat grepp för säkerställa EU-lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Regulatory Fitness and Performance Programme, det s.k. Refit-programmet). Detta program syftar till att ta bort onödiga kostnader och se till att EU:s samlade lagstiftning i alla avseenden är lämplig. Se COM(2012) 746 final: EU-lagstiftningens ändamålsenlighet.

4. *E-panels* är en mer sofistikerad och utdragen form av e-konsultationer där en utvald eller frivilligt bildad grupp medborgare utbyter synpunkter på en särskild webbplats. Detta samtal pågår någon tid med möjlighet för deltagarna att reagera på successivt reviderade förslag.
5. Den sista modellen kallar Tomkova *editorial consultations*. Där inbjuds medborgare och företrädare för olika organisationer att delta i styrda diskussioner, som avses leda fram till gemensamma rekommendationer. Tekniken används mest i tidiga skeden av beslutsprocessen där det handlar om att definiera problem och bereda strategier.

I kommissionen har idéerna om e-demokrati flätats samman med arvet från 2001 års vitbok om bättre styrning. Det tog sig uttryck först i dåvarande kommissionären Margot Wallströms ”Plan D för demokrati, dialog och debatt” (2005) och snart därefter i kommissionens vitbok om EU:s kommunikationspolitik (2006).

Här var ledordet ”strukturerad dialog”. Man siktade på att utveckla en rad olika kommunikationsformer för att överbrygga klyftorna mellan unionen och dess medborgare. Det handlade om att skapa ”europeiska offentliga rum” och nationella rundabordsdebatter liksom att stödja lokala initiativ med anknytning till unionens mål. Vidare framhövdes nätets många möjligheter. I kommissionens initiativ *Communicating Europe in Partnership* (2007) fästes stor vikt vid ett vidgat deltagande via nya medier (”eParticipation”) och uppbyggnaden av gemensamma och lättillgängliga portaler och nätbaserade interaktiva diskussionsfora.

Nu betonade kommissionen också mediernas roll. År 2008 tillkom *Debate Europe* som en vidareutveckling av Plan D. I sina pläderingar för vidgade samråd underströk Margot Wallström ofta att det inte fick bli enbart enkelriktad information utåt. Kommissionen måste också bli bättre på att lyssna. Det europeiska samarbetet skulle baseras på ett deliberativt folkstyre.

4 Europeiska kommissionens offentliga samråd: reglering och praxis

4.1 Grundläggande regler

De grundläggande reglerna för remissväsendet skiljer sig mellan Sverige och EU. I Sverige är institutet grundlagsfäst genom RF 7:2:

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.

I EU fördragsfästes samrådet först genom Lissabonfördraget (art. 11). Där har föreskriften fått en mer deltagardemokratisk klangbotten:

1. Institutionerna ska på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden.
2. Institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället.
3. Europeiska kommissionen ska ha ett omfattande samråd med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.

Vid en jämförelse framstår den svenska texten som mera fokuserad på regeringens uppgift att styra riket. Andra instanser nämns i en tydlig rangordning, med början uppifrån: ämbetsverken först, sedan kommuner i den utsträckning som behövs och i sista rummet sammanslutningar och enskilda. EU-fördraget framhäver i stället medborgarna, de representativa församlingarna och det civila samhället. Det understryker vikten av öppenhet, tydlighet och regelbunden dialog.

Den praxis som kommissionen utvecklat (för övrigt redan innan remissförfarandet fördragsfästes) speglar denna mer utåtriktade och samhällstillvända attityd. De offentliga samråden förtecknas på webbplatsen *Your Voice in Europe* (ec.europa.eu/yourvoice/index_sv.htm). Någon motsvarande webbplats har inte den svenska regeringen, och inte heller vidtar den några aktiva åtgärder för att göra pågående remisser eller ingivna remissvar tillgängliga för massmedier och allmänhet. Båda dokumenttyperna går visserligen att spåra via Regeringskansliets registratorer, men knappast utan en viss branschvana.

4.2 Samråd och subsidiaritetsprövning

Samråden hör hemma i ett tidigt skede av den politiska beslutsprocessen. De ska inte förväxlas med de den granskning som vidtar på ett senare stadium, när kommissionen tillställer Europaparlamentet och rådet sina färdiga förslag. Dessa texter ska översändas även till de nationella parlamenten för den subsidiaritets- och proportionalitetsprövning som dessa har rätt att genomföra.

I det protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska Unionen som 2007 fogades till Lissabonfördraget behandlas samråden och kommissionens övergripande information i artikel 1:

Kommissionen ska översända sina samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) direkt till de nationella parlamenten vid offentliggörandet. Kommissionen ska också översända det årliga lagstiftningsprogrammet samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet.

I återstoden av protokollet behandlas de nationella parlamentens rätt att avge motiverade yttranden om huruvida ett utkast till lagstiftningsakt är förenligt med principerna om subsidiaritet och proportionalitet. De nationella parlamenten ska enligt protokollet enbart uttala sig om förslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

Hur denna rätt utnyttjas kartlägger kommissionen i sina årliga rapporter om bättre lagstiftning. Under 2011 insände de nationella parlamenten sammanlagt 64 motiverade yttranden. Det var visserligen en ökning med 75 procent från året dessförinnan, då de nya reglerna började gälla, men utgjorde ändå bara någon tiondel av de yttranden kommissionen mottog från nationella parlament (European Commission 2012 a). Bland de parlament som utnyttjar rätten flitigt märks den svenska riksdagen, Luxemburgs d'Chambre, Frankrikes senat, det brittiska överhuset samt Polens sejm och senat (2012/13: KU14).

4.3 Tre sorters samråd

Kommissionen skiljer mellan tre typer av konsultationer: de öppna, de mål-inriktade och de specialreglerade (European Commission 2012). Den sistnämnda gruppen, som inte närmare ska behandlas här, omfattar samråd med arbetsmarknadens parter inom ramen för EESK, miljökonsultationer enligt

Århuskonventionen, konsultationer i värdepappersfrågor enligt den s.k. Lamfallussymodellen och överläggningar inom kommittologi-systemet. Ett antal nätverk åtnjuter status som permanenta bollplank för kommissionen, såsom *European Business Test Panel* och *SME Panel* (numera sammanslagna), *European Consumer Consultative Group*, *Network of European Consumer Centres*, *EU Health Policy Forum*, *Forum for the Better Functioning of the Food Supply Chain*, *Advisory Group on the Food Chain and Animal and Plant Health*, *Network on Free Movement of Workers* och *Network on Training and Reporting on European Social Security*.

Målinriktade samråd riktar sig särskilt till sådana grupper. Ofta kombineras de emellertid med öppna konsultationer. Enligt en år 2012 redovisad undersökning av 260 konsekvensbedömningar användes öppna konsultationer i tre fjärdedelar av alla beredningsprocesser, men ofta tillsammans med målinriktade konsultationer. I den återstående fjärdedelen användes enbart målinriktade konsultationer (COM 2012:746 final).

En tydlig tendens i undersökningen var att öppna remisser ofta förekom tidigt i beredningsprocessen medan kompletterande, målinriktade remisser genomfördes senare, när man närmade sig konkreta förslag.

**Figur 1 Typ av konsultation
(öppen konsultation och riktade konsultationer)**

År	2010	2011	2012
Konsultation på YViE	97	130	101
Antal konsekvensbedömningar	65	147	47
Öppna konsultationer	42	117	31
Andra typer av konsultationer	38	96	26
Inga öppna konsultationer	23	30	16
Andra typer av konsultationer	23	30	16

Källa: Commission Staff Working Document 2012.

4.4 Europeiska kommissionens samrådsdokument

För arbetsplaneringen i remissvarande instanser är det självfallet av stort värde att kunna förutse vilka förslag som är under beredning. En viktig källa i det sammanhanget är kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram (CLWP). Värdefull information ges också i de översikter som publiceras på kommissionens hemsida under beteckningen färdplaner ("roadmaps").

