

EU på hemmaplan

Betänkande av Utredningen om delaktighet i EU

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:10

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Omslagsfoto: Maria Strömvik
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24408-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 17 juli 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda möjligheterna att inom ramen för EU:s nuvarande regelverk och arbetssätt främja insyn, delaktighet och inflytande för aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom EU. I uppdraget ingick att redogöra för de möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande som finns i dag samt att analysera kunskapsnivån i Sverige i frågor om EU och hur denna påverkas av olika samhällsaktörer. Utredningen (Ju 2014:20) skulle även föreslå åtgärder inom ramen för existerande strukturer för att öka insyn, delaktighet och inflytande i frågor som beslutas inom EU. Regeringen beslutade vid samma sammanträde om direktiv för den särskilda utredaren (dir. 2014:112).

Universitetslektor Maria Strömvik förordnades samma dag till särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 11 september 2014 tillförordnade chefen Pernilla Baralt, chefen Niklas Bergström, juristen Alexandra Brundin Urisman, internationella sekreteraren Åsa Ehinger Berling, departementssekreteraren Marie Ericsson, kommunikatören Lena Gustavsson, journalisten Rolf Gustavsson, beredningsordföranden Lotta Håkansson Harju, seniorkonsulten Håkan Jonsson, sakkunniga Ariane Rodert, före detta ledamoten av Europaparlamentet Olle Schmidt, departementssekreteraren Jesper Svarén, ordföranden Raymond Svensson och forskaren Göran von Sydow.

Den 29 september 2015 entledigades Pernilla Baralt som expert och chefen Katarina Areskoug Mascarenhas förordnades till expert samma dag.

Som sekreterare anställdes från och med den 10 september 2014 ämnesrådet Helena Onn. Särskild rådgivare till utredningen har varit departementsrådet Mikael Tollerz.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *EU på hemma-plan* (SOU 2016:10). Utredningsuppdraget är genom betänkandet avslutat.

Stockholm i februari 2015

Maria Strömvik

/Helena Onn

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 individens 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-nivån. 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 *lärafortbildning* 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-nivån. 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.

Summary and proposals

The remit of the Inquiry was to investigate possibilities to promote access, participation and influence for individuals and actors in Sweden with regard to matters decided within the EU. The overall aim has been to contribute to democratic development in line with the democracy policy objective to strengthen the individual's opportunities to exert influence.

Built-up need for change

In a healthy democracy, anyone wanting to influence political decisions, visions and choices must have the possibilities to do so. Today, these possibilities vary depending on where decisions are taken. Individuals and organised interests have poorer prospects of accessing and influencing political issues decided at EU level than issues not connected to the EU. As more and more issues are decided at European level, this imbalance has increased.

To some extent, the imbalance is due to the fact that it is sometimes more difficult to influence a large and complex political system such as the EU than a smaller system such as the Swedish one. However, policies adopted at EU level can be influenced, besides via the EU's institutions, through several different national channels that are currently not sufficiently open and inviting. Despite Sweden's more than 20 years of EU membership, the Swedish political system has not changed in a way that fully enables citizens to take advantage of existing channels in Sweden. Nor does public debate in Sweden help to give visibility to policies at European level. A large part of what is often referred to as the EU's democratic deficit is, in fact, a Swedish democratic deficit.

Lack of knowledge

A fundamental problem is the widespread *lack of knowledge* in society about the relationship between the Swedish democratic system and the EU. Insufficient knowledge is particularly serious among groups that disseminate knowledge about democracy and politics. Many elected representatives and officials in municipalities, for instance, find it difficult to explain how municipal activities relate to decisions at EU level. Many journalists feel uncertain of how the EU works. In schools, teachers say that they steer clear of the EU in connection with democracy lessons due to their own inadequate knowledge. Not even university lecturers in political science feel familiar with the EU.

The basic knowledge a citizen needs to gain insight into and have the opportunity to influence policy is greatly lacking. Such knowledge includes a basic understanding of how decisions are adopted in the European Union, a grasp of the fact that both Swedish parliamentary elections and elections to the European Parliament, albeit in different ways, are about choosing representatives who will adopt decisions in the EU, appreciation of the fact that a large proportion of decisions adopted by the Riksdag are a direct result of decisions adopted at EU level, and an understanding of which issues are decided at each level. Better knowledge is needed to improve the opportunities for individuals and other interested parties to question, make further inquiries, make their voices heard and demand accountability.

In addition to the lacking knowledge, there are two overarching trends that, ever since Sweden's accession to the EU, have had a negative impact on and amplified the imbalance in the opportunities for access, participation and influence. One trend concerns power shifts and altered roles for the political institutions. The second trend concerns the absence of public debate on EU-related matters – an absence that appears to be growing over time.

