

EU på hemmaplan

Betänkande av Utredningen om delaktighet i EU

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:10

Innehåll

Sammanfattning och förslag	9
Summary and proposals	17
1 Utredningens uppdrag och arbete	25
1.1 Uppdrag.....	25
1.2 Arbetssätt	25
1.3 Disposition.....	26
1.4 Tolkning av uppdraget och avgränsningar	27
2 Ett självförvällat demokratiskt underskott.....	31
2.1 Ett sammanflätat politiskt system	31
2.2 Ett andefattigt offentligt samtal.....	32
2.3 Behov av reformer i det svenska EU-arbetet	35
2.4 Särbehandling eller integration av EU-nivån	40
2.5 En negativ spiral av ansvarsundvikande.....	41
3 Bättre kunskap om EU	45
3.1 Sammanfattning och förslag.....	45
3.2 Vad är kunskap om EU?.....	46
3.3 Allmänhetens kunskap om EU	50
3.3.1 Bristande kunskap och intresse	50
3.3.2 Kunskapen om EU över tid	59

3.4	Kunskap hos kunskapsförmedlarna	61
3.4.1	Lärarkårens EU-kunskaper	62
3.4.2	Journalistkårens EU-kunskaper	67
3.4.3	EU-kunskap hos förtroendevalda och tjänstemän.....	69
3.4.4	EU-kunskap hos universitetslärare	73
3.5	EU i skolan	74
4	Bättre insyn, delaktighet och inflytande	85
4.1	Sammanfattning och förslag	85
4.2	Att påverka EU-politiken	87
4.3	De allmänna valen.....	90
4.4	Möjligheter att påverka under lagstiftningsarbetet	93
4.4.1	Tidig påverkan – innan förslag presenteras	93
4.4.2	Kommissionens förslag formuleras	98
4.4.3	Förhandlingar mellan EU:s lagstiftare.....	107
4.4.4	Lagförslag behandlas av riksdag och regering	109
4.4.5	Att genomföra EU-lagstiftning	112
4.4.6	Tolkningar vid tillämpningar.....	114
4.4.7	Invändningar.....	116
4.5	Ett öppnare arbetssätt	120
4.5.1	Regeringen.....	125
4.5.2	Riksdagen.....	136
4.5.3	Myndigheter	138
4.5.4	Kommuner och landsting/regioner	141
5	Bättre information om EU	145
5.1	Sammanfattning och förslag	145
5.2	Ansvar för EU-information.....	147
5.3	Media.....	150
5.4	Politiska partier.....	157
5.5	Regering och riksdag	160
5.5.1	Regeringskansliet	160

5.5.2	Riksdagen	164
5.5.3	Riksdagens EU-upplysning	165
5.6	EU-information från myndigheter och kommuner	169
5.6.1	Myndigheter.....	169
5.6.2	Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps.....	172
5.6.3	Kommerskollegium	174
5.6.4	Regioner/landsting och kommuner	175
5.7	Information från EU:s institutioner.....	176
5.7.1	Europaparlamentet	176
5.7.2	Kommissionen	177
5.7.3	Rådet	179
5.7.4	EUR-Lex.....	180
5.8	Andra informationsförmedlare	180
5.8.1	Fackförbundens EU-kontor	180
5.8.2	Svenskt näringslivs Brysselkontor	181
5.8.3	Övriga aktörer som bidrar till den offentliga EU-debatten	181
6	Konsekvenser av förslagen.....	185
6.1	Finansiering av förslagen	185
6.2	Övriga konsekvenser och förväntade effekter	191
	Litteraturförteckning	195
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:112	207

Sammanfattning och förslag

Utredningens uppdrag har varit att utreda möjligheterna att främja insyn, delaktighet och inflytande för individer och aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom EU. Det övergripande syftet har varit att bidra till en demokratisk utveckling i linje med demokratipolitikens mål att stärka individens möjligheter till inflytande.

Ett uppdämt förändringsbehov

I en välmående demokrati behöver den som vill påverka politiska beslut, visioner och vägval ha förutsättningar att göra det. I dag är dessa förutsättningar olika beroende på var besluten fattas. Individer och organiserade intressen har väsentligt sämre möjligheter till insyn och inflytande i de politiska frågor som beslutas gemensamt på EU-nivå jämfört med i de frågor som inte har en sådan koppling. I takt med att allt fler frågor beslutas på europeisk nivå har denna obalans blivit större.

