

Europeisering av den svenska politiken

En studie om graden av europeisering inom Sveriges
departement och samhälle

Abstract

This study is about the Europeanization of national politics in Sweden, based on the analysis of empirical data collected from the government ministries and offices.

The focus of the study is to answer which policy areas are subject to a high-level of Europeanization, as well as investigate whether we can identify the level of Europeanization within the Swedish government ministries and the overall society. The theory being that policy areas with a high level of Europeanization will be reflected in the work of the government. The study accomplishes this by analyzing empirical data regarding how often the ministries elect to inform the parliament about their work within the EU, as well as the level to which the ministries elect to seek opinions from the society.

The result of the study shows that we can identify policy areas with high Europeanization through analysis of the number of cases the ministries elect to inform the parliament about their work. It also shows that we can see a general level of the society's level of Europeanization through the percentage of cases where the government elect to seek public opinions.

Nyckelord: Europeisering, Remisshantering, Politik, Regering, Samhälle

Antal ord: 9651

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Syfte och frågeställning.....	4
1.2	Bakgrund	4
1.3	Metod och disposition	5
1.4	Material och avgränsning	8
1.4.1	Avgränsning	12
1.5	Tidigare forskning	12
2	Teori	14
2.1	Vad innebär europeisering?.....	14
2.2	Vad europeiseras?	15
2.3	Vilka politikområden europeiseras?.....	17
3	Empiri	20
3.1	Remisstatus för samtliga dokumenttyper	20
3.2	Remisstatus för direktiv	22
4	Analys	24
4.1	Metod och teori	24
4.1.1	Analysens metod	24
4.1.2	Teorin	25
4.2	Analys av frekvensen av faktapromemorior	26
4.2.1	Samtliga dokumenttyper	26
4.2.2	EU-direktiv	27
4.3	Analys av andel för remisstatus av faktapromemorior.....	28
4.3.1	Samtliga dokumenttyper	28
4.3.2	EU-direktiv	29
4.4	Sammanfattning	30
5	Slutsats	31
6	Diskussion	32
	Referenser	33

1 Inledning

Europeisering är idag ett välstuderat område inom statsvetenskapen. Begreppet har kommit att användas för att förklara en rad olika fenomen och processer som har framkommit under de senaste årtiondena. Nationella lagstiftningsprocesser har börjat påverkas av den djupare integrationen med EU, allt efterhand som en växande del av lagstiftningen sker på EU-nivå. Även för Sveriges del har detta fått konsekvenser. Även om europeisering kan ses inom en rad olika sakområden så finns det en del av det svenska systemet som hittills lämnats orört av statsvetenskapliga forskare, när det kommer till studier av europeisering. I Sverige har vi ett grundlagsstiftat krav på remissbehandling av regeringsärenden, men när det kommer till lagförslag som härstammar från EU är detta krav plötsligt inte längre giltigt. I samband med Sveriges inträde i EU har regeringen fått en utökad maktposition att påverka och fatta beslut på EU-nivån, utan möjlighet för samhället i övrigt att komma med åsikter. Trots det har vi i Sverige fortfarande inget krav på att regeringen i sitt EU-arbete ska inkludera det omgivande samhället i processen. Hur ofta är regeringen delaktiga i beslut på EU-nivån? Hur ofta har det övriga samhället möjlighet att kommentera och påverka regeringens arbete i EU? Detta är exempel på frågeställningar som väcker frågor kring vår möjlighet att påverka vårt regeringsbeslut när det kommer till arbete inom EU och genom att studera hur ofta regeringen väljer att meddela riksdagen om sitt arbete inom EU, samt hur ofta regeringsdepartementen väljer att skicka detta arbetet på remiss till det övriga samhället kan vi få en bättre förståelse för europeiseringen av den svenska politiken.

Europeisering är, som nämnts ovan, ett väl studerat fenomen inom en rad olika vetenskapliga discipliner och särskilt inom statsvetenskapen, där begreppet ofta används för att beskriva den form av process där riktningen och formandet av politik överförs från de nationella lagstiftande institutionerna till EU. I samband med detta sker en förändring inom de nationella systemen för att anpassa sig till tryck från de ovanstående EU-institutionerna. Frågan uppstår också ifall olika politikområden europeiseras till olika grader. Är finanspolitiken mer europeiserad än miljöpolitiken? Denna process av fördjupad integration är källan för omfattande diskussion både inom- och utomvetenskapligt och följande uppsats ämnar bidra till denna diskussion genom att studera europeisering av den svenska politiken. Jag kommer i min studie att titta på ifall olika politikområden inom svenska politik kan sägas europeiseras till olika grad. Uppsatsen utgår från idén att vi genom att studera olika former av europeisering kommer att kunna identifiera skillnader i nivån av europeisering.

1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsens syfte är att undersöka graden av europeisering inom olika politikområden genom att använda det totala antalet faktapromemorior som ett mått på europeisering av regeringen och andel faktapromemorior som har remisshanterats som ett mått för det omgivande samhällets allmänna nivå av europeisering. Studien kommer att utgå från existerande vetenskaplig litteratur för att identifiera de policyområden som kännetecknar en hög nivå av europeisering för att sedan genom att göra en fallstudie av den svenska remisshanteringen av EU-relaterade frågor för att besvara frågeställningen:

- Vilka politikområden kännetecknas av en hög nivå av europeisering?
- Kan vi identifiera olika grader av europeisering i svensk politik?

Jag kommer i uppsatsen att titta på hur ofta den svenska regeringen väljer att skicka EU-relaterade ärenden på remissbehandling, samt att undersöka huruvida olika politikområden kan sägas vara europeiserade till olika grader. Jag kommer att titta på hur tidigare forskning kring europeisering valt att definiera begreppet, samt identifiera de politikområden som kan sägas kännetecknas av en hög grad av europeisering. Efter att ha identifierat dessa områden kommer jag att göra en fallstudie av Sverige och utgå ifrån "Regeringens tidiga samråds"-databas för att se om det går att hitta ett samband mellan de områden som identifierats som europeiserade och nivån av remisshantering av dessa områden inom det svenska politiska systemet. Jag kommer utifrån detta att argumentera utifrån områdenas grad av europeisering utifrån den existerande teorin och den använda empirin.

1.2 Bakgrund

Remissbehandling av lagförslag är i Sverige en grundlagstiftad del av den svenska lagstiftningsprocessen och går att hitta i RF 7 kap. 2 § med följande formulering: "Vid beredning 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." (RF 7 kap. 2 §).

I samband med Sveriges tillträde till EU tillsattes en grundlagsutredning för att undersöka inträdets påverkan på svensk lagstiftning. Angående remissbehandling kom utredning kom utredningen fram till att ovanstående paragraf för det mesta har tolkats som att ett remissförfarande ska äga rum, men att det på grund av egenheter i EU:s lagstiftningsprocess inte alltid skulle vara praktiskt möjligt. Utredningen fortsatte med att göra en bedömning att statsrådets lagstiftningsarbete inte bedömts falla under den formen regeringsärende som paragrafen syftar till (SOU 1993:14, s. 176–178). Detta har gett upphov till att kravet på remissbehandling av lagstiftning i princip inte gäller när det kommer till EU-ärenden. Trots detta har konstitutionsutskottet tryckt på vikten av remissbehandling, även när det kommer till EU-ärenden för att den svenska ståndpunkten i EU-ärenden ska till möjligaste mån svara med beredningskravet (Bet. 2010/11: KU10, s. 97). Även Regeringskansliet har i interna riktlinjer poängterat vikten av att möjligheten till remissbehandling ska finnas även i EU-ärenden (Regeringskansliet 2014). Detta har dock i senare utredningar konstaterats ske på en ad hoc-basis, utan tydliga krav på synlighet, öppenhet eller formella regleringar och i praktiken kan det sägas att kontakt med omgivande samhälle inte sker förrän vid nationella genomförandet av besluten. Vilket leder till att möjligheten att påverka är i stort sätt över (SOU 2016:10, s. 37).

Remissbehandlingen av EU-relaterade frågor sker i samband eller anknytning med att regeringen formulerar en så kallad faktapromemoria, samt vid den faktiska implementeringen, men vid denna punkt är det i praktiken för sent att ändra det faktiska förslaget.

Faktapromemorians syfte är att informera riksdagen om regeringens arbete inom olika EU-institutioner, främst efter utfärdandet av förslag från kommissionen. Ett sådant dokument formuleras av ansvarigt regeringsdepartement efter “kommissionens förslag till viktigare rättsakter”. Det finns inte formellt krav på när en faktapromemoria ska upprättas, utöver regeringens interna riktlinjer att “Vid bedömning om en faktapromemoria bör upprättas är det lämpligt att fråga sig om förslaget kan vara intressant sett ur riksdagens perspektiv.” (Regeringskansliet 2012).