De dokument som kommissionen sänder ut för synpunkter kan delas in i flera olika kategorier:

1. En första grupp är *arbetspapper* som ofta har karaktären av försöksballonger. Här föreslås ofta riktlinjer och principer, men konkreta förslag saknas.
2. Även *grönböcker* är främst debattunderlag som syftar till att ge kommissionen uppslag inför kommande överväganden om lagstiftning. Bruket av grönböcker förefaller öka. I början av 2000-talet kom i genomsnitt fyra om året (Regeringskansliet 2006), medan antalet 2011 hade stigit till ett dussin.
3. *Vitböcker* innehåller konkreta förslag. Somliga bygger på tidigare gensvar till grönböcker. Vitböcker har varit relativt sällsynta, vanligen en eller två om året. 2011 presenterades ingen vitbok.
4. *Meddelanden* är dokument där kommissionen formellt föreslår vilka åtgärder som bör vidtas eller vilka ändringar i regelverket som bör genomföras.⁸
5. Utöver dessa kategorier presenteras ibland *handlingsplaner* eller *planer* över genomförandeåtgärder på ett område där de grundläggande principerna redan är fastslagna i direktiv eller förordningar. Den senare tekniken används bl.a. på värdepappersområdet där en särskild tillsynskommitté tar fram förslag till rättsakter som därefter remitteras.
6. En sista grupp dokument kan beskrivas som *tekniska anvisningar*. I dessa fall är samrådets syfte att konsultera expertis i olika länder om utformningen av detaljerade regler i EUs rättsakter.

4.5 Genomförande och redovisning av samråden

Uppläggningsen av remissprocedurerna är decentraliserad till de enskilda generaldirektoraten. Dessa väljer självständigt vad som ska skickas ut på remiss, vilka adressater man ska rikta sig till och vilka frågor som ska ställas, men allt detta granskas senare av konsekvensbedömningsnämnden. I kommissionen finns också ett särskilt intranät för praktiskt stöd i remissfrågor.

⁸ Beteckningen "meddelanden" används också för andra typer av icke bindande rättsakter, vilka dock har mindre betydelse i detta sammanhang.

En teknik som används vid många samråd kallas Interactive Policy Making (IPM). Denna metod, som har utvecklats inom kommissionens IT-direktorat, bygger på en standardiserad mjukvara som gör det möjligt att konstruera enkäter, testköra dem, översätta materialet till 22 språk, sammanställa svaren i excel-format och sedan genomföra analyser både av hela materialet och av nedbrutna datamängder. Tekniken är fritt tillgänglig och kan laddas ned av andra brukare (http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_en.htm).

Redovisningen av remissvaren sker i princip på kommissionens särskilda hemsida för samråd, där det efter varje rubrik finns en ikon för ”uppföljning”. Klickar man på den blir dock utfallet något varierat och ojämnt:

1. I många, sannolikt flertalet samråd presenteras samtliga avgivna remissvar, bortsett från det fåtal som begärt anonymitet. Svaren är vanligen uppställda i kategorier med rubriker som offentliga organ, registrerade organisationer, icke registrerade organisationer, tankesmedjor och enskilda personer.
2. Åtskilliga generaldirektorat erbjuder därtill systematiserade synteser av de ingivna svaren, ibland med separat redovisning av de olika svarandekategoriernas synpunkter. Det förekommer redovisningen inskränks till sådana sammanfattningar utan att det är möjligt att ta del av de enskilda svaren.
3. En tredje variant är att generaldirektoraten sökt komprimera svaren i egna uppställningar, vanligen i excel-format. Det är särskilt vanligt i de fall som samrådet närmast har karaktären av en enkät eller opinionsmätning.
4. En fjärde modell är att ingen redovisning sker på webbplatsen för samråd. Denna återkoppling verkställs i stället först när och i den mån som utkastet senare leder till förslag från kommissionens sida.
5. Slutligen är det inte så ovanligt att redovisning helt saknas. Samrådet försvinner ut i tomma intet, antingen genom att referenser saknas eller därför att hänvisningen går till en webbplats som har upphört att gälla.

Att den skenbart välordnade redovisningen av remissvar rymmer sådana svackor är de ansvariga väl medvetna om. Häromåret genomförde kommissionen en egen utvärdering av de offentliga samråden (European Commission 2012). Den baserades på en översyn av internationellt tillämpade principer, särskilt OECD:s rekommendation om regleringspolicy och styrning från 2012. Vidare genomfördes en remiss om det egna remissväsendet mellan 27 juni och 21 september 2012, med tio frågor ställda på 22 språk. 108 svar sändes in. Man samlade vidare in synpunkter från olika generaldirektorat och undersökte alla de sammanlagt 330 konsultationer som har publicerats på *Your Voice in Europe* mellan januari 2010 och augusti 2012.

En hel del kritik mot kommissionens praxis framfördes i remissvaren. En linje handlade om bristande tydlighet, en annan om alltför ledande frågor. Man klagade också över en design av de elektroniska formulären som alltför kraftigt begränsade utrymmet för synpunkter. Versioner på fler språk efterlystes. Många välkomnade att minimifristen för konsultationerna 2012 utsträcktes från 8 till 12 veckor, men man pekade också på problem med tidsplanering och framförhållning. Kommissionens arbetsprogram och s.k. färdplaner ger en del information om förslag under arbete, men från många håll efterlystes tydligare och tidigare förhandsinformation om planerade remisser. Man pekade också på att konsultationerna ibland överlappade varandra. Återrapporteringen bedömdes av många som otillräcklig. Kommissionens interna utvärdering instämde i mycket av denna kritik, utlovade bot och bättring men erinrade också om de begränsade administrativa resurser som stod till buds.

Webbplatsen finns på samtliga officiella språk, men de dokument som där publiceras översätts i mycket varierande grad. Figur 2 ger en antydning om spridningen.

Figur 2 Samrådsverktyg och tillgängliga språk				
Totalt antal samråd		97	130	101
Samråds-dokument	1 språk EN (31)	1 språk EN (37)	1 språk EN (16)	
	2-4 språk (10)	2-5 språk (6)	3 språk (2)	
	22 språk (6)	21-22 språk (15)	22 språk (17)	
Grönbok	1 språk EN (1)	22 språk (12)	3 språk (1)	
	3 språk (2)		22 språk (5)	
	13 språk (1)			
	22 språk (2)			
Vitbok	3 språk (1)	n/a		n/a
IPM-enkät	2-6 språk (4)	3-6 språk (8)	1 språk EN (25)	
	23 språk (1)	22-23 språk (3)	3-6 språk (8)	
	EN (25)	EN (40)	22 språk (3)	
			EN (24)	
Källa: Commission Staff Working Document 2012.				

Figur 3 Respekterande av tidsfrister

År	2010	2011	2012 (8 veckor)	2012 (12 veckor)
Totalt antal samråd	97	130	20	81
Exakt startdatum och slutdatum kända	76	113	20	81
8/12 veckor respekteras	87%	96%	95%	89%

Källa: Commission Staff Working Document 2012.

5 Det svenska gensvaret

Hur många remissvar sänds in av svenska aktörer? På Europeiska kommissionens portal *Din röst i Europa* redovisas statistik över både pågående och avslutade konsultationer, mestadels nedbruten på nationella avsändarländer. Frågan borde därför gå att besvara, men uppgiften att fastställa den specifikt svenska aktiviteten visade sig inte vara alldeles enkel. Detta av framför allt tre skäl:

1. Generaldirektoratens autonomi yttrar sig bl.a. i varierande presentationspraxis. Även om merparten av materialet delas upp efter avsändarländer gäller detta inte genomgående. Här och var gapar även luckor i redovisningen när samråd förefaller ha lagts åt sidan.
2. Ett annat problem ligger i eftersläpningen av presentationerna. När undersökningen inleddes i slutet av 2012 valdes det senaste år som då uppgavs vara slutredovisat, nämligen 2011. Riktigt färdig var man dock inte med det årets samråd, för under 2013 har nya data om 2011 tillfogats. Siffrorna på kommissionens webbplats ändras från månad till månad.
3. En tredje komplikation består i en varierande systematik. Många generaldirektorat bemödar sig om att länka till sorterade grupper av remissvar, men denna redovisning är långtifrån komplett. Synteser av inlämnade svar utlovas ofta i remissdokumenten, men det tar tid innan sådana löften infrias – om någonsin. Sammanfattningarna kan också vara svåra att spåra, eftersom de ibland dyker upp först i kommissionens förslag. Hur åtskilliga samråd utfallit är därför inte så lätt att få grepp om.