Power shift

One trend concerns the power *shifts* that have gradually taken place in Sweden as a result of EU membership. First and foremost, the Government has gained more legislative power, at the expense of the Riksdag, concerning issues decided in the EU. From a democratic standpoint, this power shift entails greater responsibility for the Government to continuously communicate developments and consult with society *ahead of and during* the legislative process. This is not done to the full today. In the context of EU-related issues, for example, a consultative procedure that enables interested parties outside the Government Offices to contribute viewpoints to the legislative work is normally applied *after* the new EU legislation has been adopted and when all that remains is national implementation. At that point the opportunities to actually influence the EU decision itself are largely non-existent. Few reforms have been implemented to increase individuals' and interested parties' access to and participation in politics ahead of and during the Government's legislative work in the Council.

Government agencies have also gradually gained increased power to influence both the formulation and implementation of EU decisions. This has led to an increasing grey zone of blurred division of responsibilities between ministries and government agencies. It is often up to the agency to decide the scope of its EU-related outreach information and to determine if and when interested parties in the wider community should be invited to take part in a dialogue on the current legislative process at EU level. Some agencies opt for a minimal approach and, in doing so, obscure a large part of agencies' power of formulation with regard to EU-related matters. As a result, the wider community's access, influence and chances of demanding accountability become obstructed.

At regional and local level, EU membership has also altered democratic conditions. Far away from Brussels and often far away from Stockholm as well, the EU affects citizens in their daily lives via municipalities and county councils/regions. Local elected representatives and their administration are often the day-to-day interpreters and those who, in practice, implement decisions adopted by the European Union. They also carry out advocacy work on behalf of their inhabitants – individually or via associations, such as the

Swedish Association of Local Authorities and Regions – to influence political processes in the EU. However, very few municipalities have considered how their altered role should be reflected in the democratic process. In many municipalities, there is no political debate or dialogue with voters and other interested parties on how municipalities should conduct their EU-related work.

Political silence

The second trend concerns the seemingly more and more peripheral role of the EU in *the public debate*. There are several indications that actors with the greatest chances of exerting influence on the public debate – political parties and the media – increasingly refrain from explaining the connection between national policy and the EU. Although a large part of activities in the Riksdag and the Government are related to political decisions at EU level, political parties rarely debate EU-related issues. In addition, the media generally do not convey the political options or dividing lines in current EU issues. So-called conflicts are rather presented as if the disagreement lies between Sweden and the EU, or Sweden and other EU countries. This is particularly problematic from a participatory perspective, as dividing lines in many issues rather denote that different interested parties in Swedish society have differing views on political solutions at EU level. When these political dividing lines are not visible in the public debate, this also reduces the possibilities for individuals and organised interests to find out about, take a position on and influence issues.

The overall picture is that – apart from internal discussions in political institutions and administration – there is essentially a political silence in Sweden regarding policies at EU level. A more lively public debate, more than anything else, would improve democratic conditions for access to and participation concerning issues decided at EU level. If political parties and the media to a greater extent helped to introduce the EU into the public debate, the knowledge deficit would decrease and opportunities for participation and influence would increase.

A lively public debate cannot be commanded into existence. For this reason, it is important that public institutions take greater

responsibility for conveying information, conducting dialogues, and raising knowledge levels in society in other ways. This may also improve the conditions for future public debates that better reflect how many major (and minor) political decisions are taken.

In this report, we clarify and take a more in-depth look at parts of this problem in individual chapters and propose measures in three overarching areas: measures to *improve knowledge*, measures to *increase opportunities for access and participation*, and measures to *improve access to information*. All three areas have mutual points of contact. If the measures are correctly implemented, they can reinforce each other and increase overall opportunities for broader participation in issues decided at EU level.

Measures to improve knowledge

The Inquiry's terms of reference set forth the ambition that should guide all knowledge providers: that the understanding of the EU's decision-making processes should be on a par with that of national decision-making processes. The knowledge overview we present in Chapter 3 shows that this is far from the reality today. Various forms of knowledge-enhancing measures – in schools and the broader education system, as well as among other knowledge providers such as elected representatives, officials and journalists – are important instruments to ensure better conditions in the long term for broad public participation.

Compulsory and upper secondary school education seldom provides adequate knowledge about the importance of the EU for democracy and individuals' opportunities to exert influence. For this reason, we propose measures to strengthen the ongoing *continuing education for teachers* in EU-related subjects and to further clarify *compulsory and upper secondary school policy documents* with regard to the responsibility of schools to include the EU in their teaching. We also propose that the Government should support schools in arranging *school elections to the European Parliament*.