1.3 Metod och disposition

Under höstterminen 2018 hade jag möjligheten att delta i ett forskningsprojekt via Centre for European Studies at Lund University under ledning av Maria Strömvik. Projektet, som i skrivande stund gick under namnet “Regeringens tidiga samråd” hade som mål att ta reda på hur ofta den svenska regeringen väljer att inhämta åsikter från det omgivande samhället, när

det kommer till EU-relaterade frågor, d.v.s. hur ofta regeringen väljer att genomföra remisshantering av EU-relaterade lagförslag. I höstens första halva har samtliga deltagare gått igenom de faktapromemorior som regeringen ger ut i samband med att de informerar riksdagen om kommunikation eller beslut rörande frågor på EU-nivå. Dessa faktapromemorior har sedan sammanställts i en databas för att underlätta arbete av en kvantitativ natur och det är utifrån denna databas som jag kommer att inhämta mycket av mitt material för min studie.

Uppsatsen kommer ta formen av en teoriprovande studien, baserat i viss mån utifrån en hypotetisk-deduktiv metod och genom att använda Sverige som ett fall för en fallstudie. Denna typ av metod bygger på att vi utgår från en hypotes, alternativt en teori, för att sedan identifiera en eller flera empiriska konsekvenser eller observerbara implikationer. Utifrån dessa kan vi sedan göra en empirisk prövning om konsekvenserna stämmer eller inte för att sedan dra en slutsats kring vår hypotes. Schematiskt kan metod ställas upp enligt följande:

1. Hypotes,
2. Härledning av empiriska konsekvenser som gäller om hypotesen är sann,
3. Empirisk prövning av konsekvenserna,
4. Slutsats för om hypotesen har stöd eller inte (Teorell - Svensson 2007, s.50).

Uppsatsen syfte är, som nämnt ovan, att undersöka huruvida europeisering kan ske till olika grader beroende på politikområden. Målet är att få mer kunskap om europeisering genom att studera om vi empiriskt kan läsa av skillnader i nivån av europeisering.

För att åstadkomma detta mål, enligt den metod jag valt att utnyttja för studien behöver vi börja med att formulera en utgångshypotes. I detta fallet kommer hypotesen vara något i stil med: "olika politikområden europeiseras till olika grad inom nationella institutioner och politiska system". Grundtanken är att olika områden inom politiken visar på olika nivåer av europeisering beroende på vilket område det handlar om. Hypotesen bygger på av vi förväntar oss att kunna se att nivån av europeisering skiljer sig mellan olika områden.

Nästa steg blir att härleda ett antal empiriska konsekvenser som gäller om hypotesen är sann. Remissbehandlingen av lagförslag är en utmärkande del av den svenska lagstiftningsprocessen (RF 7 kap 2 §), vid regerings samråd med riksdagen gällande EU-ärenden ger regeringsdepartementen ut en så kallad faktapromemoria som innehåller ett stycke för remissbehandling från civilsamhället. Om vi antar att regeringsdepartementen i sig ansvarar för sina tilldelade politikområden kan vi dra en slutsats att eventuella skillnader i nivån av europeisering skulle vara synliga genom att titta på antalet faktapromemorior som ges ut för departementen. En liknande slutsats skulle kunna dras från att nivån av remisshantering av EU-ärenden skulle kunna spegla det omgivande samhällets nivå av europeisering. Något förenklat kan vi alltså säga att om vår hypotes stämmer att olika politikområden europeiseras till olika grad, så borde vi kunna se detta genom att titta på

departementets nivå av faktapromemorior, alternativt nivån av remissbehandling från det omkringliggande samhället. Genom att titta på departementens frekvens av faktapromemorior kan vi få fram ett mått på departementets nivå av europeisering. Genom andelen remissbehandlade faktapromemorior får vi ett mått på det omkringliggande samhällets nivå av europeisering. Den empiriska konsekvensen av vår hypotes blir för den här studien att om vår hypotes stämmer kommer olika regeringsdepartement att ge ut olika mängder faktapromemorior för måttet på departementen, alternativt att dessa kommer att ha remissbehandlats till olika nivåer för måttet på det omkringliggande samhället. Antalet faktapromemorior fungerar som en indikator på europeisering av departementen och därigenom olika politikområden, medans andelen som har remissbehandlats fungerar som en indikator för det övriga samhällets allmänna nivå av europeisering.

Den empiriska prövning kommer att gå ut på att gå igenom det material som har samlats ihop i "Regeringens tidiga samråd"-projektets databas för att pröva om vi kan se skillnader i nivån av antalet faktapromemorior, samt nivån till vilken nivå dessa har remitterats när det kommer till EU-relaterade frågor. Databasen kommer att agera som empiriskt material för att undersöka huruvida våra empiriska konsekvenser stämmer eller inte. Jag kommer även att göra ett försök att dela in de olika departementen, efter grad av europeisering utifrån de två olika måtten. Indelningen kommer att ske enligt en ordinalskala på låg-, medel- och hög-nivå av europeisering.

Uppsatsen väljer att analytiskt dra ett likhetstecken mellan regeringsdepartement och politikområden. Detta utgår från att de enskilda departementen med största sannolikhet kan sägas huvudsakligen ansvara för och arbeta med frågor tillhörande deras givna politikområde.

Frekvensen av faktapromemorior kommer att användas som ett mått på regeringens nivå av europeisering inom olika politikområden. Eftersom varje departement själv ansvarar för avsändandet av faktapromemorior i relation till förslag från EU, kan vi genom att titta på denna frekvens för de olika politikområden och få fram en slutsats för regeringens nivå av europeisering. Antagandet är att politikområden som kännetecknas av en hög nivå av europeisering uppvisar en högre frekvens av faktapromemorior.

Andelen faktapromemorior som remissbehandlats kommer sedan att användas som ett mått på det omkringliggande samhällets nivå av europeisering. Samhällets möjlighet att påverka kommande lagstiftning från EU bygger på möjligheten att delta i remissprocessen. Andelen kan även användas för att säga något om regeringens inkludering av samhället i övrigt, eftersom regeringen själv avgör när ett ärende ska skickas på remiss eller ej.

Analysen kommer att ske utifrån både frekvensen och andel av det sammanlagda antalet av faktapromemorior, samt de faktapromemorior som härstammar från direktiv. Denna uppdelning sker för att kunna se skillnader mellan samtliga EU-förslag och direktiven som genom sin bindande natur blir viktiga för studier av den nationella lagstiftningsprocessen.

Slutsatsen kommer att följa utifrån den prövning vi gjort och visa på ifall hypotesen stämmer eller inte utifrån de empiriska konsekvenser vi identifierat. Det bör här sägas att de empiriska konsekvenser vi har identifierat inte bör sägas vara någon form av slutgiltigt svar för hypotesen. I min teori kommer jag att visa på att europeisering är ett omfattande ämne som kan användas för att täcka studier på vilt, skilda områden och kan ha en rad olika orsaker.

Uppsatsens teoridel kommer huvudsakligen att utgå från existerande vetenskaplig litteratur för att ge en bild av begreppet europeisering, så som det används i dagens vetenskapliga litteratur. Syftet med denna del är att få fram en fungerande teoretisk definition av europeisering som sedan ska tillämpas på det empiriska materialet. Jag kommer även i detta stycke att titta på ifall den existerande forskningen har kommit fram till vilka politikområden som kännetecknas eller är mest präglade. Vid händelse att det inte finns någon enad skala för vilka politikområden som är mer eller mindre europeiserade kommer jag att identifiera vilka politikområden som sägs vara mest europeiserade i den vetenskapliga litteraturen och sedan utgå ifrån dessa vid den empiriska studien.

Den empiriska delen kommer huvudsakligen att gå ut på att presentera det empiriska material som har hämtats ur "Regeringens tidiga samråd"-projektets databas, samt att kortfattat reflektera kring vad vi kan se i materialet.

Slutligen kommer jag i analysdelen att koppla ihop min teori med empirin och försöka nå fram till ett svar kring huruvida min hypotes stämmer eller inte. Jag kommer här att titta på ifall de empiriska konsekvenser som antas ha följt hypotesen stämmer, samt att reflektera kring huruvida den förväntade empiriska konsekvensen stämmer eller inte. Utifrån denna analys kommer jag sedan att föra en kortare diskussion där jag reflekterar kring forskningsområdet och ämnet som helhet efter att jag presenterat slutsatsen på min frågeställning.