Innan utfallet av vår undersökning presenteras finns det skäl att än en gång erinra om att de offentliga samråden är *en kommunikationsväg av flera* mellan kommissionen och olika aktörer i medlemsländerna. Särskilt för det officiella Sverige står flera andra kanaler till buds, både skriftliga och muntliga. Deltagande i rådsarbetsgrupper, kommittéer inom det s.k. kommittologi-systemet och andra rådgivande organ ger goda möjligheter till ömsesidig information. Därtill kommer Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén. Även organisationerna kan nå fram med sina synpunkter längs en hel del olika kanaler, t.ex. nordiska eller europeiska paraplyorganisationer, olika expertgrupper, konferenser och forum. Att kommunicera med kommissionen är också en av flera vägar in i EU:s beslutsprocess. När det stora kemikalielagstiftningspaketet Reach behandlades i de olika institutionerna riktade industrin sina framstötter huvudsakligen mot berörda kommissionärer och generaldirektorat medan miljörelsen var mer aktiv i Europaparlamentet (Persson 2007).

5.1 Svenska remissvar 2011

Under kalenderåret 2011 avslutades 130 offentliga samråd som Europeiska kommissionen hade utlyst. De olika kategorierna av remissdokument har presenterats ovan (4.4): arbetspapper, grönböcker, vitböcker, meddelanden samt handlings- och genomförandeplaner. Gränserna förefaller i bland flytande eftersom det inte alltid framgår vilken typ av initiativ det rör sig om; de som svarar på samråden lyckas inte alltid hålla ordning på de olika typerna. I bland refererar man till ett remissdokument som en grönbok fast det egentligen handlar om ett meddelande eller omvänt.

Under kalenderåret 2011 presenterades 12 grönböcker, inga vitböcker och 118 meddelanden. Totalt skickades 130 samråd ut på remiss. En av dessa konsultationer (om konstgödsellagstiftning) riktade sig inte till allmänheten utan enbart till representanter för medlemsstaterna.

Totalt inkom över 93 000 svar från aktörer såväl i som utanför Europeiska unionen. I den summan ingår skrivelser från parlament, regeringar, ämbetsverk, organisationer, tankesmedjor och enskilda personer.

Den svenska andelen av svaren beräknar vi till drygt 1 100. Då ingår dels omkring 1 000 offentliggjorda svar på kommissionens webbplats, dels ett hundratal svar som har tillkommit efter brevväxling med generaldirektoraten. Kontakter för att få sådana uppgifter har tagits när vi har bedömt att

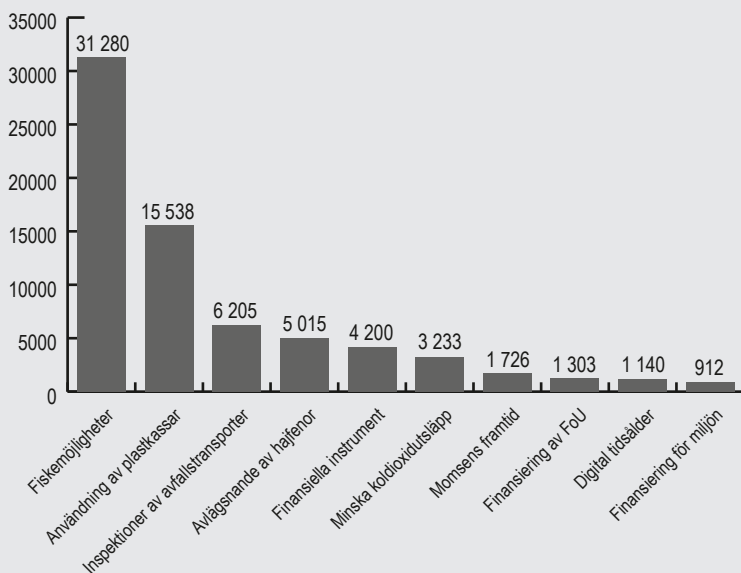
informationen på webbplatsen inte har gett tydliga besked om den nationella svarsfördelningen.

När man bryter ner dessa totalsiffror på ämnesgrupper och länder går det på grund av osäkerheter i underlaget inte att nå full precision. Det ska därför understrykas att de siffror vi presenterar bör bedömas som skattningar.

Det generaldirektorat som har sänt flest dokument på remiss är det som ansvarar för den inre marknaden. Det är även inom det området som de flesta svenska aktörerna har engagerat sig. På andra plats kommer miljöfrågorna, men bland de svenska svaren intas den platsen av forskning och teknologi medan miljön hamnar på en fjärdeplats.

Figur 4 visar vilka samråd som har lockat till sig flest svar totalt sett. Några av dessa – det om plastpåsar och det om inspektion av avfallstransporter – har inte redovisats med nedbrytning på olika medlemsstater. Det svenska intresset för denna enkät går därmed inte att fastställa. Den konsultation som har

Figur 4 Samråd som har fått flest svar

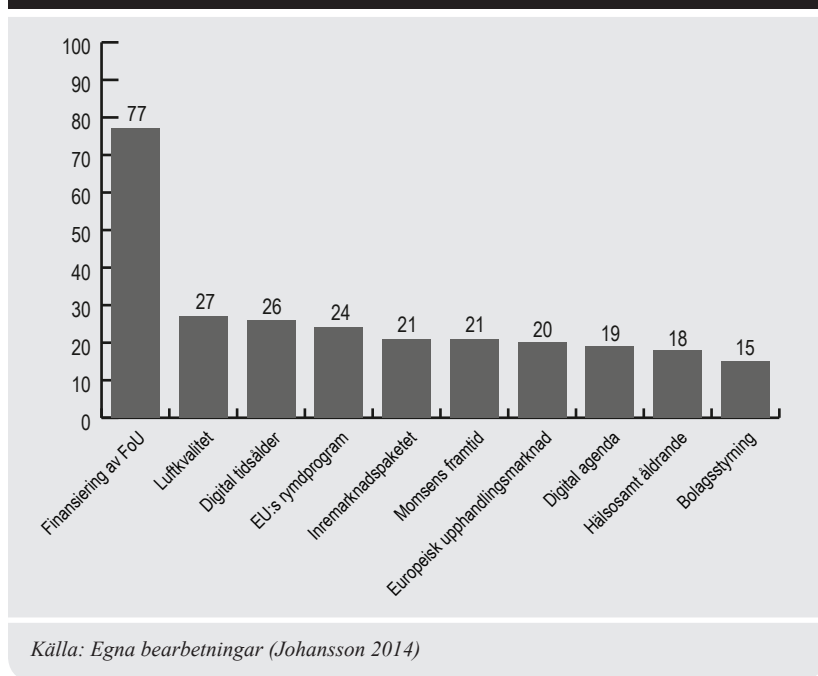


Källa: Egna bearbetningar (Johansson 2014)

fått störst gensvar har däremot inte intresserat svenska instanser: av sammanlagt 31 280 remissvar om fiskemöjligheter kommer endast ett från Sverige.

Vilka samråd som har lett till hög svensk aktivitet framgår av figur 5. Listan toppas av forskning, luftkvalitet, den digitala tidsåldern och det europeiska rymdprogrammet. I figuren beaktas enbart samråd som presenterats med nationell nedbrytning, vilket gäller det stora flertalet konsultationer. Dock inte de nyss nämnda samråden om plastpåsar och avfallstransporter.

Figur 5 Samråd som har fått flest svenska svar – Totalt antal inkomna svar



5.2 Bevakning av Europeiska kommissionens samråd

Vem är det då i Sverige som svarar på kommissionens remisser? Vi finner statliga instanser på olika nivåer liksom vissa regionala organ. Några intresseorganisationer och tankesmedjor håller sig väl framme, medan ganska få enskilda personer deltar i samråden.