I någon mån beror obalansen på att det kan upplevas som svårare att påverka ett stort och komplext politiskt system som EU än ett mindre system som det svenska. Men politik som beslutas på EU-nivå kan, förutom via EU:s institutioner, påverkas genom flera olika nationella kanaler som i dag inte är tillräckligt öppna och inbjudande. Det svenska politiska systemet har inte, trots dryga 20 års EU-medlemskap, förändrats på ett sätt som fullt ut möjliggör för medborgaren att tillvarata existerande kanaler i Sverige. Det offentliga samtalet bidrar inte heller till att synliggöra politiken på europeisk nivå. En stor del av det som ofta kallas EU:s demokratiska underskott är i realiteten ett svenskt demokratiskt underskott.

Kunskapsbrist

Ett grundläggande problem är den omfattande *kunskapsbrist* som finns i samhället om det svenska demokratiska systemets relation till EU-nivån, och vice versa. Särskilt allvarligt är de bristfälliga kunskaperna i grupper som står för kunskapsförmedling om demokrati och politik. Många folkvalda och tjänstemän i kommunerna har t.ex. svårt att redogöra för hur kommunens verksamhet är relaterad till beslut på EU-nivå. Åtskilliga journalister känner sig osäkra på hur EU fungerar. I skolan vittnar lärare om att de undviker EU i samband med demokratiundervisning på grund av sina egna bristande kunskaper. Inte ens universitetslärare i statsvetenskap känner sig bekväma med ämnet.

Den grundläggande kunskap som behövs för att medborgaren ska kunna skaffa sig insyn och ha möjligheter att påverka politiken saknas i hög grad. Sådan kunskap handlar t.ex. om en grundläggande förståelse för hur gemensamma beslut fattas i unionen, förståelse för att både riksdagsval och val till Europaparlamentet – om än på olika sätt – handlar om att välja representanter som ska fatta beslut i en union av 28 länder, förståelse för att en stor del av de beslut som fattas i riksdagen är en direkt följd av redan fattade EU-beslut och förståelse för vilka frågor som beslutas på vilken nivå. Det behövs bättre kunskap för att öka individens och andra intressenters möjlighet att ifrågasätta, ställa följdfrågor, göra sin röst hörd och utkräva ansvar.

Förutom kunskapsbristen är det två övergripande faktorer som sedan EU-inträdet samverkar negativt och förstärker obalansen i individers och andra intressenters möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande. Den ena handlar om maktförskjutningar och förändrade roller för de politiska institutionerna. Den andra handlar om frånvaron av ett kontinuerligt offentligt samtal om EU-relaterade frågor, en frånvaro som förefaller att bli större över tid.

Maktförskjutning

Flera typer av *maktförskjutningar* har gradvis skett i Sverige till följd av EU-medlemskapet. Först och främst har regeringen, på riksdagens bekostnad, fått allt större lagstiftande makt i de frågor som beslutas på EU-nivå. Ur ett demokratiperspektiv medför denna

maktförskjutning ett större ansvar för regeringen att löpande informera om utvecklingen och säkerställa förankring av politiken *inför och under* lagstiftningsarbetet. Detta sker inte fullt ut i dag. I EU-relaterade frågor används t.ex. utredningsväsendet och remissförfarandet – som möjliggör för intressenter utanför Regeringskansliet att bidra med synpunkter i lagstiftningsarbetet – i normalfallet först *efter* att beslut om ny EU-lagstiftning har fattats. Vid denna tidpunkt är de reella möjligheterna att påverka beslutet i stort sett obefintliga eftersom endast det nationella genomförandet återstår. Regeringen har ännu inte anpassat sitt utåtriktade arbetssätt för att möjliggöra samma typ av dialog med det omgivande samhället i frågor som beslutas på EU-nivå som på nationell nivå.

Även regeringens myndigheter har gradvis fått en ökad roll i både utformningen och genomförandet av beslut som fattas på EU-nivå. Detta har medfört en allt större gråzon av oklara ansvarsförhållanden mellan departementen och myndigheterna. Det är många gånger upp till myndigheten att välja omfattning på sin EU-relaterade utåtriktade information och att avgöra om och när intressenter i det omgivande samhället ska bjudas in till dialog om pågående lagstiftningsarbete på EU-nivå. Vissa myndigheter väljer en minimalistisk linje och osynliggör därmed en stor del av myndigheternas arbete i EU-relaterade sakfrågor. Som en följd försvåras det omgivande samhällets insyn, påverkan och möjligheter till ansvarsutkrävande.