1.4 Material och avgränsning

Valet av material för uppsatsen bygger huvudsakligen på två typer av material som kan delas in utifrån dess tilltänkta syfte. Uppsatsen primära material består av de faktapromemorior som regeringen skickat till riksdagens under perioden 2001–2018. Valet av tidsperioden bygger på att det är mellan dessa år som faktapromemoriorna finns tillgängliga i digital form. Dessa faktapromemorior har sedan sammanställts i den databas över regeringens remisshantering av lagförslag som skapats av "Regeringens tidiga samråds"-projektet. Denna databas har tagits fram av ett antal deltagande studenter på kandidat- eller master-nivå på Lund universitets statsvetenskapliga institution under första halvan av höstterminen 2018. Varje student

ansvarade för att gå igenom ett eller flera regeringsår av faktapromemorior för att sedan för varje faktapromemoria fylla i följande kategorier i databasen:

1. Dokumentbeteckning på faktapromemoria,
2. Departement som är faktapromemorians avsändare,
3. Datum när regeringskansliet skickades faktapromemorian till riksdagen,
4. Riksdagsår för faktapromemoria,
5. Dokumentbeteckning på EU-förslag,
6. Refererar faktapromemorian till flera EU-dokument?
7. Vilket EU-organ har kommit med förslaget?
8. Datum när EU-dokumentet presenterades,
9. Typ av EU-dokument som faktapromemorian berör,
10. Finns det över huvud taget någon info (minst ett ord) under rubriken som heter Remissinstansernas ståndpunkter?
11. Finns det någon typ av explicit info om remissbehandling någon annanstans i promemorian?
12. Remissbehandlingens status,
13. Hela formuleringen under rubriken om remissbehandling,
14. Om remissbehandling har skett: återges ståndpunkter från remissinstanserna/samrådsparterna?
15. Om remissbehandling skett, pågår, eller avses: namnges remissinstanserna?
16. Om remissinstanser namnges: vilka?
17. Beslutsförfarande som kommer att användas.

Databasen innehåller totalt 2132 faktapromemorior. Det bör här sägas att värdena som inhämtats i databasen bygger på vad som angetts i de individuella fallen (faktapromemoriorna). Värdet bygger därför på vad departementen själva säger att de har gjort i fallen och det finns i dagsläget inget sätt att kontrollera att så faktiskt är fallet, annat än att gå igenom varje fall och hämta remissyttranden från remissinstanserna eller departementet i fråga. Jag kommer i studien att utgå från att departementets redogörelser i fallen stämmer.

Den totala indelningen efter avsändande regeringsdepartement kan ses nedan i Tabell 1.1 (Strömvik 2019). Jag har även valt att samla några departement under en gemensam kategori. Detta har skett med Miljödepartementet (1994–1996 och 2006-2014) och Miljö- och energidepartementet, samt Jordbruksdepartementet (1994-2010) och Landsbygdsdepartementet (2010-2014). Anledningen till detta är att databasen valt att separera dessa departement utifrån deras namn under olika tidsperioder, trots att de kan sägas vara samma departement under olika namnen. För att undvika förvirring och underlätta för läsaren har jag valt att slå samman dessa under en kategori.

Tabell 1.1: Antalet faktapromemorior under perioden 2001-2018

		Count	Column N %
Department som är faktapromemorians avsändare	Arbetsmarknadsdepartementet	59	2.8%
	Finansdepartementet	362	17.0%
	Försvarsdepartementet	23	1.1%
	Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2006-2010)	14	0.7%
	Jordbruks/Landsbygdsdepartementet	165	7.7%
	Justitiedepartementet	412	19.3%
	Kulturdepartementet	29	1.4%
	Miljö/Energidepartementet	162	7.6%
	Näringsdepartementet	450	21.1%
	Socialdepartementet	77	3.6%
	Statsrådsberedningen	70	3.3%
	Utbildningsdepartementet	58	2.7%
	Utrikesdepartementet	251	11.8%
	Total	2132	100.0%

Totala antalet faktapromemorior indelat efter regeringsdepartement under perioden 2001-2018
Data hämtad från "Regeringens tidiga samråd"-databas

Jag kommer i empirin att presentera data angående remissbehandlings status indelat efter departement. Frekvensen och andelen av faktapromemorior som innehåller info om remissbehandlings status kan ses i Tabell 1.2 nedan.

Tabell 1.2: Antalet faktapromemorior som innehåller info om remissbehandlingen under perioden 2001-2018

		Det finns info under remissrubriken			
		Ja		Nej	
		Count	Column N %	Count	Column N %
Departement som är faktapromemorians avsändare	Arbetsmarknadsdepartementet	52	2.8%	7	2.7%
	Finansdepartementet	324	17.4%	38	14.4%
	Försvarsdepartementet	19	1.0%	4	1.5%
	Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2006-2010)	13	0.7%	1	0.4%
	Jordbruks/Landsbygdsdepartementet	131	7.0%	34	12.9%
	Justitiedepartementet	366	19.6%	45	17.0%
	Kulturdepartementet	26	1.4%	3	1.1%
	Miljö/Energidepartementet	155	8.3%	7	2.7%
	Näringsdepartementet	387	20.7%	63	23.9%
	Socialdepartementet	71	3.8%	6	2.3%
	Statsrådsberedningen	59	3.2%	11	4.2%
	Utbildningsdepartementet	54	2.9%	4	1.5%
	Utrikesdepartementet	209	11.2%	41	15.5%
	Total	1866	100.0%	264	100.0%

Ja: faktapromemorian innehåller info om remissbehandlingen.
 Nej: faktapromemorian innehåller ingen info om remissbehandlingen
 Data hämtad från "Regeringens tidiga samråd"-databas.

I kommande tabeller i empirin, 2.1 och 2.2, kommer jag att utgå från variabel 12 i databasen som handlar om remissbehandlings status. Variabeln innehåller sex olika värden som alla bygger på att faktapromemorior explicit sagt att remissbehandling har: 1=skett och klar, 2=pågår, 3=pågår inte, 4=avses ske, 5=avses inte ske, 6=otydbar formulering. För att underlätta analys av materialet har jag valt att slå samman dessa värden i tre nya värden: "Klar/Pågår/Avses" kommer att användas för faktapromemorior där departementet explicit sagt att remissbehandling kommer eller har skett. "Pågår ej/Avses ej/Info saknas" kommer att användas för faktapromemorior där departementet explicit sagt att remissbehandling inte skett eller kommer att ske. I detta värde har jag även valt att inkludera de faktapromemorior där info saknas om dess remisstatus (se Tabell 1.2). Jag gör det med anledning att det är mest sannolikt att utifrån regeringens riktlinjer att om remisshantering skulle ha skett att detta rapporterats i faktapromemorian. Det sista värdet kommer att vara "Otydbar formulering". Detta värdet innebär att det av faktapromemorian inte explicit eller tydligt framgår om remissbehandling har skett, kommer att ske eller inte. Det är möjligt att framtida versioner av databasen kommer att hitta lösningar och koda om dessa till andra värden, men eftersom dessa utgör en bråkdel av de sammanlagda fallen i databasen kommer detta inte att påverka studien analys eller slutsatser till någon större grad. Jag har valt att inkludera värdet i mina tabeller för undvika borttagandet av fall från databasen. Uppsatsen kommer även att utgå från en mängd existerande vetenskaplig litteratur kring ämnet europeisering. Syftet med denna litteratur är att identifiera en funktionell definition av

europisering som begrepp, samt att ta reda på vilka politikområden som i existerande litteratur kan sägas var mest europeiserade, alternativt kännetecknas av hög nivå av europisering. Ett källkritiskt perspektiv har tillämpats vid valet att litteratur, med ett fokus på att huvudsakligen utgå från material som framtaget av ledande forskare inom området och som kan sägas uppfylla en hög nivå av trovärdighet.

1.4.1 Avgränsning

Uppsatsen kommer att avgränsa sig till att kolla på svensk politik och svenska politikområden. Målet är att genomföra en teoriprovande fallstudie genom att tillämpa existerande teori på helt ny empiri. Vidare kommer studien att avgränsa sig till att titta på nivån av europisering utifrån utgivandet av faktapromemorior, samt graden av remissbehandling för dessa. Även om andra måttenheter skulle kunna användas för att studera nivån av europisering i Sverige kommer denna studien att fokusera på de två ovannämnda enheterna.

1.5 Tidigare forskning

Europisering är idag ett omfattande forskningsområde inom ett flertal olika vetenskapliga discipliner. Begreppet kan, som diskuterats ovan, ingripa en rad olika definitioner beroende på den vetenskapliga disciplin som tillämpas, men för följande stycke kommer jag huvudsakligen fokusera på den statsvetenskapliga disciplinens bidrag till vår förståelse av europisering. Jag kommer huvudsakligen att titta på hur ledande forskare inom ämnet valt att gå till väga i sin forskning och vilken typ av studie de valt att genomföra. Syftet med detta är att visa på den omfattning av studier som finns kring ämnet, för att sedan motivera mitt eget bidrag till forskningsområdet.