Regeringskansliet har inte någon centraliserad bevakning av EU-remisser, utan ansvaret ligger på de olika departementen. Regler för hur arbetet ska bedrivas och svaren utformas finns i en särskild instruktion, *Cirkulär 13: Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd*. Här anges som ledstjärnor för Sveriges arbete i EU att man bör agera tidigt och på basis av intern samstämmighet: "Att få gehör för sina viktigaste synpunkter redan innan kommissionen lagt fram formella förslag väger tungt i det fortsatta förhandlingsarbetet", heter det (s. 6). Berörda departement ska därför i varje enskilt fall noga pröva om svenska synpunkter ska lämnas in under det skede då ett offentligt samråd pågår. Mot den bakgrunden är det viktigt att samordningen av en svensk ståndpunkt inleds så tidigt som möjligt:

Berörda departement ansvarar för att frågor som uppkommer i samband med kommissionens offentliga samråd bereds på ett ändamålsenligt sätt inom Regeringskansliet. Nära kontakt bör hållas med Utrikesdepartementets EU-enhet (UD-EU). Senast när något av de ovan nämnda samrådsförfaranden har inletts ska det ansvariga departementet göra en första bedömning och samråda med UD-EU huruvida man anser att en svensk reaktion bör lämnas. Utformningen av ett eventuellt svar skall beredas gemensamt med övriga departement. Statsrådsberedningen (SB), UD-EU och Finansdepartementets budgetavdelning (FI-BA) skall alltid ingå i den gemensamma beredningen.

Den i cirkuläret omnämnda EU-enheten har numera överförs från Utrikesdepartementet till Statsrådsberedningen, som därmed har fått en komplex struktur för bevakning av EU-frågor: utöver EU-enheten även statsministerns kansli, EU-ministerns kansli och allianspartiernas samordningskanslier.

Det är inte enbart i Regeringskansliet som svenska ståndpunkter ska samordnas enligt Cirkulär 13. Ansvariga departement uppmanas också att överväga om det behövs samråd med berörda svenska aktörer och intresseorganisationer. De bör också överväga om det är möjligt att involvera allmänheten i samrådet: "Syftet bör vara att undersöka möjligheterna till ett enat agerande samt inhämta kunskap om aktörernas synpunkter." För det inhemska samrådet bör departementen överväga om det kan ske genom remissförfarande eller i form av en för ändamålet tillsatt arbetsgrupp.

Regeringen har under den period vi undersökt deltagit i 40 samråd, varav nio gällde grönböcker. De tre grönböcker som inte besvarades blev föremål för faktagruppromemorior som överlämnades till riksdagen. Flitigast i Regeringskansliet var Näringsdepartementet, som deltog i tio samråd. Därefter följde Finansdepartementet (åtta), Justitiedepartementet (fem), Utrikesdepartementet (tre), Utbildningsdepartementet (tre), Socialdepartementet (tre), Landsbygdsdepartementet (ett) och Kulturdepartementet (ett).

I riksdagen ligger ansvaret för akuta och aktuella EU-frågor hos EU-nämnden, men mer långsiktiga frågor har med tiden alltmer kommit att hanteras inom respektive fackutskott. Av riksdagsordningen framgår att grön- och vitböcker ska behandlas av riksdagen (RO 3:14). Det är ett något vidare åläggande än det som gäller för Regeringskansliet, där Cirkulär 13 föreskriver yttranden om initiativ som berör *viktiga* nya regler och program.

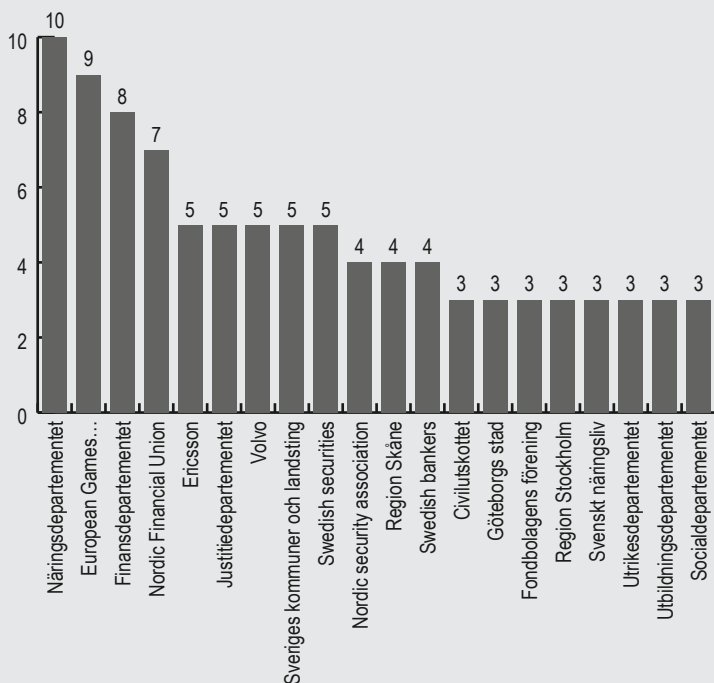
Av de 130 samråd som avslutades 2011 och som vi har undersökt har riksdagen deltagit i tretton, varav elva avsåg grönböcker. Civilutskottet yttrade sig tre gånger, Näringsutskottet, Finansutskottet och Utbildningsutskottet vardera två gånger samt Miljöutskottet, Skatteutskottet, Trafikutskottet och Utbildningsutskottet vardera en gång. Det bör inflikas att riksdagens fördragsreglerade subsidiaritets- och proportionalitetsprövning ligger utanför denna statistik. Översikter av dessa granskningar presenteras periodiskt av Konstitutionsutskottet, senast i 2012/13: KU14.

De svar från statliga myndigheter som har kunnat spåras kommer från Migrationsverket (två), Finansinspektionen, Kommerskollegium, Tillväxtverket, Naturvårdsverket och Svenska institutet för europapolitiska studier (ett vardera). Finansinspektionen är den enda myndighet som har medverkat i ett samråd tillsammans med "sitt" departement, Finansdepartementet, medan övriga verk står som ensamma avsändare. Det behöver dock inte betyda att det inte har förekommit kontakter mellan de olika myndigheterna och Regeringskansliet. Det är inte ovanligt att Regeringskansliet remissbehandlar samrådsdokument från kommissionen på samma sätt som svenska förslag.

När det gäller andra aktörer kan noteras att vissa branscher aktivt bevakar kommissionens konsultationer. Det gäller exempelvis spelföretagen men också Bankföreningen och Volvo. Region Skåne och Göteborgs stad återfinns bland svarsinstanserna. Några intresseorganisationer och tankesmedjor figurerar också i materialet. De departement, myndigheter, organisationer och företag som har kunnat identifieras och som har medverkat i tre eller fler konsultationer återfinns i figur 6 på nästa sida.

När den svenska aktiviteten jämförs med helhetsbilden finns en del vita fläckar i protokollet. Av de samråd som redovisas med nedbrytning på medlemsländer väckte 22 över huvud taget inget intresse i Sverige. I något fall (remissen om framtiden för Europas kulturella huvudstäder) ingavs svar från alla medlemsländer utom Sverige och Litauen; därutöver från tio icke-medlemsländer som t.ex. Norge, Ryssland och USA. I ett annat samråd som avsåg direktivet om försäkringsförmedling insändes svar från 18 medlemsländer och två länder utanför unionen, men inget från Sverige.

Figur 6 Svenska aktörer som har svarat oftast



Källa: Egna bearbetningar (Johansson 2014)

5.3 Bevakningsmetoder och prioriteringar

Hur går det då till när svenska instanser utformar sina remissvar? Hur upptäcker de att ett samråd är på gång? Hur bestämmer de vilka remisser som bör besvaras? I vilken utsträckning rådgör myndigheter med varandra och med enskilda aktörer? Att mera grundligt besvara sådana frågor gick utöver ramen för denna undersökning, men för att få några intryck av tillämpad praxis intervjuade vi ansvariga enhetschefer eller handläggare vid några verk och departement: Justitiedepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet. Migrationsverket, Kommerskollegium och Sieps. Därutöver har Regeringskansliets hantering av remisserna diskuterats med statsrådsberedningens EU-enhet.

