

Rätten att få säga sitt

Hur regeringsformens beredningskrav försvagades efter EU-medlemskapet

Maria Strömvik

The right to have a say: How the Instrument of Government's consultation requirement was weakened after EU membership

When Sweden joined the EU in 1995, changes were made to the Instrument of Government to reflect the transfer of powers from the Swedish Parliament to the EU. In this article, it is argued that while legislative power was transferred, the possibilities for citizens to be heard in this process were diminished. Due to a debatable interpretation of a formulation in the Instrument of Government (ch. 7 art. 2), the government's obligation to consult with interested parties was deemed not applicable to the government's work with EU laws. As a result, citizens have considerably weaker possibilities to be heard when the government is formulating its EU policy than when it is proposing new laws to the Swedish Parliament. The remedy must be either to reinterpret, by law, the existing formulation the Instrument of Government or to change it to re-establish at least an indirect constitutional right for citizens to be heard.

Inledning

Under tre av de fem decennier som gått sedan 1974 års regeringsform trädde i kraft har EU-medlemskapet varit en del av det svenska statsskicket. Med EU-inträdet 1995 flyttades delar av lagstiftningsmakten, från riksdagen till EU:s gemensamma institutioner, och regeringsformen ändrades för att reflektera att riksdagen "kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna" (prop.

Maria Strömvik är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen och Centrum för europaforskning, Lunds universitet.

E-post: maria.stromvik@svet.lu.se

1993/94:114: 3).¹ Femton år senare skrevs även in i regeringsformen, under rubriken statsskicketts grunder, att ”Sverige är medlem i Europeiska unionen” (1:10).

Det är vanligt att tänka på grundlagar både som preskriptioner för hur den offentliga makten ska utövas och som garantier för medborgerliga fri- och rättigheter (Sartori 1962). De noggranna överväganden om författningsändringar som gjordes i samband med EU-inträdet täckte båda dimensioner, men ur ett demokratiperspektiv fanns det en medborgerlig rättighet som blev lite styvmoderligt behandlad och som därför försvagades: *rätten för intressenter att få komma till tals under lagstiftningsprocessen*.

I Sverige finns ingen grundlagsfäst juridisk rättighet för medborgare att delta i lagstiftningsprocessen innan besluten fattas. I regeringsformen avspeglas däremot en rätt att komma till tals, i mer övergripande mening, indirekt i en paragraf (7:2) om beredningskrav, som föreskriver att regeringen ska remissbehandla regeringsärenden. Med andra ord är rättigheten inte explicit formulerad som en medborgerlig rättighet, utan snarare formulerad som en skyldighet kopplad till hur den offentliga makten ska utövas (hur regeringen styr riket).

I det följande redogörs för hur denna rättighet urholkades år 1995 när Sverige gick med i EU. Argumentet presenteras i flera steg som löst följer Toulmins argumentationsmodell (Jørgensen & Onsberg 2017). Först konstateras att rätten att kunna delta innan lagar stiftas är en viktig del av en välfungerande demokrati – av flera skäl – och att denna rättighet också betraktades som betydelsefull i arbetet med 1974 års regeringsform. Sedan klagas hur denna rättighet urholkades i samband med en lite märklig tolkning av regeringsformens paragraf 7:2 som gjordes av Grundlagsutredningen inför EG-medlemskapet (SOU 1993:14). Detta följs av en genomgång av (främst) offentligt tryck där denna problematik påtalats de senaste decennierna och en redogörelse för riksdagens och Regeringskansliets försök att hantera situationen. Till slut visas hur långt retoriken fortfarande befinner sig från praktiken. Både forskare och praktiker har uppmärksammat intressenters problem att delta i formuleringen av regeringens EU-politik och påpekat att dessa problem ökat i takt med att EU-samarbetet omfattar allt fler områden. Slutsatsen blir att Grundlagsutredningens tolkning år 1993 skapade ett demokratiproblem som behöver tas på allvar och hanteras, antingen genom ny lagstiftning eller genom en grundlagsändring.

1 Den nuvarande lydelsen i RF 10:6 är: ”Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket [...]”

Beredningskravet: ”Ett karaktäristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politik”

I en tid när populismen skördar stora framgångar, när ord som *fake news* och faktaresistens duggar tätt i debatten, och när politikermisstron verkar öka, är det viktigare än någonsin att de som är ansvariga för politiken i allmänhet och lagstiftningen i synnerhet skapar förutsättningar för ett brett medborgerligt deltagande under processens gång.