Claudio M. Radaelli som kan ses som en av de främsta forskarna kring europisering när det kommer till den statsvetenskapliga disciplinen. Radaelli fokuserar främst på europisering av public policy, men har även skrivit en del arbeten om konceptualisering och forskningsmetod för studier av europisering. Hans kanske mest kända verk är en antologi med namnet *The politics of Europeanization*, där Radaelli tillsammans med Kevin Featherstone samlat forskning och studier från ett flertal erkända forskare inom området, med målet att ta fram en konceptualisering av begreppet i sig, samt att analysera olika empiriska implikationer av begreppet (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003). Boken gavs ut först 2003 och har utgjort en viktig del i den forskning som kommit efter genom att skapa en grund för en

gemensam definition, samt genom att ställa upp centrala områden för vidare forskning inom begreppet. Radaelli hade redan innan bokens publicering skrivit studier kring temat om begreppstänjning av begreppet i fråga och boken har kommit att fungera som en gemensam grund för fortsatt forskning kring europeisering. Vidare har Radaelli även redigerat en annan antologi fokuserad på vetenskaplig metod för studier av europeisering i form av *Research design in European studies: Establishing causality in Europeanization*. Antologin tar fokus på att presentera en rad olika vetenskapliga metoder för olika former av studier och arbeten inom flera olika aspekter av forskningsområdet genom att ställa upp ett flertal olika fallstudier som använder sig av olika typer av vetenskaplig metod (Radaelli, C. M. - Exadaktylos, T., 2012). Thomas König, Sylvain Brouard och Olivier Costa står som redigerare för ytterligare en antologi vid namnet *The Europeanization of Domestic Legislatures*, som tar som fokus att titta på effekten av europeisering på nationella lagstiftningsprocesser och institutioner. Boken ger en samlad bild av en rad olika effekter och konsekvenser av europeisering på det nationella. Målet med antologin är att titta på myten att 80 % av den nationella lagstiftningen inom ekonomi, skatter och sociala affärer kommer ifrån EU, en myt som uppstod efter ett uttalande av den dåvarande presidenten för Kommission år 1988. Boken genomför en rad fallstudier av olika medlemsstaters nationella lagstiftning med syftet att empiriskt bevis eller motbevisa myten (König, T. - Brouard, S. - Costa, O., 2012).

Ovanstående är bara en bråkdel av den forskning som finns inom den statsvetenskapliga disciplinen när det kommer till europeisering och dessa effekter och konsekvenser. Forskare inom området har ofta valt att fokusera på enskilda politikområden eller stater. Vad jag kommer att göra i följande uppsats är att identifiera de politikområden som starkast präglas av europeisering, för att sedan göra en fallstudie av en teoriprovande karaktär på den svenska politiken som helhet. Genom att använda mig av tidigare oanvänt material i form av den databas som omnämns ovan kommer jag att titta på ifall vi kan dra en koppling mellan den svenska remisshanteringen av EU-förslag och politiska områden som enligt teorin starkt präglas av europeisering. Bidraget till forskningsläget blir att göra en fallstudie av europeiseringen av Sverige, samt att undersöka till vilken nivå vi kan se skillnader i graden av europeisering av olika politikområden i Sverige.

2 Teori

I följande stycke kommer jag att presentera den teoretiska bakgrunden som ligger till grund för uppsatsen. Jag kommer att börja med att presentera vad begreppet europeisering betyder i existerande forskning, för att sedan gå in på vad som kan sägas europeiseras. Slutligen kommer jag att undersöka huruvida olika politikområden europeiseras till olika grad, samt vilka politikområden som kan sägas europeiseras mest, alternativt till än högre grad.

2.1 Vad innebär europeisering?

Europeisering är ett, inom statsvetenskapen, välstuderat begrepp med ett flertal olika teoretiska definitioner och operationaliseringar. I Radaellis inledningskapitel till antologin *The Politics of Europeanization* ges ett flertal exempel på olika varianter av försök till definitioner och operationaliseringar av begreppet. Lawton menar att europeisering är “en överföring av suveränitet mellan nationella regeringar och EU”. En annan forskare, Börzel, menar att begreppet är “en process genom vilken nationella policy-områden blir allt mer utsatta för europeisk politikskapande. Radaelli själv anser att dessa definitioner är allt för breda i sin definition i och med att deras fokus på “produktionen av regler”, samt “den europeiska nivån”. Europeisering är enligt honom annorlunda från EU:s formande av politik och europeisk integration, även om genomträngning av den europeiska dimensionen i den nationella klart är en del av begreppet (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003). En av de tidigaste definitionerna för europeisering i forskningsområdet kommer från Ladrech, som 1994 gav följande definition för begreppet:

“Incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making” (Ladrech, 1994).

Radaelli anser att ovanstående definition går ett steg i rätt riktning genom att definiera europeisering som en typ av process. En som är bred nog att inkludera situationer som inkluderar situationer där nätverk spelar en roll eller inte, när det kommer till europeisering (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003). Utifrån denna definition har Radaelli valt att vidareutveckla den givna definitionen för att ta fram sin egen definition i form av:

“Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies.” (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003).

Radaellis definition ger oss en rad specifika kriterier, samt situationer som kan sägas falla under begreppet europeisering. Det involverar någon form av nationell assimilering av europeiska policy eller politik, vilket Radaelli väljer att kalla för institutionalisering. Definitionen är bred nog att omfatta många olika typer av intresseområden för statsvetare, såsom politisk struktur, public policy, identitet o.s.v. Definitionen kan tillämpas både på EU-medlemsstater och på andra länder. Den är inte begränsad till specifikt EU-lag eller liknande former av processer för regler (Radaelli, 2003). Detta innebär dock inte att definitionen är utan kritik. Något som Radaelli själv tar upp är att definitionen begränsar sig till att titta på europeisering som en del av EU-dimensionen. Trots det anser Radaelli att definitionen fungerar för vidare studier av en statsvetenskaplig natur. Definitionen innebär en inte en definition av europeisering som helhet, utan bör snarare ses som en forsknings-specifik definition för det statsvetenskapliga forskningsområdet (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003).

Något som är viktigt att ha i åtanke när man pratar om europeisering som ett begrepp är att undvika att använda sig av begreppet för att förklara nära relaterade fenomen kring EU-studier. Europeisering innebär inte nödvändigtvis harmonisering av politik, även om harmonisering kan vara ett resultat av europeisering. I samma anda är europeisering inte nödvändigtvis politisk integration. Integrationsstudier fokuserar på att förklara varför länder eller aktörer väljer att integrera sig, medans europeisering fokuserar på vad som händer när EU-institutioner är på plats och vilken effekt detta får på det valda studieområdet (Radaelli, 2003).

Följande studie kommer huvudsakligen att utgå från Radaellis definition av europeisering som en process för implementering och överföring av politik från EU till Sverige. Huvudsakligen i form av påverkan på existerande politisk struktur i form av det svenska remissystemet.

2.2 Vad europeiseras?

Vad som faktiskt europeiseras kan delas in i en rad olika grupper, undergrupper och andra klassificeringar beroende på vad vi väljer att titta på. Mannin väljer i sin bok att utgå från tre

olika domäner av europeisering, för att sedan vidare dela in dessa domäner utifrån en modell som tagits fram av Radaelli. Dessa tre domäner är enligt Mannin "*politics, policy and polity*" (Bretherton, C - Mannin, M.L. 2013, s. 12). Modellen som Radaelli tagit fram för att beskriva vad som europeiserar ser ut som följande:

Nationella strukturer:

1. Politiska strukturer
 - 1.exekutiva/legislativa
 - 2.byråkrati
 - 3.mellanstatliga relationer
 - 4.rättsliga system/processer
- 2.Representativa strukturer
 - 1.politiska partier
 - 2.intresseorganisationer
- 3.sociala rörelser

Socialpolitik

1. Aktörer
 - 1.politiska/administrativa
 - 2.politiska-prioriteringar
 - 3.politik-stil
 - 4.processer/instrument
 - 5.resurstillgång

Idémässiga

1. Diskurs
 - 1.normer/värderingar
 - 2.idéer om legitimitet
 - 3.identitetsformation
 4. statliga traditioner, historiska myter och paradigmmamar (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003, Bretherton, C - Mannin, M.L. 2013).

Politiska strukturer inkluderar som vi kan se de olika politiska och rättsliga strukturer som ligger till grunden för det nationella systemet, samt de representativa strukturerna i form av partier och andra intresseorganisationer (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003). För uppsatsens ändamål kan det här vara lämpligt att fundera på hur den svenska remissprocessen passar in i ovanstående modell. Remissbehandling av lagförslag kan sägas utgöra en form av mellanstatlig relation mellan det exekutiva och det legislativa, men även mellan dessa och det representativa genom möjligheten för intresseorganisationer och samhället i övrigt. Det kan också ses som en form av politisk struktur i form av ett verktyg för det exekutiva/legislativa att inhämta åsikter från det omkringliggande samhället. Remittering utgör en intressant länk mellan de politiska och de representativa strukturerna i svensk politik.

Med hjälp av ovanstående modell kan vi alltså identifiera de övergripande områden inom ramen för statsvetenskapliga studier som påverkas eller förändras vid europeisering. Begreppet är, som vi kan se, brett i vad som kan studeras.