Nedan följer några huvudintryck av dessa samtal:

- Svar på kommissionens offentliga samråd prioriteras i allmänhet lägre än kontakter i andra former.
- Ansvar för att bedöma vilka remisser som ska besvaras ligger på departement och myndigheter. I de enskilda ärendena utgår inga instruktioner från Statsrådsberedningen.
- Impulserna till remissvar kom ofta från kontakter i Bryssel inom ramen för rådsarbetsgrupper eller kommissionskommittéer, där svenska ansvariga tjänstemän diskuterade planerade initiativ med tjänstemän från kommissionen och kolleger i andra länders regeringskanslier.
- En annan inspirationskälla är generaldirektoratens webbplatser som ansvariga handläggare löpande bevakar. I flera myndigheter följer man också den särskilda webbplatsen för samråd, ”Your voice in Europe”.
- Impulser kan också komma från andra svenska myndigheter. Flera respondenter vittnade om täta kontakter mellan departement och verk och mellan myndigheter med närliggande ansvarsområden (t.ex. Finansinspektionen och Riksbanken).
- När stora företag berörs av en planerad europeisk lagstiftning tar man gärna kontakter med sådana intressenter. Inför det svenska remissvaret om värdepappersregistrering som avgavs gemensamt av Finansdepartementet, Riksbanken och Finansinspektionen samrådde man således med Fondhandlarföreningen och Euroclear Sweden.
- Inom myndigheterna var ofta flera enheter involverade i beredningen av remissvaren.
- Inom Regeringskansliet sker så kallad delning med andra departement, men på grund av det begränsade underlaget var det svårt att få en bild av den gemensamma beredningens räckvidd. Enligt RF 10:13 ska utrikesministern hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en myndighet. Vi fann ett exempel på kontakter med Utrikesdepartementets EU-enhet.
- Flera respondenter underströk att beredningen av EU-remisser följer ungefär samma regler och rutiner som hanteringen av motsvarande inhemska ärenden.
- En respondent förevisade Cirkulär 13 på sin bokhylla, medan de övriga snarare hänvisade till väletablerad praxis.

En utförligare redovisning av intervjusvaren ges i Johansson (2014).

6 Diskussion och rekommendationer

Det återstår att knyta samman trådarna. Hur ska det europeiska remissväsendet värderas och vilka slutsatser finns att dra för svenskt vidkommande?

6.1 Remissväsendet i den europeiska beslutsprocessen

Vilken betydelse har de offentliga samråden i EU? Är de en effektiv ingrediens i den demokratiska beslutsprocessen eller är de mera ett spel för galleriet? Lyssnar beslutsfattarna till de synpunkter som framförs, eller låtsas de bara vara mottagliga för andras åsikter? Handlar det om ”rundningsmärken” som man måste passera innan man driver igenom sina tidigare fastlagda avsikter?

Bedömningarna skiftar. I det nyväckta intresset för lyssnande och deltagande folkstyre vädrar många insändarskribenter mest cynism och en böjelse för att slå blå dunster i ögonen på väljare och folkrörelser. Men det finns också mer positiva och idealistiska tolkningar av det växande intresset för politisk kommunikation. I diskussionen om en framväxande europeisk medborgaridentitet figurerar det aktiva deltagandet som en viktig bestämningsfaktor. I ”den välinformerade högs kattestaten” duger det inte att behandla medborgarna enbart som styrningsobjekt, menar t.ex. Habermas (2005). Han betonar att e-konsultationer borde ha störst betydelse i tidiga delar av beslutsprocessen, då dagordning och problemdefinitioner ännu inte är låsta.

Det empiriska stödet för denna normativa utsaga är dock bräckligt. En kritisk bedömare är Kröger (2008), som menar att senare års försök att involvera civilsamhället i EU:s beslutsprocesser knappast har lett till någon ökad legitimitet. Hänvisningar till samråden förekommer flitigt i olika dragkamper mellan Europaparlamentet och Europeiska kommissionen, men en reell påverkan på besluten är svårare att belägga. Än så länge har forskningen inte visat att metoden skulle ha lett till en fördjupad deliberativ demokrati, menar Kröger.

Rasmussen & Toshkov (2013) uppmärksammar en annan konsekvens. Även om samråden något ökar beslutens demokratiska legitimitet leder de också till fördröjningar i beslutsprocessen. Transaktionskostnaderna ökar och allt längre tid krävs för att formera nödvändiga koalitioner och nå politiska överenskommelser. I detta avseende råder ingen skillnad mellan öppna och begränsade samråd; båda har samma inverkan på lagstiftningens tempo.

En del variationer mellan skilda områden har iakttagits. Jarman (2011) undersökte två samråd: handelsdirektoratets dialog med det civila samhället och hälsodirektoratets konsultation om sambandet mellan diet, fysisk aktivitet och hälsa. Han fann att det starka DG Handel sökte förankra sina beslut genom kontakter med berörda intressegrupper medan det politiskt svagare DG Hälso- och konsumentfrågor uppträdde mer lyhört, med betydande beredskap för att lyssna till olika samarbetspartners inom industrin. På hälsoområdet var den legala kompetensen mer bräcklig vilket gjorde det nödvändigt att nå resultat snarare genom samverkan och diplomati. Quittkat (2013) som studerat samma områden noterar att industrin var särskilt aktiv i frågor rörande livsmedelssäkerhet och konsumentskydd medan en bredare krets av intressenter deltog i diskussionen kring folkhälsofrågor.

Samrådssvarens effekter på politikens utformning är mycket svåra att bedöma, men ett försök till avancerad innehållsanalys har gjorts av Klüver (2013). I undersökningen jämförs uttryckta ståndpunkter med kommissionens slutgiltiga förslag. Klüver anser sig kunna förkasta en tidigare framförd hypotes om att organisationstyp spelar stor roll för graden av inflytande. En större roll spelar vilken fråga samrådet gäller.

En annan fråga som uppmärksammas är huruvida samråden ger otillbörligt inflytande för röststarka aktörer. Persson (2007) som undersökt konsultationer i anslutning till kemikaliedirektivet REACH fann att nationella industriaktörer i de stora medlemsstaterna var synnerligen aktiva deltagare i remissprocessen. Miljöorganisationer var mindre framträdande, liksom europeiska och transnationella avsändare.

Studier med denna inriktning belyser den ojämna fördelningen av politiska resurser. En ofta refererad iakttagelse från den amerikanska forskningen om intressegrupper är Schattschneiders (1960 s. 35) påpekande att ”den himmelska kören sjunger med en påtaglig överklassaccent”. Även i Europa förefaller ekonomiskt starka grupper delta flitigt i konsultationsprocessen. Rasmusen & Carroll (2013) finner att sådana avsändare dominerar vid samråd där finansieringen av föreslagna regler eller utgiftsprogram är starkt koncentrerad.

En del iakttagare har börjat tvivla på EU:s samrådsmodell. ”The short phase of deliberative experimentation is probably over”, lyder ett sådant omdöme (Graham Smith i Kies & Nanz 2013, s. 215). Men en rimligare prognos är ändå att detta ännu rätt spretiga remissväsende kommer att utvecklas vidare mot ett bredare register av deltagarkretsar. Enligt Quittkat (2013) dras de olika generaldirektoraten mot olika typer av urval och kontaktformer.

I sin mer formaliserade skepnad har samråden nu fungerat i snart tio år. Det ambitiösa program för ökad öppenhet kring de europeiska beslutsprocesserna som formulerades vid sekelskiftet är ännu inte fullt ut förverkligat, men en hel del är redan på plats och kommissionens ledning anstränger sig aktivt för att skapa mer luft och ljus i beredningen av nya regler och handlingsprogram. Härom vittnar inte minst den fortlöpande dialogen mellan generalsekretariatets konsekvensbedömningsnämnd och de olika generaldirektoraten.

6.2 Lärdomar för Sverige av EU:s remissväsende

Redan vid en yttlig granskning är det tydligt att EU:s konsultationer befinner sig i en dynamisk utveckling medan vårt eget remissväsende inte har förändrats särskilt mycket under senare decennier.⁹ Andelen breda, parlamentariska utredningar (kommittéer) har visserligen minskat och andelen ensamutredare har ökat, men mycket lite har förändrats i den fas av beredningsprocessen som består i att rapporter och betänkanden sänds ut på remiss. Även om det då och då har gjorts försök att granska och pröva den hos oss tillämpade modellen (senast SOU 1999:144, *Demokrati på remiss* samt Riksrevisionsverket 2004:2, *Förändringar i kommittéväsendet*) verkar ingen instans ha något tydligt ansvar för att överväga hur remissväsendet skulle kunna moderniseras och bli mer användarvänligt. Medan olika former av e-förvaltning har gjort stora framsteg under senare år och på många vis revolutionerat kontakterna mellan myndigheter och allmänhet, har de ”inombyråkratiska” kommunikationerna på något egendomligt vis hamnat under radarn. Möjligen har det skett en viss uppstramning i kraven på strukturering av remissvaren, men det saknas en närmare undersökning av den aspekten.