Även på den regionala och lokala nivån har EU-medlemskapet förändrat de demokratiska förutsättningarna. Långt ifrån Bryssel, och oftast även långt ifrån Stockholm, är det via kommuner och landsting/regioner som EU på det mest konkreta sättet möter medborgarna i vardagen. Kommunala folkvalda och deras tjänstemän är ofta de dagliga uttolkarna och i praktiken genomförarna av beslut som har fattats av Europeiska unionen. De bedriver även ett påverkansarbete för invånarnas räkning – enskilt eller via samman slutningar som t.ex. SKL – gentemot EU:s institutioner. Ytterst få kommuner har övervägt hur denna förändrade roll bör avspeglas i demokratiarbetet. I många kommuner förekommer varken politiska debatter eller dialoger med väljare och andra intressenter om hur kommunerna bör bedriva sitt EU-relaterade arbete.

Politisk tystnad

Politik på EU-nivån får även en allt mer perifer roll i *det offentliga samtalet*. Flera tecken tyder på att de aktörer som har störst möjlighet att påverka det offentliga samtalet – politiska partier och media – i allt högre grad undviker att förmedla den nationella politikens koppling till EU-nivån. Trots att en stor del av verksamheten i både riksdag och regering är relaterad till politiska beslut på EU-nivån, debatterar politiska partier i väldigt liten utsträckning EU-relaterade frågor. Oftast förmedlar inte heller media de politiska alternativ eller sakpolitiska skiljelinjer som finns i pågående frågor på EU-nivå. ”Konflikterna” porträtteras snarare som om ”Sverige” och ”EU”, eller Sverige och andra EU-länder, inte är överens. Detta är särskilt problematiskt ur ett delaktighetsperspektiv, eftersom skiljelinjerna i många frågor i realiteten snarare går mellan olika intressen inom det svenska samhället. När dessa politiska skiljelinjer inte blir synliga i det offentliga samtalet minskar också individers och organiserade intressens möjligheter att bli uppmärksammade på, ta ställning till och försöka påverka sakfrågorna.

Den sammantagna bilden blir att det i Sverige – bortom de interna samtalen i och mellan de politiska institutionerna och förvaltningen – i stort sett råder politisk tystnad om politiken på EU-nivån. Ett mer livaktigt offentligt samtal skulle mer än något annat förbättra de demokratiska förutsättningarna för insyn och deltagande i frågor som beslutas på EU-nivå. Kunskapsbristen skulle minska och möjligheterna till delaktighet och inflytande skulle öka ifall politiska partier och media i högre grad bidrog till att föra in EU-nivån i det offentliga samtalet.

Ett livaktigt offentligt samtal kan däremot inte kommenderas fram. Därför är det viktigt att de offentliga institutionerna tar ett större ansvar för att förmedla information, föra dialog, och på andra sätt öka samhällets kunskap. Då kan också förutsättningarna öka för ett framtida offentligt samtal som bättre speglar hur många stora (och många små) politiska beslut fattas.

I detta betänkande förtydligar och fördjupar vi delar av denna problembeskrivning i separata kapitel och föreslår åtgärder på tre övergripande områden: åtgärder för att *höja kunskapen*, åtgärder för att *öka möjligheterna till insyn och delaktighet* samt åtgärder för att *förbättra informationstillgången*. De tre områdena har många be-

röringspunkter med varandra. Korrekt genomförda kan därför även åtgärderna förstärka varandra och sammantaget öka möjligheterna till ett bredare deltagande i frågor som beslutas på EU-nivå.

Åtgärder för att höja kunskapen

I utredningens direktiv framgår den ambition som borde vara vägledande för alla kunskapsförmedlare: Kunskapen om EU:s beslutsfattande bör vara i nivå med kunskaperna om nationellt beslutsfattande. Den samlade kunskapsbilden, som vi redogör för i kapitel 3, visar att detta är långt ifrån verklighet i dag. Olika former av kunskapshöjande åtgärder, i skolan och det bredare utbildningssystemet men även bland andra kunskapsförmedlare som folkvalda, tjänstemän och journalister är viktiga instrument för att långsiktigt säkerställa goda förutsättningar för ett brett samhälleligt deltagande.

Undervisningen i grundskolan och gymnasieskolan förmedlar sällan tillräcklig kunskap om EU-nivåns betydelse för demokratins förutsättningar och individens inflytandemöjligheter. Därför föreslår vi dels en förstärkning av den *lärarfortbildning* i EU-relaterade ämnen som i dag genomförs inom ramen för det s.k. EU-skolambassadörsprogrammet, dels att uppdraget att inkludera EU-nivån i undervisningen ska stärkas ytterligare i *grund- och gymnasieskolans styrdokument*. Vi föreslår även att regeringen ska stödja skolorna att anordna *skolval till Europaparlamentet*.