2.3 Vilka politikområden europeiseras?

Vi kan börja med att konstatera att det i existerande vetenskaplig forskning råder en brist på ett enat svar för vilka politikområden som i praktiken europeiseras, samt huruvida olika politikområden europeiseras till olika grader. De flesta moderna studier om europeisering kan vi en granskning sägas falla i en av tre huvudsakliga kategorier: studier om europeisering som teoretiskt ramverk för forskning, studier av europeisering inom olika länder eller studier av europeisering av särskilda politikområden. Exempel på detta går att finna i majoriteten av antologier av vetenskaplig litteratur inom ämnet (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003, Exadaktylos, T. - Radaelli, C.M. 2012, Bretherton, C - Mannin, M.L. 2013). Även om ett konkret, samlat inte verkar existera kan vi genom en granskning av den tidigare forskningen dra vissa slutsatser utifrån vilka vi kan nå fram till en fungerande teori för hur och till vilken grad olika områden europeiseras.

Vi kan börja med att konstatera genom vilka mekanismer vi kan identifiera europeisering. Radaelli (2003) beskriver att det finns två olika mekanismer genom vilken europeisering sker, nämligen vertikal och horisontell europeisering. Vertikal europeisering innebär att beslutsfattande eller skapandet av politik sker på EU-nivå för att sedan absorberas och implementeras på den nationella nivån genom nationella beslut. Horisontell europeisering sker istället utifrån anpassning av det nationella på grund av marknadsorsaker eller olika former av socialisering.

För den här uppsatsen väljer vi att fränse mekanismen kring horisontell europeisering, eftersom vi i vårt fall har ett tydligt exempel på vertikal europeisering i form av utfärdandet av beslut eller direktiv från EU-nivån som sedan behandlas på den nationella nivån i Sverige genom remissbehandling av nämnda handlingar.

Vertikal europeisering sker genom att EU inom vissa politikområden ger ut eller föreskriver en särskild modell för den nationella politiken hos medlemsstaterna, som sedan anpassar modellen efter inhemska politiska system och förutsättningar och når fram till en implementering. Det kan argumenteras att europeisering här kan sägas vara processen genom vilken nationella strukturer anpassar sig efter den europeiska strukturen. Den anpassning sägs ofta ske genom någon form av påtryck från EU-nivån som leder till anpassning hos det nationella (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003).

Om vi gör ett antagande att europeisering kan ske och ta uttryck i utfärdandet av direktiv eller beslut från EU, som sedan anpassas av nationella institutioner till nationella lagstiftning kan vi börja konstruera en teori för att om vi skulle mäta antalet utfärdade direktiv eller beslut på EU-nivå inom olika politikområden skulle vi också kunna mäta nivån eller graden av förväntad vertikal europeisering inom de valda politikområdena. Idé är att ett politikområde där direktiven eller beslut är till stor grad implementerade symboliserar en högre nivå av europeisering. Denna teori är inte utan stöd i tidigare studier av europeisering (König, T. - Brouard, S. - Costa, O., 2012).

I sin antologi studerar König europeisering av den nationella lagstiftningen med fokus på myten att 80 % av den nationella lagstiftningen inom vissa politikområden kan härledas från EU-nivån. Som en del av sin studie väljer König att titta på antalet beslut, direktiv och andra regleringar som givits ut av EU under perioden 1984–2007. I sin slutsats kommer König fram till att när vi mäter europeisering av nationella lagstiftningar är det särskilt viktigt att titta på implementering av direktiv, eftersom dessa kommer med en skyldighet att implementeras. König använder här graden av implementering av EU-direktiv som ett mått på europeisering (König, T. - Brouard, S. - Costa, O., 2012, s. 34–35). Vi kan utifrån detta dra slutsatsen att det finns stöd i existerande litteratur för att använda exempel på vertikal europeisering som mått på europeisering, samt att det finns skillnader mellan olika politikområden, när det kommer till nivån av europeisering.

Om vi väljer att återgå till frågan vilka politikområden som europeiseras har vi konstaterat att det inte finns någon samlad åsikt inom existerande litteratur på ämnet. Vi har också konstaterat att vi kan använda vertikal europeisering för att mäta nivån av europeisering inom olika politikområden. Om vi utgår från Königs slutsatser inom området kan vi identifiera ett antal politikområden som står för majoriteten eller en större del av den europeiska lagstiftningen och därigenom leder till europeisering. Jordbrukspolitik utgör, enligt statistik som König tagit fram i sin studie, majoriteten av utfärdade EU-lagstiftning under perioden 1984–2007 med hela 67% av samtliga EU-lagstiftningar, följt av makroekonomi på runt 15,7% och Bank- och finanspolitik på 7,3%. Procentandelen är under perioden relativt oförändrad. König påpekar i sin slutsats att nivån av implementering av direktiven skiljer sig från land till land men huvudsakligen domineras av dessa tre politikområden, samt miljöpolitik som trots låga totala siffror verkade ha en hög nivå av implementering. König poängterar också att implementering av EU-lagstiftning inom olika politikområden varierar från stat till stat, men att det fortfarande går att se trender att vissa politikområden är mer europeiserade än andra (König, T. - Brouard, S. - Costa, O., 2012, s. 21–35).

Även om tidsperioden som König undersöker i sin studie inte fullständigt överlappar med den tidsperiod som presenteras i "Regeringens tidiga samråd"-projektet, kan vi använda oss av hans slutsatser som en utgångspunkt för den kommande studien. Vi kan konstatera att

jordbrukspolitik, makroekonomisk-politik, bank- och finanspolitik och miljöpolitik redan har förts fram som politikområden som kännetecknas av en hög grad av europeisering i existerande litteratur. För kommande uppsats kommer jag huvudsakligen att utgå ifrån dessa fyra politikområden som exempel på politikområden som i teorin borde kännetecknas av en hög grad av europeisering.

3 Empiri

I följande stycke kommer jag att presentera uppsatsens empiri. Jag kommer ge en kortare bakgrund till “Regeringens tidiga samråd”-projektet, för att sedan börja presentera det material som tagits fram i projektet (Strömvik 2019). Data hämtas ur två bifogade tabeller. Den första tabellen visar remisstatus för samtliga faktapromemorior, oavsett dokumenttyp. Både den totala frekvensen och procentandelen av de olika kategorierna har inkluderats. Den andra tabellen visar remisstatus för faktapromemorior rörande EU-direktiv. Även här har den totala frekvensen och procentandelen inkluderats.

3.1 Remisstatus för samtliga dokumenttyper

Följande stycke kommer att utgå från det insamlade materialet angående ifall regeringen meddelar att EU-förslaget som faktapromemorian berör har genomgått, avses genomgå remissbehandling eller inte, oavsett dokumenttyp, indelat efter departement som avsänt faktapromemorian. Data har samlats i följande tabell:

Tabell 2.1: Samtliga dokumenttypers remisstus indelat efter departement

		Eventuell status på remisshanteringen							
		Klar/Pågår/Avses		Pågår ej/Avses ej/Info saknas		Otydbar formulering		Total	
		Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %
Departement som är faktapromemorians avsändare	Arbetsmarknadsdepartementet	24	40.7%	35	59.3%	0	0.0%	59	100.0%
	Finansdepartementet	199	55.0%	152	42.0%	11	3.0%	362	100.0%
	Försvarsdepartementet	4	17.4%	19	82.6%	0	0.0%	23	100.0%
	Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2006-2010)	6	42.9%	7	50.0%	1	7.1%	14	100.0%
	Jordbruks/Landsbygdsdepartementet	74	44.8%	87	52.7%	4	2.4%	165	100.0%
	Justitiedepartementet	148	36.0%	246	59.9%	17	4.1%	411	100.0%
	Kulturdepartementet	5	17.2%	21	72.4%	3	10.3%	29	100.0%
	Miljö/Energidepartementet	79	48.8%	80	49.4%	3	1.9%	162	100.0%
	Näringsdepartementet	204	45.3%	227	50.4%	19	4.2%	450	100.0%
	Socialdepartementet	39	50.6%	35	45.5%	3	3.9%	77	100.0%
	Statsrådsberedningen	4	5.7%	65	92.9%	1	1.4%	70	100.0%
	Utbildningsdepartementet	11	19.0%	46	79.3%	1	1.7%	58	100.0%
	Utrikesdepartementet	84	33.5%	153	61.0%	14	5.6%	251	100.0%
	Total	881	41.3%	1173	55.0%	77	3.6%	2131	100.0%

Klar/Pågår/Avses: Regeringskansliet anger att remissbehandling är klar, pågår eller avses göras i framtiden.

Pågår ej/Avses ej: Regeringskansliet anger att remissbehandling inte pågår eller avses göras i framtiden, samt när info saknas.

Otydbar formulering: Inget av ovanstående har angetts i faktapromemorian.

Data hämtad från "Regeringens tidiga samråd"-databas.

Om vi börjar med att titta på den totala frekvensen av samtliga faktapromemorior får vi fram följande information. Av sammanlagt 2131 faktapromemorior faller 881 under kategorin för EU-förslag som regeringen i faktapromemorian explicit säger har eller avses genomgå remissbehandling. 1173 faller under kategorin där remissbehandling explicit inte har gjorts eller avses, alternativt att vi saknar info om dess remisstus.