Möjligheten för intressenter ute i samhället att få bidra med åsikter innan nya lagar klubbas av lagstiftaren ses ofta som en central del i ett demokratiskt politiskt system och till och med som en grundläggande rättighet. Rättsliga tolkningar av bl.a. FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter är tydliga; internationell rätt innefattar rätten att få delta i det politiska beslutsfattandet mellan val, *innan beslutet fattas*. I en fungerande demokrati finns därmed en skyldighet för staten att, utöver rösträtten, erkänna och säkerställa möjligheten för medborgare att delta i lagstiftningsprocessen (Golmohammadi 2015).

Det finns många demokrativärden förknippade med att medborgare och andra intressenter ges möjlighet att lämna synpunkter under politikens utformning. Deltagande mellan valen, genom olika samrådsförfaranden, kan till exempel bidra till bredden och kvaliteten på det offentliga samtalet och även bidra till förståelse för och *kunskap* kring de politiska beslut som fattas. Breda möjligheter till samråd ökar också möjligheten för beslutsfattarna att fatta *legitima beslut* baserade på inhämtad kunskap om åsikter bland de som berörs av beslutet. Detta blir särskilt viktigt i alla de löpande politiska beslut som inte fått speciellt stort utrymme i samband med de allmänna valen (Patten 2001; Kohler-Koch & Quittkat 2013; Garcia 2015, kap. 1). Dessutom ökar välfungerande samrådsförfaranden *möjligheten till ansvarsutkrävande*. När medborgarna kan följa och granska de löpande besluten är det lättare att i efterhand hålla beslutsfattarna ansvariga för den politik som förts (Steffek & Ferretti 2009).

Utöver dessa demokratirelaterade argument kan *lagstiftningens kvalitet* påverkas positivt av information och kunskap från det omgivande samhället. Många politiska ställningstaganden och beslut är direkt beroende av bred expertis och djup kunskap om hur besluten kommer att påverka dem den berör. Inom många områden krävs ett kontinuerligt inflöde av sådan kunskap för att besluten ska bli ändamålsenliga (Steffek & Ferretti 2009; Cooke 2000; Regeringskansliet 2009).

Idén om att intressenter ska konsulteras har också funnits med länge i svensk grundlag, även om den inte alltid har handlat om en bred medborgerlig rättighet. I 1809 års regeringsform löd paragraf 10:

Till föredragning hos konungen uti statsrådet skola ärenderne, sedan nödiga upplysningar deröfver ifrån vederbörande kollegier

och embetsmän blifvit infordrade och inkommit, beredas af den föredragande statssekreteraren eller den hans tjänst förrättar, samt åtta skicklige och oväldige män, fyra af frälse och fyra af ofrälse stånd.

Sedermera har detta beredningskrav blifvit en av grundbultarna i det svenska demokratiska systemet och löd i 1974 års regeringsform (7:2):

Vid beredningen av regeringsärenden skall behövlige upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.²

Att detta beredningskrav sågs som betydelsefullt och hade brett stöd framgick i kommentaren till grundlagsarbetet. I *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973* (Prop 1973:90: 287) skrevs:

Att det som ett led i beredningen av regeringsärende i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Remissyttranden från olika organisationer över grundlagberedningens förslag vittnar också om den vikt man från detta håll tillmäter remissförfarandet, särskilt i lagstiftningsärenden. Det är enligt min mening naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen kommer till uttryck i RF.

Det var detta ”karaktäristiska och betydelsefulla” inslag som fick sig en törn när EU-medlemskapet blev en del av det svenska statsskicket.

Grundlagsutredningen om EU-medlemskapet

Grundlagsutredningen inför EG redogjorde år 1993, i sitt betänkande *EG och våra grundlagar*, vilka författningsändringar som bedömdes nödvändiga i samband med EU-medlemskapet. När det gällde beredningskravet var bedömningen att ingen ändring var nödvändig (SOU 1993:14: 179).