Vi föreslår vidare att *lärare vid landets journalistutbildningar* ska erbjudas särskilda utbildningar som är inriktade på journalistiskt arbete med EU-relaterade frågor och att regeringen ska möjliggöra fortbildningar för *yrkesverksamma journalister* om Europeiska unionen.

Vi föreslår även att kommuner och landsting/regioner ska verka för att *förtroendevalda och tjänstemän* har en hög EU-kompetens, bl.a. genom fortbildning för att öka kunskapen och medvetenheten om EU:s betydelse för den lokala nivån och där medborgarnas möjlighet till insyn, delaktighet och inflytande i EU-relaterade frågor utgör ett centralt tema.

Åtgärder för att främja insyn och delaktighet

Den dialog som regeringen, dess myndigheter och kommunerna har med det omgivande samhället i EU-relaterade frågor är, i den mån den alls förekommer, ofta sporadisk och av informell karaktär. Dessutom sker den ofta i en sen fas i lagstiftningsprocessen, när påverkansmöjligheterna är små eller obefintliga. Därmed är det svårt för enskilda och andra aktörer att få insyn i vilka EU-relaterade frågeställningar som är aktuella och vilka möjligheter som finns för inflytande och delaktighet, både direkt gentemot EU:s institutioner och via de statliga och kommunala aktörer som deltar i EU:s lagstiftnings- och genomförandearbete.

Regeringen bör tidigarelägga och stärka sin dialog med intresseorganisationer och andra aktörer under det förberedande arbete som sker parallellt med kommissionens utveckling av lagstiftningsförslag och inför förhandlingsarbetet i unionen. Vi föreslår därför att Regeringskansliet ska bjuda in olika intressenter att delta i särskilda *EU-beredningsgrupper* för viktigare sakfrågor som väntas leda till ny EU-lagstiftning. Genom att synpunkter inhämtas fortlöpande förenklas också utredningsarbetet och den formella remissbehandlingen i samband med det nationella genomförandet.

Vi föreslår vidare att regeringen ska skapa former för *nationella e-samråd* i samband med det förberedande lagstiftningsarbetet i EU. De lagstiftningsprocesser på EU-nivå som förväntas leda till rättsakter som ska införlivas i svensk lagstiftning ska även beskrivas i *EU-promemorior* som publiceras i en särskild serie. Dessutom ska regeringen alltid redovisa inkomna synpunkter från EU-beredningsgrupperna och e-samråden som del av sitt informationsunderlag till riksdagen.

Vi föreslår även att regeringen i sina instruktioner till myndigheterna ska *förtydliga myndigheternas samrådsansvar* i sitt EU-relaterade arbete och att myndigheterna ska skapa formella och transparenta samrådsformer i frågor som beslutas på EU-nivå.

Vidare rekommenderar vi att *kommuner och landsting/regioner ska öka omfattningen av dialog och samråd* med lokala och regionala intressenter och andra aktörer i det EU-relaterade arbetet och att de aktivt ska arbeta för att tydliggöra att många EU-relaterade frågor är en del av den kommunala demokratin.

Åtgärder för att förbättra informationstillgången

Det finns ett behov av bättre informationstillgång i EU-relaterade frågor. Detta innefattar dels information som ger baskunskaper om hur politiska beslut fattas *på EU-nivå* och hur politiska beslut som berör *EU-nivån fattas i Sverige*, dels löpande informationsförmedling om det politiska innehållet i pågående processer och resultatet av dessa. Informationen behöver vara tillgänglig i god tid före beslut fattas och språkligt och innehållsmässigt kunna förstås av en allmänintresserad medborgare.

Ur ett brett samhällsperspektiv har politiska partier och media den i särklass viktigaste rollen som informationsspridare. Vi har ovan nämnt åtgärder för att förbättra journalisters kunskap om EU-relaterade processer.

Utöver detta föreslår vi att Regeringskansliet ska skapa en *EU-portal* på regeringen.se med information om regeringens politik på EU-nivå och alla viktigare pågående processer, inklusive EU-lagstiftningsarbetet. Vi rekommenderar även att verksamheten för *riksdagens EU-upplysning*, som de senaste åren har nedprioriterats och minskat i omfattning, återställs till den nivå som rådde fram till år 2012.

Vi föreslår också att regeringen i regleringsbrev ska *förtydliga myndigheternas informationsansvar* när de har EU-relaterade uppgifter. Vi rekommenderar även att *kommunerna genomför informationshöjande insatser* om hur den lokala och regionala demokratin är integrerad med politik på EU-nivå. Slutligen föreslår vi att *Svenska institutet för europapolitiska studier*, Sieps, ska sträva efter att tydligare bidra till en fördjupad diskussion i samhället i de ämnen som berörs i Sieps publikationer.