När vi tittar på antalet faktapromemorior som skickats ut av de olika departementen kan vi konstatera följande. De tre ledande departementen för antalet avsända faktapromemorior är enligt följande:

1. Näringsdepartementet (450 fall)
2. Justitiedepartementet (411 fall)
3. Finansdepartementet (362 fall)

Sammanlagt står dessa för mer än hälften av samtliga avsända faktapromemorior under den studerade tidsperioden. Andra departement som sticker ut är Jordbruks/Landsbygdsdepartementet (165 fall) och Miljö/Energidepartementet (162 fall), varefter det sker ett hopp i antalet faktapromemorior när till övriga departement. Vidare kan vi se Socialdepartementet (77 fall), Statsrådsberedningen (70 fall), Arbetsmarknadsdepartementet (59 fall) och Utbildningsdepartementet (58 fall). Dessa följs till sist av de tre departementen med lägst antal utgivna faktapromemorior:

1. Kulturdepartementet (29 fall)
2. Försvarsdepartementet (23 fall)
3. Integrations- och jämställdhetsdepartementet (14 fall)

Om vi väljer att titta på andelen av faktapromemorior som har remissbehandlats kan vi konstatera att i 41,3% har faktapromemorian en remisstatus som vi kan klassificera som klar, pågående eller avsedd, medans i 55% av fall är remisstatusen att klassificeras som ej gjord, ej avsedd eller att info saknas. För enkelhetens skull kan vi för den här studien välja att kalla dessa två kategorier “Genomförd” eller “Inte Genomförd”.

När vi tittar på andelen för de ledande departementens faktapromemorior kan vi konstatera följande:

1. Näringsdepartementet: 45% Genomförd / 50,4% Inte Genomförd
2. Justitiedepartementet: 36% Genomförd / 59,9% Inte Genomförd
3. Finansdepartementet: 55% Genomförd / 42% Inte Genomförd

Den kanske mest intressanta utstickaren är Statsrådsberedningen som trots en relativt hög frekvens (70), har en andel genomförda remissbehandling på 5,7%, medans ej remissbehandlade faktapromemorior ligger på 92,9%.

3.2 Remisstatus för direktiv

Följande stycke kommer att utgå från remisstatusen på faktapromemorior angående direktiv, indelat efter departement som avsänt faktapromemorian. Jag har här tagit bort alla faktapromemorior som inte berör direktiv (Strömvik 2019). Data har samlats i följande tabell:

Tabell 2.2: Remisstatus på direktiv indelat efter departement

		Typ av EU-dokument som presenteras i faktagromemorian									
		Direktiv									
		Eventuell status på remissbehandlingen									
		Klar/Pågår/Avses		Pågår ej/Avses ej/Info saknas		Otydbar formulering		Total			
Count		Row N %		Count		Row N %		Count		Row N %	
Departement som är faktagromemorian avsändare	Arbetsmarknadsdepartementet	15	93.8%	1	6.3%	0	0.0%	16	100.0%		
	Finansdepartementet	81	75.0%	26	24.1%	1	0.9%	108	100.0%		
	Försvarsdepartementet	1	25.0%	3	75.0%	0	0.0%	4	100.0%		
	Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2006-2010)	2	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	100.0%		
	Jordbruks/Landsbyggsdepartementet	7	41.2%	10	58.8%	0	0.0%	17	100.0%		
	Justitiedepartementet	57	65.5%	29	33.3%	1	1.1%	87	100.0%		
	Kulturdepartementet	1	50.0%	1	50.0%	0	0.0%	2	100.0%		
	Miljö/Energidepartementet	30	71.4%	12	28.6%	0	0.0%	42	100.0%		
	Näringsdepartementet	70	72.2%	24	24.7%	3	3.1%	97	100.0%		
	Socialdepartementet	4	44.4%	3	33.3%	2	22.2%	9	100.0%		
	Statsrådsberedningen	0	0.0%	1	100.0%	0	0.0%	1	100.0%		
	Utbildningsdepartementet	1	33.3%	2	66.7%	0	0.0%	3	100.0%		
	Utrikesdepartementet	9	60.0%	5	33.3%	1	6.7%	15	100.0%		
	Total	278	69.0%	117	29.0%	8	2.0%	403	100.0%		

Klar/Pågår/Avses: Regeringskansliet anger att remissbehandling är klar, pågår eller avses göras i framtiden.
Pågår ej/Avses ej: Regeringskansliet anger att remissbehandling inte pågår eller avses göras i framtiden, samt när info saknas.
Otydbar formulering: Inget av ovanstående har angetts i faktagromemorian.
Data hämtad från "Regeringens tidiga samråd"-databas.

Av ovanstående data kan vi läsa ut att under den studerade tidsperioden har svenska regeringsdepartement gett ut totalt 403 faktagromemorior kopplade till EU-direktiv. Av dessa är 278 fall där remissbehandlingen kan anses genomförds, medan i 117 har remissbehandling inte genomförds. De tre ledande departementen för antal faktagromemorior angående direktiv är:

1. Finansdepartementet (108 fall)
2. Näringsdepartementet (97 fall)
3. Justitiedepartementet (87 fall)

Efter dessa departementet sker ett kraftigt fall till fjärde med Miljö/Energidepartementet (42 fall), för att sedan gå ner till ett flertal departement med enbart en handfull fall var.

När vi tittar på andelen remissbehandlade fall för EU-direktiv kan vi se att 69% av fallen kan bedömas ha en remisstatus som faller under kategorin "Genomförd", medans endast 29% faller under kategorin "Inte Genomförd". För de tre ledande departementen kan vi se följande andel:

1. Finansdepartementet: 75% Genomförd / 24% Inte Genomförd
2. Näringsdepartementet: 72,2% Genomförd / 24,7% Inte Genomförd
3. Justitiedepartementet: 65,5% Genomförd / 33,3% Inte Genomförd

Överlag kan vi se att när det kommer till faktagromemorior angående EU-direktiv ser vi att en högre andel av fallen faller under att remissbehandling har genomförds, i alla fall för de departementen med en tillräcklig frekvens för att andelen ska vara relevant. Detta beror på att antalet fall för de enskilda departementen med lågt urval faller utanför konfidensintervallet.

4 Analys

I följande stycke kommer jag att presentera min analys av graden av europeisering inom svensk politik. Analysen har delats in i tre huvudsakliga delar. I den första delen kommer jag att återkoppla till den vetenskapliga metod som ligger till grund för analys och gå igenom den hypotes och de empiriska konsekvenser som agerar som verktyg för analysen, samt att ge en översikt till argumentationen som ligger till grund för mitt användande av den svenska processen med faktapromemorior, samt remissbehandling av lagförslag som en form av mått på europeisering. I den andra delen kommer jag att analysera den data som har presenterats i uppsatsens tredje kapitel angående frekvensen av utgivna faktapromemorior och vad vi kan säga om graden av europeisering utifrån dessa. I den tredje delen kommer jag att analysera andelen av faktapromemorior som har genomgått remissbehandling och vilka slutsatser vi kan dra av dessa. I det andra och det tredje stycket kommer analysen att ske utifrån både det totala antalet faktapromemorior, samt de som enbart handlar om EU-direktiv.

4.1 Metod och teori

4.1.1 Analysens metod

Analysen kommer att utföras enligt en så kallad hypotetiskt-deduktiv metod. Detta innebär att vi utgår från en hypotes, från vilken vi sedan härleder ett antal empiriska konsekvenser som gäller om hypotesen är. Därefter genomför vi en empirisk prövning av konsekvenserna, varefter vi får fram en slutsats om hypotesen har stöd eller inte.

Hypotesen som analysen kommer att utgå från är att det finns skillnader i graden till vilken nivå olika politikområden europeiseras. I uppsatsens metodkapitel kom vi fram till att denna hypotesen kunde formuleras som: "olika politikområden europeiseras till olika grad inom nationella institutioner och politiska system". Uppsatsens har som avgränsning att titta på specifikt den svenska politiken, detta på grund av tillgången av helt nytt empiriskt material som möjliggör en fallstudie av den svenska politiken. Förväntningen vi har med hypotesen är att det kommer att finnas skillnader i nivån av europeisering beroende på politikområde.

Utifrån hypotesen kan vi konstatera ett antal empiriska konsekvenser som borde gälla om hypotesen är sann. Den främsta empiriska konsekvens blir att om olika politiska områden är europeiserade till olika grader borde vi kunna se skillnader i antalet faktapromemorior som regeringsdepartementen ger ut inom sina respektive ansvarsområden. Frekvensen av faktapromemorior borde skilja sig mellan de olika departementen, vilket ger en bild av de olika politikområdens nivå av europeisering, efter antagandet att det är mest sannolikt att ju fler faktapromemorior ett departement ger, desto mer europeiserat är politikområdet. Utifrån andelen faktapromemorior som sedan har genomgått remissbehandling kan vi få fram ett mått på det övriga samhällets nivå av europeisering. Detta baserat på att remissprocessen utgör det omkringliggande samhällets möjlighet att kommentera och föra fram åsikter på regeringens beslut. Sammanfattningsvis blir våra empiriska konsekvenser att om olika politikområden är europeiserade till olika grad kommer frekvensen av faktapromemorior och andelen som har remissbehandlats att spegla detta.