Grundlagsutredningen riktade in sig på nyckelordet ”regeringsärende” i regeringsformen 7:2. Kärnfrågan i utredarnas bedömning blev: Är det ett

2 RF 7:2 har sedermera ändrats till att lyda: ”Vid beredningen av regeringsärenden ska behövlige 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.”

regeringsärende när statsråd åker till Bryssel för att avlägga den svenska rösten när Europeiska unionens råd fattar beslut om ny lagstiftning? Sverige saknade, och saknar fortfarande, en lag eller förordning som klargör detta³ och det var därmed inte självklart vad utredningen skulle komma fram till.

I utredningen hänvisades tillbaka till propositionen om ny regeringsform från 1973 (Prop 1973:90), där det angavs att regeringsärenden är i princip ”alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen” (SOU 1993:14: 177). För en lekman verkar den definitionen självklart innefatta statsråd som åker till rådsmöten för att lagstifta. Statsråden tillhör ju utan tvekan regeringskretsen och rimligen har de tagit ställning till frågorna de ska besluta om.

Men, med en lite svårbegriplig formulering, konstaterade Grundlagsutredningen istället att ett ”statsråds deltagande i det beslutsfattande som sker vid rådets sammanträden” *inte* utgör ett regeringsärende:

Ur svensk konstitutionell synpunkt utgör ett statsråds deltagande i ett rådsmöte inte ett regeringsärende. Beslutsfattandet i rådet sker i enlighet med bestämmelserna i de gemenskapsfördrag som Sverige tillträtt och beslutets bindande kraft uppstår för svensk del på grund av att riksdagen med stöd av grundlagen överlåtit beslutanderätt till gemenskaperna. (SOU 1993:14: 178–179)

Bedömningen handlade således inte på något sätt om huruvida medborgarnas rättighet att delta i politikens utformning förändrades när lagstiftningsmakt överläts till Europeiska unionen – eller ifall skyddet för denna rättighet därmed behövde omformuleras – utan enbart om paragrafens tillämplighet på EU-politiken. Därmed försvann det som kunde tolkas som den grundlagsskyddade rättigheten för medborgare att få säga sitt i samband med alla de lagar som stiftas på EU-nivå.

När ett stort antal beslut flyttades till EU-nivån år 1995 decimerades helt enkelt rättigheten för intressenter i samhället att vara delaktiga i utformandet av regeringens ställningstagande i dessa beslut. Ett annat, och mer juridiskt korrekt, sätt att uttrycka det är att regeringsformens beredningskrav började gälla i betydligt färre frågor efter EU-medlemskapet. De beslut som nu skulle fattas på EU-nivå omfattades inte formellt av regeringsformen 7:2. Eller, som konstaterades i betänkandet *EU på hemmaplan* (SOU 2016:10: 37, där undertecknad var utredare), medborgaren fick ”svagare insyns- och påverkansmöjligheter i de sakfrågor som regeringen driver på EU-nivå än i andra frågor”.

3 I betänkandet *Styra och ställa* (SOU 2008:188: 88) tas detta också upp som ett problem: ”Beslutsprocessen i EU har hittills behandlats som ett konstitutionellt och förvaltningspolitiskt undantag. Det gäller såväl grunderna för statsrådets och statstjänstemännens agerande i EU:s institutioner, som hur ståndpunkter och instruktioner beslutas.”

Sedan det svenska EU-inträdet år 1995 har medlemsstaterna dessutom vid tre tillfällen beslutat om fördragsändringar för Europeiska unionen (1997, 2001 och 2009). Samarbetet inom unionen har både breddats och fördjupats till att numera täcka frågor inom så gott som alla politikområden. Omfattningen av maktöverlåtelsen till EU har alltså gradvis ökat sedan det svenska EU-inträdet, och därmed även omfattningen av de frågor som idag inte faller under regeringsformens beredningskrav. Demokratiproblemen som skapades år 1995 har följaktligen växt i omfattning de senaste 30 åren.