Furthermore, we propose that teachers at *journalism programmes in Sweden* should be offered special courses focused on journalistic work on EU-related issues and that the Government should

facilitate professional training courses on the European Union for *practising journalists*.

We also propose that municipalities and county councils/regions should work to ensure that *elected representatives and officials* have a high level of EU expertise, with the help of professional training courses that will increase knowledge and awareness of the EU's significance at the local level and where opportunities for citizens to access, participate in and influence EU-related issues is a key theme.

Measures to promote access and participation

The dialogue that the Government, its agencies and municipalities conduct with the wider community concerning EU-related issues is often sporadic or does not take place at all and is often informal in character. In addition, it often takes place at a late stage in the legislative process when there are few, if any, opportunities to exert influence. This means that it is difficult for individuals and other actors to gain insight into which EU-related issues are current and what the possibilities are to influence and participate, directly with regard to EU institutions and via central and local government actors who take part in EU legislative work and implementation.

The Government should bring forward and strengthen its dialogue with stakeholder organisations and other actors regarding its ongoing work in the Council, for instance during its preparatory work that takes place alongside the European Commission's development of legislative proposals and ahead of negotiations in the legislative process. We therefore propose that the Government set up a new procedure which means that interested parties outside the Government Offices would be invited to take part in special *EU preparatory groups* for all important issues expected to lead to new EU legislation. Early collection of viewpoints would also simplify the Government's formal referral and consultation process at a later stage.

We also propose that the Government create forms for *national electronic consultation* in connection with preparatory legislative work in the EU. Legislative processes at EU level expected to result in legal instruments to be incorporated in Swedish legislation

should furthermore be described and summarised in *EU memorandums* which would be published in a special series. In addition, the Government should always report viewpoints obtained from the EU preparatory groups and electronic consultations as part of its information to the Riksdag.

We also propose that the Government, in its instructions to government agencies, *clarify government agencies' consultation responsibility* in its EU-related work, and that government agencies create formal and transparent consultation forms for issues decided at EU level.

Furthermore, we recommend that *municipalities and county councils/regions increase the scope of dialogue and consultation* with local and regional interested parties and other actors in EU-related activities and work actively to illustrate that many EU-related issues are part and parcel of democracy at municipal level.

Measures to improve access to information

There is a need for better access to information concerning EU-related issues. This includes information that provides basic knowledge about how political decisions are taken *at EU level* and how political decisions that concern the *EU are taken in Sweden*, and ongoing information activities concerning the political content in current processes and their outcomes. Information needs to be available well before decisions are taken and must be comprehensible to generally interested citizens in terms of language and content.

In a broad social context, political parties and the media have by far the most important role in disseminating information. We have already mentioned measures to improve journalists' knowledge of EU-related processes.

In addition, we propose that the Government Offices create an *EU portal* on government.se that will present the Government's EU policy and all important ongoing processes, including EU legislative work. We also recommend that activities at the *EU Information Centre of the Swedish Parliament* – which has in recent years been given lower priority and been reduced in scope – be restored to the level that prevailed until 2012.

We also propose that the Government, in its appropriation directions, *clarify government agencies' information responsibility* with regard to EU-related tasks. We also recommend that *municipalities carry out measures to provide better information* on how local and regional democracy is integrated with policies at EU level. In conclusion, we propose that the *Swedish Institute for European Policy Studies* (Sieps) strive to contribute more clearly to an in-depth debate in society concerning subjects raised in Sieps publications.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdrag

Utredningens syfte har varit att bidra till en demokratisk utveckling i linje med demokratipolitikens mål att stärka individens möjligheter till inflytande. Uppdraget har varit att utreda möjligheterna att främja insyn, delaktighet och inflytande för aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom EU. I uppdraget har ingått att redogöra för de möjligheter som finns i dag samt hur de tillvaratas och kan stärkas dels inom ramen för existerande strukturer på EU-nivå, dels lokalt, regionalt och nationellt. Vidare har det ingått i uppdraget att överväga hur en samhällsdebatt om sakfrågor som beslutas på EU-nivå kan främjas. Uppdraget har även omfattat att redogöra för och analysera kunskapsnivån i Sverige när det gäller Europeiska unionen och överväga hur kunskapen om att EU är en integrerad del av det svenska beslutsfattandet kan höjas.

Uppdraget framgår av direktiven 2014:112 som beslutades av regeringen den 17 juli 2014.

1.2 Arbetsätt

Den av regeringen utsedda expertgruppen har bidragit med synpunkter och idéer vid utredningens olika expertgruppsmöten. Tack vare den breda sammansättningen av experter har utredningens olika områden kunnat belysas på ett allsidigt sätt.