Remissväsendet handlar väsentligen om beredningen av kommande beslut. I det skede som föregår det politiska beslutsfattandet är det inte så lätt att få en bild av de olika synpunkter som framförs. Förarbetena till olika lagar kan studeras via Domstolsverkets portal Lagrummet (www.lagrummet.se, SFS 1999:175), men denna är utformad för rättsväsendets behov och blir därför endast begränsat användbar för den som vill få en inblick i den politiska beredningsprocessen. På denna webbplats erbjuds länkar till direktiv till de offentliga statliga utredningarna, medan däremot interna departementsutredningar publiceras först när de är färdiga, och då utan namn på vare sig författare eller beställare.

⁹ Remissväsendet har inte heller anpassats i någon större utsträckning till de förhållanden som råder efter inträdet i EU, då en stor del av den svenska lagstiftningen utgör genomförande av EU-direktiv. Se Hettne & Reichel (2012), Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?

Massmediernas, partiernas och riksdagens behov av systematisk information om ”inflödet” i den politiska beslutsprocessen är därmed inte så väl tillgodosett. I Sverige finns ingen särskild webbplats för remitterade betänkanden motsvarande kommissionens *Din röst i Europa*, som länkar till underlagsmaterialet och till de särskilda frågor som generaldirektoraten vill ställa. Hos oss läggs heller inte de inkomna remissvaren ut på någon portal. Offentligt redovisade sammanställningar av remissynpunkter är numera sällsynta, bortsett från de hårt sållade översikter som från tid till annan infogas i regeringens propositioner. Även om kommissionen, som framgått ovan, inte riktigt lever upp till sina föresatser vad gäller utformningen av remissprocesserna och redovisningarna av det inkomna materialet, så har man ändå gjort betydande framsteg. I denna speciella form av öppenhet har kommissionen klart passerat det svenska Regeringskansliet, vars grundläggande publiceringsformer inte har utvecklats särskilt mycket i takt med de nya möjligheterna för elektronisk kommunikation.

6.3 Lärdomar för det svenska deltagandet i EU-politiken

Översikten inbjuder också till reflektioner kring svenska insatser när det gäller utvecklingen av EU-politiken. Kommissionens offentliga samråd eller ”öppna konsultationer” ingår som påpekats i ett större kontaktmönster. Det är en av flera metoder att söka information om hur externa parter – intressegrupper, civilsamhället, olika slags experter – ser på de förslag som växer fram inom det interna maskineriet. Det är ett instrument att tillföra information, men syftar också till att förankra politiken och ge den vad statsvetarna kallar ”processlegitimitet”.

Regeringen och särskilt riksdagen svarar relativt flitigt på kommissionens samråd, medan andra svenska instanser och organisationer deltar mindre aktivt. Enligt en överslagsberäkning kommer enbart någon dryg procent av den samlade mängden svar på kommissionens öppna konsultationer från Sverige. Det är en bit under vår andel av unionens totala befolkning och därmed mindre än vad man kunde ha väntat sig, med hänsyn till Sveriges aktiva deltagande i flertalet europeiska beslutsprocesser. I många frågor som engagerar aktörer i andra länder förekommer över huvud taget inga svenska reaktioner.

Innehållet i de svenska opinionsyttringarna har inte närmare undersökts. Det säger sig självt att antalet svar inte ger en fullödlig bild av olika aktörers deltagande, eftersom argumenteringen kan vara mer eller mindre utförlig. Det förefaller sannolikt att en mer noggrann granskning av ett remitterat doku-

ment och en mer fullödig argumentering har långt större utsikter att bli beaktade än några flyktiga kommentarer. Här går även nationella traditioner isär. Om Lissabonfördraget skrev t.ex. den tyska författningsdomstolen bortåt 300 sidor, medan svenska Lagrådet klarade av ärendet på tre sidor.

Lägger vi för lite krut på EU:s remisser? Brister svenska myndigheter och organisationer i sin bevakning av europeiska beslutsprocesser? Hur stora insatser är motiverade?

Frågorna är svåra att besvara, eftersom flera storheter i ekvationen är okända. Vi vet för det första inte riktigt vilken betydelse remissvaren har för kommissionens ställningstaganden – sannolikt varierar det åtskilligt mellan olika frågor och kanske också mellan olika skeden i beslutsprocessen. Vi vet för det andra inte i vilken utsträckning och med vilken framgång som svenska myndigheter och organisationer använder andra kanaler för att förmedla sina synpunkter till kommissionen. Klart är att europeiska paraplyorganisationer spelar en viktig roll i många av unionens beslutsprocesser, liksom rådsarbetsgrupperna och det s.k. kommittologi-systemet där alla medlemsländer är företrädare i en mängd olika expertorgan. Vi har för det tredje inte någon samlad bild av vilket genomslag kommissionen får för sina förslag.

Trots ovissheten på sådana och andra punkter ligger misstanken nära till hands att svenska instanser skulle kunna sköta bevakningen av kommissionens remisser bättre än vad som nu sker. Det är svårt att tro att den svenska tystnad som märks i många frågor alltid bottnar i korrekta bedömningar och att förslagen från svensk utgångspunkt verkligen kan betraktas som ointressanta eller påverkbara.

Även i de fall där man med fog kan anta att de öppna konsultationerna inte erbjuder den bästa kanalen för att påverka kommissionens ställningstaganden ska värdet av offentligt redovisade synpunkter inte underskattas. Sådana opinionsyttringar kan göra intryck på andra aktörer och därmed få större effekt. Specialiserade portaler blir allt viktigare i detta sammanhang. För de nationella parlamentens del är www.ipex.eu redan en betydande knutpunkt. Där rapporteras de yttranden med anledning av subsidiaritetsprövningen som antas av EU-nämndens motsvarigheter i olika länder, liksom av berörda fackutskott.

En första slutsats blir därför att *den svenska kontaktytan gentemot kommissionen skulle kunna stärkas*. Det handlar inte enbart om att få gehör för svenska synpunkter. Deltagande i den europeiska samrådsprocessen har ock-

så ett egenvärde genom att öka kunskaperna om andra länders synsätt och lyhördheten inför olika slags signaler som påverkar beslutsfattandet inom EU.

En andra slutsats är att *kunskapen om remissvarens effekter skulle behöva förbättras*. Det finns idag ingen samlad överblick över de offentliga samrådets genomslag. Däremot finns det förstås många fragmenterade insikter om utfallet i enskilda fall eller inom särskilda sektorer, både utanför och i kommissionen. Det vore värdefullt att inventera sådana iakttagelser och identifiera framgångsrika metoder för att påverka EU:s beredningsprocesser.

En tredje slutsats är att *det behövs ytterligare impulser för att utveckla EU:s remissväsende*. En betydande självständighet har på gott och ont anförtratts de olika generaldirektoraten. Det möjliggör innovationer och värdefulla experiment, men på minuskontot finns bl.a. tendenser till alltför ledande frågor och till alltför klena redovisningar av genomförda samråd, eller inga alls. De inre påtryckningar för att utveckla systemet som bedrivs genom konsekvensbedömningsnämnden är välkomna, men även medlemsländer som Sverige har skäl att utvärdera det egna utbytet av de använda modellerna och framföra förslag till förbättringar.