I kölvattnet av Grundlagsutredningens tolkning

Problemet med att EU-ärenden inte betraktas som regeringsärenden, och därmed inte formellt omfattas av regeringsformens beredningskrav, har vid upprepade tillfällen berörts från olika instanser. I sin genomgång av den svenska förvaltningsmodellen fem år efter EU-inträdet gjorde till exempel Statskontoret bedömningen att man kunde ifrågasätta lämpligheten i att Sveriges ställningstagande i EU inte ansågs vara regeringsärenden (Statskontoret 2000, s. 28, citerad i SOU 2008:118: 89)

I betänkandet *Styra och ställa* (SOU 2008:118: 89–90) tog Förvaltningskommittén särskilt upp frågan och påpekade att:

Förvaltningskommittén anser att EU-ärenden i princip bör betraktas som regeringsärenden. I så fall kommer beredningskravet i regeringsformen även formellt gälla dessa ärenden. [...] Det gäller särskilt grundläggande ställningstaganden i lagstiftningsärenden.

Överlag har förvisso den uttalade ambitionen från regering och riksdag också varit att EU-ärenden, trots att de inte omfattas av beredningskravet i regeringsformen, ska remissbehandlas i samma utsträckning som regeringsärenden.

Redan inför EU-inträdet uttalade regeringen en avsikt att samråda med åtminstone intresseorganisationerna i EU-ärenden. I propositionen *Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen* (prop. 1994/95:19) konstaterades att intresseorganisationerna ”kommer att vara remissorgan vid regeringens beredning av ärenden i ungefär samma omfattning som för närvarande”. Denna ambition har sedan vidgats, till att omfatta den bredare gruppen ”berörda aktörer”. I Regeringskansliets interna riktlinjer från 2014 (Cirkulär 3) föreskrevs, med hänvisning till regeringsformen 7:2, att:

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

I Regeringskansliets EU-chefs nya riktlinjer, *Beredning och riksdagsförankring av EU-frågor* (2022:1, avsnitt 1.1), framgår på samma sätt att yttranden från berörda förvaltningsmyndigheter och andra relevanta aktörer vid behov ska inhämtas, företrädesvis tidigt under förhandlingens gång (citerat i Bet. 2022/23:KU10: 84).

I mallen för de EU-faktapromemorior som ansvariga departement löpande producerar för riksdagen när nya EU-initiativ dyker upp finns också en särskild rubrik för just ”remissinstansernas ståndpunkter”, vilket signalerar avsikten att hämta in sådana.

Från riksdagshåll har samma åsikt uttalats vid flera tillfällen och i ännu tydligare ordalag. I samband med en granskning av svenska ståndpunkter inför rådets beslut om EG-direktiv som gjordes av Konstitutionsutskottet närmare 10 år efter EU-inträdet (Bet. 2004/05:KU10: 2 f.) konstaterades bl.a. att:

Enligt utskottets mening skall vid beredningen av det ursprungliga direktivförslag som kommissionen lägger fram traditionellt remissförfarande tillämpas i samma utsträckning som vid lagstiftningsärenden. Planeringen bör vara så god att s.k. remissmöten inte måste tillgripas på grund av bristande tid. Vad som förekommer vid remissmöten bör också dokumenteras.

Fem år senare, efter en ny granskning, ville Konstitutionsutskottet ”framhålla betydelsen av att även arbetet med framtagande av svenska ståndpunkter och instruktioner sker på ett sätt som i möjligaste mån svarar mot det i regeringsformen föreskrivna beredningskravet (Bet. 2010/11:KU10: 3)”.

Konstitutionsutskottet upprepade åter igen denna ståndpunkt tolv år senare (Bet. 2022/23:KU10: 4). Utskottet framhöll även ”det angelägna i att externa beredningsåtgärder vidtas så fort som möjligt, då det är viktigt att ge myndigheter m.fl. bästa möjliga förutsättningar att bidra med relevant och högkvalitativ information” (Bet. 2022/23:KU10: 93 f.).

Skillnad på retorik och praktik

I praktiken finns det dock många tecken på att regeringen inte remissbehandlar EU-ärenden i den omfattning som kan förväntas utifrån dessa avsiktsförklaringar. Personer från Regeringskansliet, såväl som genomgångar från riksdagen, statliga utredningar och forskare har på olika sätt – och med olika metoder – dragit slutsatsen att regeringens inhämtning av information från intressenter utanför Regeringskansliet och myndigheter inte fungerar tillfredsställande när det gäller EU-ärenden.