Den empiriska analysen kommer att ske genom att vi tittar på den empiri som har presenterat i föregående kapitel och analyseras frekvensen för faktapromemorior från olika departement, samt andelen som har remissbehandlats. Ett försöka att dela in departementen efter grad av europeisering kommer även att göras utifrån de förutsättningar som vi kan se i data.

Analysens slutsats kommer att presentera i nästkommande kapitel.

4.1.2 Teorin

I ovanstående teorikapitel har vi redan gått igenom den bakomliggande teorin bakom definitionen av vad som utgör, omfattas och vad som påverkas när vi pratar om begreppet europeisering. Följande stycke kommer att som kortast återkoppla till vad vi kom fram till i ovan nämnda kapitel, samt vidare motivera valet av faktapromemorior och remissbehandling som en form av europeisering.

Europeisering innebär en process av förändring av regler och tillvägagångssätt som härstammar inom EU och sedan spritts eller disseminerat till nationella institutioner eller system (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003 Modellen för vad som exakt påverkas av europeisering har presenterats ovan och kan brytas ner till kategorierna "Nationella strukturer, Socialpolitik och Idémässiga" (Radaelli, C. M. - Featherstone., K., 2003, Bretherton, C - Mannin, M.L. 2013, s. 12).

Processen eller tillvägagångssättet som Sverige har framtagit när det kommer till faktapromemorior kan sägas vara en form, alternativt ett resultat av europeisering genom vår förståelse av vertikal europeisering. Genom att EU ger ut förslag eller direktiv på ny lag har

det nationella politiska system i Sverige delvis anpassat sin existerande lagstiftningsprocess med krav på remissbehandling till att i viss mån inkludera lagförslag som härstammar från EU. Formuleringen av politik på EU-nivå har lett till bildandet av nya processer och tillvägagångssätt på den nationella nivån. Europeisering har lett till introduktionen av faktapromemorior i det svenska systemet, vilket gör att vi kan använda oss av faktapromemorior som ett mått på europeisering.

Utifrån Königs studier av europeisering av nationella lagstiftningar har vi fått fram kategorierna jordbrukspolitik, makroekonomisk-politik, samt bank- och finanspolitik som exempel på politikområden som borde kännetecknas av en hög grad av europeisering.

4.2 Analys av frekvensen av faktapromemorior

I följande stycke kommer jag att analysera frekvensen av faktapromemorior, först när det kommer till samtliga dokumenttyper och sedan när det gäller EU-direktiv. Indelningen efter nivå av europeisering kommer även att göras i nedanstående stycke för kategorierna i fråga. Frekvens kommer, som tidigare nämnts, att utgöra mått för nivån av europeisering inom departementen på grund av departementens åtagande och ansvar att ge ut faktapromemoriorna.

4.2.1 Samtliga dokumenttyper

Utifrån antagandet att en hög frekvens av faktapromemorior reflekterar en hög nivå av europeisering av utgivande regeringsdepartement kan vi komma fram till följande. Som vi redan konstaterat i uppsatsens empiri utgör Näringsdepartementet (450 fall), Justitiedepartementet (411 fall) och Finansdepartementet (360 fall) de tre främsta utgivarna av faktapromemorior när det handlar om samtliga dokumenttyper. Med utgångspunkt från antagandet och argumentationen som givits i tidigare avsnitt kan vi konstatera att dessa departement utifrån deras frekvens borde antas var de mest europeiserade politikområdena inom svensk politik. Om vi skulle försöka att rangordna departementen på en skala för deras nivå av europeisering skulle dessa tre tillhöra den övre delen av skalan, som departement som kan sägas var till en hög grad europeiserade.

Om vi går vidare till nästa del av skalan för finner vi att de tre nästföljande departementen på total frekvens är Utrikesdepartementet (251 fall),

Jordbruks/Landsbygdsdepartementet (165 fall) och Miljö/Energidepartementet (162 fall). Vid klassificering skulle dessa kunna sägas utgöra medel-europeiserade departement.

Slutligen kan vi i botten av skalan hitta övriga departement från Socialdepartementet (77 fall) till Integrations- och jämställdhetsdepartementet (14 fall).

Sammanfattningsvis blir alltså vår skala för nivå av europeisering för den totala frekvensen följande:

1. Hög europeiserade (300+ fall): Näringsdepartementet, Justitiedepartementet och Finansdepartementet,
2. Medel europeiserade (100–300 fall): Utrikesdepartementet, Jordbruks/Landsbygdsdepartementet och Miljö/Energidepartementet,
3. Låg europeiserade (<100 fall): Socialdepartementet, Statsrådsberedningen, Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet, Försvarsdepartementet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Det framgår tydligt att det finns en skillnad mellan de olika politikområdena och deras individuella nivå av europeisering. Något som sticker ut är dock skillnaden mellan Königs slutsatser kring vilka områden som kännetecknas av hög europeisering och de svenska regeringsdepartementen. Vi kan anta att Königs kategorier makroekonomi, samt bank- och finanspolitik faller under Näringsdepartementet alternativt Finansdepartementets ansvarsområden. Vad som skiljer sig markant är dock skillnaden mellan Königs jordbrukspolitik och det svenska Jordbruks/Landsbygdsdepartementet. Enligt Königs studie utgjorde jordbrukspolitik 67% av den sammanlagda EU-lagstiftningen, medans det svenska Jordbruks/Landsbygdsdepartementet endast stod för 7,7% av samtliga faktapromemorior. Vi kan därför konstatera en avvikning mellan empirin och teorin angående vilka politikområden som kan sägas europeiseras mest.

Som slutsats kan vi konstatera att det finns tydliga skillnader i frekvensen av faktapromemorior när det kommer till regeringsdepartement. Genom att studera frekvensen av faktapromemorior kan vi identifiera nivåer av europeisering när det kommer till politikområden inom den svenska politiken. Det empiriska resultatet skiljer sig från det av teorin förväntade resultatet när det kommer till jordbrukspolitiken, men verkar i övrigt överensstämma med det förväntade resultatet för mest europeiserade politikområden.

4.2.2 EU-direktiv

Väljer vi att titta på enbart EU-direktiv när vi fram till en liknande slutsats från vad vi kunde se i den totala frekvensen. Även om deras inbördes ordning har ändrats utgör

Finansdepartementet (108 fall), Näringsdepartementet (97 fall) och Justitiedepartementet (87 fall) de tre ledande departementen i antalet. Därefter faller antalet till Miljö/Energidepartementet (42 fall), varefter övriga departement saknar tillräckligt med fall för att kunna göra någon betydande generalisering för graden av deras europeisering. Den huvudsakliga slutsatsen vi kan komma fram till utifrån frekvensen på direktiv är vidare stöd för att Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Justitiedepartementet skulle vara de mest europeiserade svenska politikområden.

4.3 Analys av andel för remisstatus av faktapromemorior

4.3.1 Samtliga dokumenttyper

Om vi utgår från att andelen faktapromemorior som remissbehandlats speglar det omkringliggande samhällets nivå av europeisering, som det redan har argumenterats, kan vi se följande i den utvalda empirin.

När vi identifierar de tre departementet med störst andel faktapromemorior som faller under den kategori jag ovan valt att hänvisa till som "Genomförd" finner vi att Finansdepartementet (55%), Socialdepartementet (50,6%) och Miljö/Energidepartementet (48,8%) är de ledande departementen när det kommer till andel remissbehandlade faktapromemorior, följt av Näringsdepartementet (45,3%). Det verkar alltså finnas ett svagt samband mellan de departement som är högt europeiserade och till vilken nivå dessa skickar faktapromemorior på remiss till det omkringliggande samhället.

Om vi skulle försöka dela in departementen blir det viktigt att ha i åtanke hur vi väljer att definiera de olika mätvärden. Om vi väljer att placera mätvärdet för att ett departement skulle vara högt europeiserat på 60% kan vi konstatera att inget departement skulle uppfylla kriteriet. För att undvika att göra en godtycklig gränsdragning för vad som faller var på skalan över låg- till hög-europeiserat kan vi istället konstatera att när vi tittar på samtliga departement finner vi att endast de två ovannämnda departementen överstiger 50% remissbehandlade faktapromemorior. Därefter ligger majoriteten av departement på en andel inom 30–40% genomförd, med några departement på runt 17-19%. En särskild utstickare är, precis som det konstaterades i empiri, Statsrådsberedningen med en andel på enbart 5,7% remissbehandling, trots dess relativt höga frekvens av faktapromemorior.