7 Källor och litteratur

- Almer, J. & Rotkirch, M. (2004), *European Governance – An Overview of the Commission's Agenda for Reform*, Sieps 2004:1u.
- Amnå, E. (2010) ”Speaking Truth to Power?” Statsvetarna och kommittéväsendet.” Jerneck, M. & Badersten B., *Kontraster och nyanser: Svensk statsvetenskap i brytningstid*. Lund: Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Bergström, C-F & Hettne, J. (2014), *Introduktion till EU-rätten*, Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, C-F & Rotkirch, M. (2003), *Decentralized Agencies and the IGC: A Question of Accountability*, Sieps 2003:14.
- van Bijsterveld, S. (2002) *The Empty Throne: Democracy and the Rule of Law*. Utrecht: Lemma.
- Boucher, S. (2009) ”If Citizens have a Voice, Who’s Listening? Lessons from Recent Citizen Consultation Experiments for the European Union”, *EPIN Working Paper* No. 24.
- Bouwen, P. (2007) ”Competing for Consultation: Civil Society and Conflict between the European Commission and the European Parliament”, *West European Politics*, vol. 30:2.
- Bäcklund, A.-K. (2009) ”Impact Assessment in the European Commission – A System with Multiple Objectives”, *Environmental Science & Policy* 12, p. 1007-1087.
- Commission of the European Communities (1992), *An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups*, SEC (1992) 2272 final.
- Commission of the European Communities (2000), *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*. Commission Discussion Paper, COM (2000) 11 final.
- Commission of the European Communities (2001), *European Governance*. A White Paper, COM (2001) 428 final.
- Commission Staff Working Document, *Review of the Commission Consultation Policy*, COM (2012) 746 final.
- Ds 2012:34 Sekretess i det internationella samarbetet.
- Erlandsson, M. (2010), *Regelförenkling genom konsekvensutredningar*, Sieps 2010:1.
- European Commission (2002), *Report from the Commission on European Governance*, COM (2002) 705 final.
- European Commission (2009) *Impact Assessment Guidelines*, 15 Jan. 2009, SEC (2009) 92.

- European Commission (2012 a) 19th Report on Better Lawmaking, COM (2012) 373 final.
- European Commission (2012 b) *Review of the Commission Consultation Policy*, Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission on EU Regulatory Fitness {COM(2012) 746 final}, {SWD(2012) 423 final}.
- European Court of Auditors (2010) *Impact Assessment in the EU Institutions: Do They Support Decision-Making?* Special Report No 3.
- Gustavsson, S. (2014) *Unionens demokratiska underskott*. Saltsjö-Duvnäs: Forum för EU-debatt.
- Habermas, Jürgen (2005) "Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics", *Acta Politica*, vol.40, pp 384-392.
- Hesslén, G. (1927) *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Hettne, J & Reichel, J (2012) *Att göra rätt och I tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Sieps 2012:4.
- Jarman, H. (2011) "Collaboration and Consultation: Functional Representation in EU Stakeholder Dialogues", *Journal of European Integration*, vol. 33:4.
- Jensen, T. (2009) "The Democratic Deficit of the European Union", *Living Reviews in Democracy*, vol 1.
- Johansson, L. (2014) EU:s remissväsendes effekter på den svenska förvaltningen. En studie av svensk statsförvaltnings organisering kring Europeiska Kommissionens offentliga samråd. Masteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Kies, R. & Nanz, P., eds. (2013) *Is Europe Listening to Us? Successes and Failures of EU Citizen Consultations*. Farnham: Ashgate.
- Klüver, H. (2013) *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Konstitutionsutskottets utlåtande 2012/13:KU14, *Subsidiaritet och proportionalitet*.
- Kröger, S. (2008) *Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies*. No. 3. CONNEX and EUROGOV networks, 2008.
- Lebessis, N. & Paterson, J. (2000) *Developing New Modes of Governance*. Commission of the European Communities. Forward Studies Unit.
- Lundberg, E. (2012) "Changing Balance: The Participation and Role of Voluntary Organisations in the Swedish Policy Process", *Scandinavian Political Studies*, vol. 35:4.
- Macintosh, A. & Whyte, A. (2008) "Towards an Evaluation Framework for

- eParticipation”, *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 2 Iss: 1, pp.16-30.
- Maggi, R. (2011) *Implementation of Impact Assessment at the European Commission*, EU Commission Secretariat General.
- Meijer, H. (1956) *Kommittépolitik och kommittéarbete*. Lund: Gleerup.
- Persson, T. (2007) ”Democratizing European Chemicals Policy: Do Consultations Favour Civil Society Participation?”, *Journal of Civil Society*, vol 3:3.
- Petersson, O. mfl (2003) *Demokrati i EU. Demokratirådets rapport 2003*. Stockholm: SNS.
- Quittkat, C. (2013) ”Consultations in Daily Practice: An In-Depth Analysis” Kohler-Koch, B. & Quittkat, C. *De-Mystification of Participatory Democracy: EU Governance and Civil Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Quittkat, C. (2011) ”The European Commission’s Online Consultations: A Success Story?” *Journal of Common Market Studies*, vol. 49:3, pp. 653-674.
- Quittkat, C. & Finke, B. (2008) ”The EU Commission Consultation Regime”, Kohler-Koch, B., De Bièvre. D. & Maloney, W., eds., *Opening EU-Governance to Civil Society: Gains and Challenges*. Mannheim: CONNEX Report Series No 5.
- Radaelli, C. M., Dunlop, C. A. & Fritsch, O. (2013) ”Narrating Impact Assessment in the European Union”, *European Political Science*, vol. 4.
- Rasmussen, A. & Carroll, B.J. (2013) ”Determinants of Upper-Class Dominance in the Heavenly Chorus : Lessons from the European Union Online Discussion”, *British Journal of Political Science*, pp. 1-15.
- Rasmussen, A. & Toshkov, D. (2013) ”The effect of stakeholder involvement on legislative duration: Consultation of external actors and legislative duration in the European Union”, *European Union Politics*, pp. 366-387.
- Regelrådet (2010) *Synpunkter på regeringens arbete med EU-lagstiftning*. Promemoria 101215.
- Regeringskansliet (2006) *Cirkulär 13: Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd*.
- Renda, A. (2005) *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Riksrevisionen (2004) *Förändringar inom kommittéväsendet*. Granskningsrapport 2004:2.
- Schattschneider, E. E. (1960) *The Semi-Sovereign People: A Realist’s View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

- Skorkjær Binderkrantz, A., Munk Christiansen, P. & Helboe Pedersen, H. (2012) "Sweet-talk or Policy Concessions? What Interest Groups Gain in Consultations and Why." *Paper prepared for the annual meeting of the Danish Political Science Association, Vejle.*
- SOU 1999:144 *Demokrati på remiss.*
- Tanasescu, I. (2008) *The European Commission and Interest Groups. Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making.* Brussels: VUB University Press.
- Tomkova, J. (2009) "E-consultations: New Tools for Civic Engagement or Facades for Political Correctness?", *European Journal of ePractice*, N° 7.
- Winkler, R., Kozeluh, U. & Brandstetter, G. (2006) "Deliberation im europäischen Kontext: Online Debatten und Online Konsultationen auf der EU Plattform *Your Voice in Europe*", Langenbucher, W. R. & Latzer, M., eds., *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel*, pp 378-400.
- Wisselgren, P. (2008), "Vetenskap och/eller politik? Om gränsteorier och utredningsväsendets vetenskapshistoria", Sundin, B. & Göransdotter, M., *Mångsysslare och gränsöverskridare: 13 uppsatser i idéhistoria.* Umeå: Department of Historical Studies, pp. 103-119.

Summary in English

The last two decades have seen a tendency towards broader political participation in the European Union. An important innovation is the introduction of ‘open consultations’, a channel of communication between the European Commission and a variety of other partners: national governments, national legislatures, national agencies, regions, think tanks, European and national organisations, and private individuals.

The purpose of this report is to present the evolving system of open consultations and to shed light on the Swedish response. The study is based on Commission materials, academic studies and a survey of Swedish comments submitted to consultations concluded in 2011. It is noted that Swedish public agencies are reasonably active in responding to such consultations while the interest of non-state institutions and organisations is much weaker. Of the 93,000 comments submitted to the Commission in the examined year, some 1,100 came from Sweden.

The report first observes that the political culture of the European Union betrays influences from several corners of the continent. While the key institutions reflect the institutional traditions of the six founding states, countries joining later have also left an imprint on the *modus operandi* of the Union. The Nordic states, in particular, have added some elements of ‘Nordic light’ by providing inspiration for three institutional innovations: the Ombudsman, increased Transparency (the principle of public access to government-held information) and the practice of Open Consultations.

The Swedish version of the latter tradition is known as ‘the remiss system’. Proposals to change legislation are normally prepared by government committees, which may be parliamentary (containing representatives of the major political parties), expert-based, or something in between. Such committees are widely used to pave the way for political compromises. Once a committee has delivered its report to the government, there follows a procedure in which public agencies and concerned organisations are invited to submit comments. These documents become public when they are submitted to the government and can hence be discussed in the public media. When the government ultimately presents its bill to Parliament, it often refers to the views expressed by the ‘remiss bodies’, navigating more or less skilfully between the various recommendations expressed.