År 2003 skrev dåvarande rättschefen i Statsrådsberedningen, Per Virdesten, i *Svensk juristtidning* att han uppfattade att det traditionella remissförfarandet används alltför sällan i EU-sammanhang, även om andra samrådsformer

förekom (Virdesten 2003: 495). I sin granskning från 2004/05 konstaterade Konstitutionsutskottet ”att denna funktion hos det svenska remissförfarandet har varit mindre väl tillgodosedd när det gäller beredningen av vissa direktivförslag (Bet. 2004/05:KU10: 87)”. I en annan genomgång av 28 av regeringens ståndpunktspromemorior från 2009, som gjordes av Konstitutionsutskottet, drogs slutsatsen att bara hälften av dem innehöll redogörelser för intressenternas ståndpunkter (Bet. 2010/11:KU10).

I betänkandet *EU på hemmaplan* (SOU 2016:10: 37) drogs slutsatsen att regeringens samråd föreföll ske ”på *ad hoc*-basis, utan krav på öppenhet och synlighet och utan formell reglering”. Enligt en enkätstudie över departementens rutiner föreföll det även som om de samråd som skedde ofta kom för sent för att intressenterna skulle ha en möjlighet att påverka politiken (s. 104):

I vissa fall har också olika typer av berednings- och referensgrupper etablerats med detta syfte och i andra fall har ansvarigt departement anordnat t.ex. en hearing. Det förefaller dock som om dessa arbetsformer används i varierande grad och ofta inte alls under den tidiga fasen [av lagstiftningsprocessen].

I en studie av alla (drygt 2 200 stycken) EU-faktapromemorior från Regeringskansliet under perioden 2001 till 2019 visade det sig att regeringen ofta inte hämtade in några synpunkter alls. Det verkade dessutom ske allt mer sällan. Mot slutet av perioden hade synpunkter inhämtats i färre än 10 procent av de frågor som blev föremål för EU-faktapromemorior. I mer än hälften av dessa fall saknades dessutom antingen information om vilka som blivit tillfrågade och/eller vilka åsikter de framfört. I huvuddelen av de EU-ärenden som regeringen ansett vara så pass viktiga att riksdagen behövde informeras⁴ saknades, med andra ord, spår av samråd med intressenter ute i samhället (Strömvik 2020).

Liknande slutsatser dras i en nyutkommen doktorsavhandling där Gloria Golmohammadi, med hjälp av fyra djuplodande fallstudier, redogör för otillräckligheten i regeringens samråd. Inte minst visar hon hur svårt det kan vara för vissa intressenter – och kanske särskilt tidigare uteslutna eller marginaliserade grupper – att få tillfälle att yttra sig när regeringen utformar sin EU-politik. Hennes slutsats är att den EU-fördragsfästa rättigheten ”att delta i unionens demokratiska liv” (10.3 FEU) försvagas av regeringens hantering av EU-ärenden, bland annat eftersom samråden, om de sker, riktas till alltför snäva grupper och innehåller alltför snäva tidsramar (Golmohammadi 2023).

Även relationen mellan regeringen och myndigheter i EU-ärenden har väckt frågor om beredningskrav. Statliga myndigheter har fått allt större del i EU:s lagstiftningsarbete och myndighetskontakter mellan medlemsstater och

4 Detta är regeringens kriterium för när en EU-faktapromemoria bör upprättas.

gentemot EU:s organ har gradvis internaliserats och blivit en normal del i den svenska statsförvaltningen (SOU 2008:188: 56). Eftersom reglerna för myndighetsstyrning i EU-sammanhang är otydliga har det skapats en gråzon mellan den traditionella svenska uppdelningen mellan departement och myndigheter (Ullström 2009; Tallberg m.fl. 2010; Bet. 2014/15:KU10). Vid dessa tillfällen är det därför inte heller tydligt var samrådsansvaret faller. Åligger detta regeringen eller myndigheten? Det har visat sig – möjligen som ett resultat av otydligheten – att det finns stora variationer i myndigheternas samrådsrutiner (Statskontoret 2019).

Sammanfattningsvis skapar den rådande tolkningen av RF 7:2 ett demokratiproblem med flera komponenter. I EU-ärenden verkar samråd med intressenter utanför Regeringskansliet och statliga myndigheter ofta *inte ske alls*, i någon form. Ibland sker de muntligen *utan tydlig och offentlig rapportering*. Ibland sker de i en till synes alltför *snäv krets*. Ibland sker de *lite väl skyndsamt*, så att intressenter inte hinner svara. Ibland är det myndighetspersonal, och inte anställda vid Regeringskansliet, som förhandlar i t.ex. rådsarbetsgrupper utifrån den svenska linjen och i dessa situationer är samrådsskyldigheten *ännu mer oklar*.