Vid en jämförelse med den totala frekvensen finner vi att när det kommer till andelen faktapromemorior som remissbehandlas verkar det inte finnas en direkt koppling mellan frekvens på faktapromemorior och ett departements remissbehandling av faktapromemorior. Det verkar inte en uppenbar trend mellan högt europeiserade departement och andelen till vilken de väljer att skicka EU-förslag på remiss till omgivande samhället. Skillnaderna mellan hög europeiserade politikområden är tydliga på regeringsnivå men verkar ha en dålig översättning till europeiseringen av det omgivande samhället. Ett departement som formulerar en hög frekvens av faktapromemorior verkar endast ha en svag koppling till högre andel samråd med samhället i övrigt, utifrån den inhämtade data. Samtidigt kan vi konstatera att när det handlar om den totala andelen av faktapromemorior som har remissbehandlats för samtliga departement kan vi se att endast i 41,3% av fallen har remissbehandling genomförts, medan i 55% av fallen har remissbehandling inte genomförts.

Om vi skulle dra en slutsats för det omkringliggande samhällets grad av europeisering kan vi alltså konstatera att endast i 41% av fallen av EU-förslag har samhällets åsikt inhämtats i samband med regeringens arbete. Vi skulle kunna utgå från detta som ett mått på det omkringliggande samhällets nivå av europeisering.

4.3.2 EU-direktiv

När det kommer till EU-direktiv är det återigen på grund av den bristande frekvensen för vissa departement svårt att nå fram till några slutliga slutsatser. Men vi kan konstatera att det jämförelsevis med vad vi kan se i tabellen för samtliga dokumenttyper verkar finnas ett positivt samband mellan EU-direktiv och ett departements beslut att genomföra remissbehandling för ärendet. I kontrast till tabellen för samtliga dokumenttyper kan vi konstatera att flera departement har en andel med genomförd remisstatus som överstiger 50% av det totala antalet faktapromemorior.

De tre ledande departementet för den totala frekvensen för direktiv ligger samtliga på 65–75% genomförd en remissbehandling. En förbättring på 15–25 procentenheter från deras andel på samtliga dokumenttyper. Vi kan alltså säga att det omkringliggande samhället är till större grad europeiserat när det kommer till EU-direktiv, än till den samlade EU-lagstiftningen.

När det kommer till den totala andelen av direktiv som har remissbehandlats kan vi konstatera att i 69% av fallen har remissbehandling genomförts, medan i 29% av fallen har det inte genomförts. Detta skiljer sig från när vi tittade på samtliga dokumenttyper och det

skulle kunna sägas att samhället i övrigt är mer europeiserade i frågor rörande EU-direktiv, än för samtliga EU-förslag som en helhet.

4.4 Sammanfattning

Uppsatsens metod formulerade som hypotetisk-deduktiv. Vi har i uppsatsens utgång från hypotesen att “olika politikområden europeiseras till olika grad inom nationella institutioner och politiska system”. Utifrån denna hypotes kunde vi härleda ett antal empiriska konsekvenser som borde vara fallet om hypotesen stämmer. Dessa konsekvenser var att regeringsdepartement som ansvarar för politikområden som är mer europeiserade borde ge ut fler faktapromemorior än departement som är mindre europeiserade, samt att andelen av faktapromemorior som har remissbehandlats borde vara högre för de departement som är mer europeiserade än för de som är mindre. Frekvensen av faktapromemorior ger oss ett mått för europeiseringen av regeringsdepartementen och andelen som har remissbehandlats ger oss ett mått för det omkringliggande samhällets nivå av europeisering.

Vi kan i den empiriska studie konstatera att när det kommer till den totala frekvensen av faktapromemorior kan vi se tydliga skillnader i nivån utifrån de olika departementen. Eftersom departementen kan antas ansvara för ett givet område av politik följer det att vi därigenom kan se olika grader av europeisering beroende på vilket departement eller politikområde vi väljer att studera. Det förväntade resultatet enligt teori skiljer sig från den empiriska studien när det kommer till antalet för jordbrukspolitik. Vi kan alltså konstatera att den konsekvensen gällande antalet faktapromemorior utgivna av departementen verkar stämma utifrån den empiriska studien.

Angående andelen av faktapromemorior där remissbehandling har genomförts kan vi konstatera att det verkar finnas ett svagt samband mellan de politikområden som har konstaterats vara högt europeiserade och vilka politikområden som skickas på remiss. Vi har också kunnat konstatera att den allmänna nivån av europeisering för det övriga samhället skiljer sig mellan samtliga EU-lagförslag och direktiv. Det omkringliggande samhället verkar vara mer europeiserat när det kommer till frågor som berör direktiv, än vid övriga former av kommunikation med EU.

5 Slutsats

Uppsatsens slutsats är att vi kan identifiera vilka politikområden som är högt europeiserade genom att titta på departementens antal utgivna faktapromemorior. Vidare har uppsatsen kommit fram till att det går att identifiera olika grader av europeisering inom den svenska politiken genom att titta på antalet faktapromemorior för regeringens nivå av europeisering och genom att titta på andelen av faktapromemorior som har remissbehandlats för den övriga samhällets nivå av europeisering. Samhället verkar vara mer europeiserat i frågan om EU-direktiv än i frågan om samtliga EU-förslag.

6 Diskussion

Syftet med denna uppsats har varit att undersöka europeiseringen av olika politikområden inom den svenska politiken. Det resultat som har framtagits speglar den empirin som tagits fram av uppsatsen och det är troligt att användandet av annat material eller en undersökning med annan empiri skulle nå fram till annorlunda resultat. Europeisering är i sig ett begrepp som har en enorm bredd på vad och hur vi väljer att undersöka den. Uppsatsens resultat kan ses som ett exempel på en del av den totala europeiseringen som skett i Sverige under de senaste åren och bör inte ses ett slutgiltigt resultat, utan snarare en del i de ständigt utvecklande studier av europeisering.

Angående materialet i sig kan det sägas att det inhämtade materialet bygger på tillgängligheten i skrivande stund. "Regeringens tidiga samråds"-projektet. Det är möjligt att framtida studier skulle kunna göras med ett mer omfattande material som inkluderar de år som faller utanför databasens tidsperiod.

En annan intressant startpunkt för fortsatta studier skulle kunna vara faktumet att Sverige idag inte har något formellt krav på när regeringen måste skicka en faktapromemoria till riksdagen. Som det konstaterats i uppsatsen är det upp till de individuella regeringsdepartementen att själva avgör när de behöver informera riksdagen om sitt arbete inom EU. Det är också upp till regeringen själv att avgöra när eller om de väljer att genomföra samråd med samhället i övrigt angående dessa frågor. I uppsatsen kom vi fram till att det fanns en avvikelse från det enligt teorin förväntade resultatet och den empiriska studiens resultat i frågan om jordbrukspolitiken. Enligt teori faller en majoritet av EU:s lagstiftning under kategorin jordbrukspolitik, till en grad som vi inte kan se i det empiriska materialet. I kombination med faktumet att regeringen själva avgör när de skickar en faktapromemoria till riksdagen öppnar detta upp en möjlighet för framtida studier kring till hur stor del regeringen väljer att inte informera riksdagen om sitt arbete.

Referenser

Litteratur

Costa, O., König, T. and Brouard, S. (2012) *The Europeanization of Domestic Legislatures*. Springer.

Exadaktylos, T. and Radaelli, C. M. (2012) *Research design in European studies*. [Elektronisk resurs] : *Establishing causality in Europeanization*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012. tillgänglig från:
<http://ludwig.lub.lu.se/login?url=http://search.ebscohost.com.ludwig.lub.lu.se/login.aspx?direct=true&db=cat01310a&AN=lovisa.004269601&site=eds-live&scope=site> (Hämtad: 12 December 2018).

Ladrech, R. (1994) 'Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France', *Journal of Common Market Studies*, 32(1), p. 69. tillgänglig från:
<http://ludwig.lub.lu.se/login?url=http://search.ebscohost.com.ludwig.lub.lu.se/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=9412280586&site=eds-live&scope=site> (Hämtad: 15 December 2018).

Mannin, M. L. (2013) *The Europeanization of European Politics*. Palgrave Macmillan Ltd.

Radaelli, C. M. and Featherstone, K. (2003) *The Politics of Europeanization*. [Elektronisk resurs]. Oxford University Press 2003. tillgänglig från:
<http://www.oxfordscholarship.com.ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/0199252092.001.0001/acpr-of-9780199252091-chapter-2> (Hämtad: 15 december 2018).

Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod. Malmö: Liber.

Offentligt tryck

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

Regeringskansliet (2012) *Cirkulär 2: Samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor*

Regeringskansliet (2014b) *Cirkulär 3: Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet*

SFS (1974:152) *Kungörelse om ny beslutad regeringsform (Regeringsformen (RF))*

SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar*

SOU 2016:10 *EU på hemmaplan*

Tabeller

Strömvik (2019, kommande) *Regeringens faktapromemorior och samråd med det omgivande samhället*. Databas. Centrum för europaforskning, Lunds universitet.