There was not much public consultation in the early stages of European inte-

gration, the report notes. At that time, communication between the Community institutions and the member states was essentially limited to the national governments. In the 1980s and 1990s, a broader pattern of interaction emerged, with the proliferation of contacts with various European organisations and the creation of the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

The Commission signalled a clear interest in extending its relationships with a wider set of opinion-makers. Concepts such as ‘partnership’ and ‘social dialogue’ were enshrined in the Single Act and the Maastricht Treaty. A further landmark was the presentation of the 2001 White Paper on European governance, which contained several proposals regarding enhanced systematic interaction between the Commission and European, national and sub-national organisations.

The White Paper has a strong emphasis on transparency and participatory democracy. Noteworthy innovations were the introduction of minimum standards for consultations and compulsory impact assessments of new proposals, synthesising many different practices of *ex ante* evaluation. In due time, an Impact Assessment Board was set up to supervise the implementation of these principles.

Since the 1990s, the Commission has also showed great interest in the potential of e-democracy, as realised through such instruments as e-voting, e-petitions, e-campaigning and e-polls. The explosive development of social media in the first decade of the new century gave further momentum to this trend.

E-consultations are normally characterised by a certain degree of formalisation. Respondents are invited to respond to a determined set of questions. While some open consultations follow this pattern, others are more open-ended.

How do the open consultations of the Commission differ from the Swedish ‘remiss’ system? Some clues are found in the formal rules about the two models. The Swedish practice is defined in the following way in the Instrument of Government (7:2 §):

In preparing Government business the necessary information and opinions shall be obtained from the public authorities concerned. Information and opinions shall be obtained from local authorities as necessary. Organisations and individuals shall also be given an opportunity to express an opinion as necessary.

The European Union rules are laid down in Article 11 of the Lisbon Treaty:

1. The institutions shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action.
2. The institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society.
3. The European Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent.

There is a clear divergence of perspectives between these two texts. The Swedish prescription reflects a top-down, government-centred view of the policy process: the question dealt with is how the core executive can handle its task of governing the realm. To carry out this mission it is advised to collect information and opinions from others, listed in a descending order of priority and compulsion: first public authorities (obligatory), then local authorities (as appropriate) and, finally, organisations and individuals who are only given an opportunity to express their opinions, if they so wish.

The European Union perspective, in contrast, betrays a much greater commitment to bottom-up politics. Central keywords are transparency, consultations and dialogue. Citizens and representative associations shall have a right to express themselves, not merely to help the executive but also to take an independent part in the political process.

The Commission's web-page, 'Your Voice in Europe', reflects this orientation towards participatory democracy. In Sweden, there is no such portal available for the general public. Documents sent out for comments are normally available on the government's home-page but the responses presented to the government are not made publicly available in this way. Journalists and other observers may track them down through registrars' offices in the Ministries, but that requires some experience.

The Commission distinguishes between open, targeted and specially regulated consultations. The latter category includes compulsory procedures prescribed i.a. in the Aarhus Convention and linked to the Lamfallussy model of oversight in the field of securities. Some networks are also consulted by the Commission on a regular basis. Sometimes the open and targeted consultations are combined, with the former undertaken at an early stage of the policy process and the latter ensuing when the Commission is moving closer to its final positions.

Several types of documents are used in the consultation process, e.g., working papers, green papers, white papers, communications and action plans. The design of the process is determined in a decentralised fashion by each Directorate General, but supervision is exercised by the Impact Assessment Board which may also object when deeming the efforts of public consultation too feeble.

When checking open consultations concluded in 2011, a total of 93,000 responses were found, of which approximately 1,100 were dispatched by Swedish institutions, organisations and individuals. The top Directorate General as far as public consultations are concerned, was Internal Market and Services. This was also the field that generated the most vivid Swedish responses, with Research and Innovation, and Environment following suit.

Who are the Swedish respondents? We found national bodies particularly active, including government ministries, parliamentary committees and some agencies. Among interest groups only some sectors seemed engaged. The participation by think tanks and private individuals was weaker.

In government, there is no centralised attention paid to incoming consultations. Each Ministry is expected to follow its own field of responsibility. There is, however, an instruction about the design of comments from the Swedish government. Ministries are requested to consider which contacts need to be taken with other Ministries and outside interests before a Swedish position is set out.

In the period examined, we found 40 government responses, of which nine concerned green papers. In Parliament, the responsibility for current European Union affairs resides with the European Union Committee but the sectoral committees are often involved in assessing proposals within their respective sphere. Of the 130 consultations concluded in 2011, we found 13 responses by Parliament, 11 of which concerned green papers.

Are there lessons from the European Union experience for the Swedish domestic system of governance? The report concludes that some inspiration for developing the Swedish reporting system can be found in the portal 'Your Voice in Europe'.

The Commission's open consultation home-page is far from perfect. Among the flaws we noted an unexplained disappearance of some consultations and frequent references to other non-existent portals. In several cases, references

that were supposed to lead to the responses led to the questions instead. The fact that every DG is responsible for its own domain seems to lead to some weaknesses. However, such problems notwithstanding, the relatively recent Commission system has sound ambitions unfortunately still absent in the much more mature Swedish model.

Do Swedish institutions and organisations pay insufficient attention to the Commission's open consultations? We cannot offer a satisfactory answer to that question as several factors are unknown. The open consultations are merely one channel of communication and we do not know to what extent and with which success the other channels are used. The uneven pattern of response across policy sectors could be an indication that some agencies and organisations are more successful than others in tracking potentially important innovations in the European Union.

Sieps publikationer

2014

2014:2

The Impact of the Financial Crisis on European Housing Systems: A Review

Författare: Christine Whitehead, Kathleen Scanlon och Jens Lunde

2014:1

Arbetslöshet och utanförskap bland unga i Europa:

En makroekonomisk studie av NEET

Författare: Monika Hjeds Löfmark och Jonas Eriksson

2014:1op

EU efter krisen – perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU

Författare: Sverker Gustavsson, Magnus Jerneck, Rutger Lindahl, Daniel

Naurin och Göran von Sydow

2014:5epa

Opinionsfallet för EU bromsar upp

Författare: Sören Holmberg

2014:4epa

Why vote at an election with no apparent purpose?

Voter turnout at elections to the European Parliament

Författare: Mark N. Franklin

2014:3epa

The EU Budget and Balance of Powers

between the European Parliament and the EU Governments

Författare: Sara Hagemann

2014:2epa

Between a rock and a hard place: The future of EU treaty revisions

Författare: Carlos Closa

2014:1epa

Scrutiny in Challenging Times –

National Parliaments in the Eurozone Crisis

Författare: Katrin Auel och Oliver Höing

2013

2013:8

Close encounters of the Third Kind: The Interface between the EU and International Law after the Treaty of Lisbon

Författare: Rames A. Wessel

2013:7

*Regulating Lifestyles in Europe:
How to Prevent and Control Non-Communicable Diseases
Associated with Tobacco, Alcohol and Unhealthy Diets?*

Författare: Alberto Alemanno och Amandine Garde

2013:6

The Future of the Schengen System

Författare: Steve Peers

2013:5

Immigration to Sweden from the New EU Member States

Författare: Christer Gerdes och Eskil Wadensjö

2013:4

Institutions, Policies and Growth in Europe: Quality versus Stability

Författare: Niclas Berggren, Andreas Bergh och Christian Bjørnskov

2013:3

EU som krishanterare: Ekonomisk styrning och finansiell stabilitet

Författare: Jonas Eriksson och Monika Hjeds Löfmark

2013:2

States as Market Participants in the U.S. and the EU?

Public Purchasing and the Environment

Författare: Jason J. Czarnezki

2013:1

EEAS 2.0 – A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU on the Organisation and Functioning of the European External Action Service

Författare: Steven Blockmans, Marise Cremona, Deirdre Curtin, Geert De Baere, Simon Duke, Christina Eckes, Christophe Hillion, Bart Van Vooren, Ramses A. Wessel och Jan Wouters



Svenska institutet för europapolitiska studier

Fleminggatan 20
112 26 Stockholm
Tel: 08-586 447 00
Fax: 08-586 447 06
E-post: info@sieps.se
www.sieps.se