Hur kan rättigheten att få säga sitt stärkas?

Det förefaller alltså finnas ett stort glapp mellan avsikterna, såsom de uttalats av regeringen och riksdagen, och hur situationen ser ut i praktiken. Det ligger därför nära till hands att konstatera att det inte varit tillräckligt att dessa rutiner utvecklats genom det som Konstitutionsutskottet kallat "formlöst beslutsfattande" (Bet. 2010/11:KU10 78) eller som kallades riktlinjer "med låg rättsliga [sic] status" i betänkandet *Styra och ställa* (SOU 2008:118: 88). Med den rådande tolkningen av regeringsformen 7:2 och avsaknad av lagstiftning har det inte funnits något reellt tvångsmedel som bundit regeringen att remissbehandla EU-ärenden.

Nu när regeringsformen fyller 50 år är det hög tid att ta det svenska demokratiunderskottet på allvar. Hur säkerställa att medborgarna får samma rättigheter att påverka regeringens EU-politik som de rättigheter som redan finns vad gäller regeringens övriga politik?

Några förslag har dykt upp under åren. Regeringen själv föreslog redan i sin proposition 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet* (s. 114) att en kartläggning borde göras över hur det svenska remissförfarandet används avseende frågor med EU-anknytning. I sin skrivelse 2003/04:110 *Demokratipolitik* meddelade regeringen att en sådan kartläggning skulle inledas under år 2004. Behovet motiverades med att regeringen redan vid EU-inträdet hade uttalat att den betydelsefulla roll som det grundlagsfästa remissförfarandet har även skulle gälla ärenden inom EU-arbetet (s. 73). Dock framgick inte explicit vad

en sådan kartläggning skulle leda till och det verkar inte heller som om någon sådan kartläggning gjordes.

Ett mer konkret förslag presenterades i betänkandet *Styra och ställa* (SOU 2008:118: 87 ff.), där kommittén först konstaterade att den nuvarande regleringen av EU-arbetet inte svarar mot rimliga krav på öppenhet och insyn. Rekommendationen var att:

EU-medlemskapet bör få genomslag i de författningar som ska reglera hur statsförvaltningen fungerar. [...] I lag bör framgå vem som tar ställning och vem som företräder Sverige i beslut om EG-lagstiftning. En grundläggande lagreglering om beslut i EU-ärenden bör därför införas i en särskild lag om den statliga förvaltningen, eller i "EU-lagen" (1994:1500) som samtidigt bör få ändrad rubrik till "lag om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen".

Kommittén rekommenderade även att "de riktlinjer som styr hur förvaltningsmyndigheter under regeringen (och deras anställda) deltar i EU-arbetet regleras i författning, så att de får rätt adressat och blir tvingande" (s. 89).

Kommittén berörde, som nämnts ovan, också särskilt det faktum att regeringens EU-arbete inte omfattades av beredningskravet i RF 7:2:

De övergripande och grundläggande ställningstagandena bör [...] vara föremål för regeringsbeslut. Beslutet bör innehålla ett bemyndigande för ansvarigt statsråd att genomföra förhandlingen – självfallet med sedvanlig gemensamberedning under processens gång.

På detta sätt skulle statsrådets deltagande i Europeiska unionens råd kunna falla under RF 7:2 och därmed skulle beredningskravet gälla på samma sätt som för svenska lagstiftningsärenden. Det vore, som kommittén påpekade, "en rimlig ordning" (s. 87).

En annan kreativ lösning har föreslagits av Gloria Golmohammadi (2023), som gör en ny läsning av hur EU-rätten påverkar regeringens skyldighet att remissbehandla EU-ärenden. Hon tar sin utgångspunkt i Lissabonfördragets skrivning om att "varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv" (artikel 10.3 FEU). Med denna läsning medför medborgarnas konstitutionella rätt att delta i "unionens demokratiska liv" inte enbart skyldigheter för EU:s institutioner, utan även skyldigheter för medlemsstaterna. Till exempel måste medlemsstaterna vidta åtgärder för att uppfylla rätten för medborgare att känna till och försöka påverka EU:s lagstiftning. Hennes slutsats är att det behövs en väsentlig omtolkning av regeringsformen 7:2.

Förslagen om en ny lag och en omtolkning av RF 7:2 förtjänar att tas på stort allvar och båda – särskilt i en kombination – skulle sannolikt på sikt avhjälpa en del av problemen som finns idag. Men en vän av ordning skulle möjligen ändå, på något försynt sätt, vilja avsluta med att nämna ordet grundlagsändring.

Den demokratiska deltagarprincip som setts så viktig för den svenska demokratin att den grundlagsfästs i form av ett krav på regeringen har urholkats sedan EU blev en del av det svenska statsskicket. Medborgare och andra intressenter har betydligt sämre möjligheter att påverka regeringens EU-politik än politiken på andra områden. Detta demokratiunderskott riskerar att få allt allvarigare konsekvenser. Är det inte dags att fundera på hur en ändring i regeringsformen skulle kunna bidra till att stärka rätten för medborgare och andra att få säga sitt även i EU-politiken?

Referenser

- Cooke, Maeve, 2000. "Five Arguments for Deliberative Democracy", *Political Studies* 48, s. 947–969.
- Garcia, Luis Bouza, 2015. *Participatory Democracy and Civil Society in the EU: Agenda-Setting and Institutionalisation*. Palgrave Macmillan UK.
- Golmohammadi, Gloria, 2015. *Likhet innan lagen. Det svenska remissförfarandets rättsliga ramverk och delaktighet vid beredningen av EU-frågor och lagstiftning*. Rapport till Utredningen om delaktighet i EU, Dir. 2014:112.
- Golmohammadi, Gloria, 2023. *Realizing the Principle of Participatory Democracy in the EU. The Role of Law-making Consultation*. Doctoral Thesis in Legal Science, specialisation European Law at Stockholm University, Sweden.
- Jørgensen, Charlotte & Onsberg, Merete, 2017. *Praktisk argumentation*. 2:a utgåvan, Retorikförlaget.
- Kohler-Koch, Beate & Quittkat, Christine, 2013. *De-Mystification of Participatory Democracy: EU- Governance and Civil Society*. Oxford Scholarship Online: September 2013.
- Patten, Steve, 2001. "Democratizing the institutions of policy-making: Democratic consultation and participatory administration", *Journal of Canadian Studies* 35(4), s. 221–239.
- Regeringskansliet, 2009. *Svara på remiss – hur och varför. Om remisser av betänkanden från Regeringskansliet*. SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
- Regeringskansliet, 2014. *Cirkulär 3: Riktlinjer för beredningen av EU-frågor i Regeringskansliet*.
- Sartori, Giovanni, 1962. "Constitutionalism: A Preliminary Discussion", *The American Political Science Review* 56(4), s. 853–864.
- Statskontoret, 2019. *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor. En fördjupad analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete*. Rapport 2019:11.
- Steffek, Jens & Ferretti, Maria Paola, 2009. "Accountability or 'Good Decisions'? The Competing Goals of Civil Society Participation in International Governance", *Global Society* 23(1), s. 37–57.
- Strömvik, Maria, 2020. *Hur väl förankras Sveriges EU-politik?* Viewpoint Europe, Centrum för europaforskning, Lunds universitet.

Tallberg, Jonas, Aylott, Nicholas, Bergström, Carl Fredrik, Casula Vifell, Åsa & Palme, Joakim, 2010. *Europeiseringen av Sverige*. Demokratirådets rapport 2010. Stockholm: SNS Förlag.

Ullström, Anna, 2009. "Styrning i maktens centrum – europeisering och decentralisering i de politiska stabernas vardag", i Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Stockholm: Liber.

Virdesten, Per, 2003. "Från förslag till beslut – några reflexioner från ett departementsperspektiv", *Svensk juristtidning*, s. 495-498.

OFFENTLIGT TRYCK

Bet. 2004/05:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2010/11:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2014/15:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2022/23:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Proposition 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Proposition 1993/94:114. *Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen*.

Proposition 1994/95:19. *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*.

Proposition 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*.

Regeringens skrivelse 2003/04:110. *Demokratipolitik*.

SOU 1993:14. *EG och våra grundlagar*.

SOU 1999:144. *Demokrati på remiss*.

SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*.