Tidigare forskning och utredningar har samlats in och beaktats. Statskontorets rapport ”Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU” har utgjort ett viktigt underlag för arbetet. Vidare genomförde Demoskop på vårt uppdrag en opinionsundersökning

om information och kunskap om EU hos kommunpolitiker och allmänheten. I samarbete med Sveriges kommuner och landsting, SKL, lät vi EU-samordnare i kommuner och landsting/regioner svara på en enkät om sitt EU-relaterade arbete. Vi har även beställt kortfattade bakgrundsrapporter av forskare och fristående skribenter.

Vi har genomfört ett antal mindre undersökningar. Med hjälp av Europa Direkt Hässleholm och Europa Direkt Västerbotten kunde vi genomföra ett stickprov för att mäta EU-kunskapen hos ett antal gymnasieelever. I egen regi genomförde vi även mindre kunskaps- tester i grupper av universitetsstudenter, universitetslärare och gymnasielärare. Vidare skickade vi ut en enkät till samtliga departement om samrådsformer i EU-relaterade frågor.

Vi har också deltagit vid flera seminarier. Studiebesök har gjorts i Umeå, Göteborg och Malmö. Utredningen har också besökt Köpenhamn och Bryssel. Via Sveriges ambassader har även kunskap inhämtats om ett antal medlemsstaters arbete med delaktighet i EU-frågor. Vi har fört samtal med medarbetare vid riksdagen, Regeringskansliet, myndigheter, Sveriges kommuner och landsting, intresseorganisationer samt med verksamma inom universitet och forskning och journalister. Vi har även löpande informerat om arbetet via Facebook och Twitter.

Uppdraget har utförts i dialog med utredningen för ett stärkt civilsamhälle och med 2014 års Demokratiutredning.

1.3 Disposition

Betänkandet är indelat i tre tematiska områden – kunskap om EU, möjligheter till delaktighet i EU-relaterade frågor och tillgång till information om politiska processer med EU-koppling som pågår på alla fyra nivåer i EU:s politiska system. I kapitel 2 tar vi upp ett antal grundläggande iakttagelser om hur det offentliga Sverige förhåller sig till frågor som beslutas av EU. Vi pekar bland annat på det ökade ansvar som EU-medlemskapet har inneburit för regeringen, förvaltningen och den regionala och lokala verksamheten, liksom det stora behov av reformer som gradvis blivit allt mer påtagligt.

I kapitel 3 gör vi en kunskapsöversikt och beskriver dels den generella kunskapen om och intresset för EU, dels kunskapen om EU hos så kallade kunskapsförmedlare. I kapitlet finns ett antal för-

slag som syftar till att förbättra möjligheterna till demokratiskt deltagande genom att stärka kunskapen om EU:s funktionssätt och förhållande till politik och beslutsfattande på nationell, regional och lokal nivå. Därefter följer vårt huvudkapitel, kapitel 4, där vi utifrån ett individ- och aktörsperspektiv beskriver de olika möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande som står till buds i EU:s lagstiftningskedja i dag samt föreslår hur dessa möjligheter kan förstärkas.

Kapitel 5 behandlar tillgången till information om EU. Även här presenteras ett antal förslag som syftar till att stärka insynen och bidra till ökad möjlighet till delaktighet.

Betänkandet avslutas med konsekvensbeskrivningar av förslagen.

1.4 Tolkning av uppdraget och avgränsningar

Uppdraget har varit brett och spänt över ett stort antal grundläggande frågor om hur samhälleligt deltagande i politiska processer fungerar och kan främjas. EU-nivån utgör, tillsammans med den nationella, regionala och lokala nivån, ett sammanflätat demokratiskt flernivåsystem. Därmed kan frågor om insyn, inflytande och delaktighet i EU-relaterade frågor inte enbart behandlas utifrån ett direkt deltagande på EU-nivå, utan de handlar i minst lika hög grad om hur insyn och deltagande i EU-relaterade frågor fungerar och kan främjas också nationellt, regionalt och lokalt.

Vår huvuduppgift har varit att ”utreda möjligheterna att inom ramen för EU:s nuvarande regelverk och arbetssätt främja insyn, delaktighet och inflytande för aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom EU”. Därmed har vi inte bedömt kvalitén i EU-nivåns funktionssätt ur ett delaktighetsperspektiv eller demokratins välmående på EU-nivå. Vi pekar däremot på att påverkansmöjligheter finns på fyra nivåer – lokalt, regionalt, nationellt och på EU-nivå – och att de kan variera i olika stadier av EU:s lagstiftningsprocess.

Formuleringen ”inflytande för aktörer i Sverige” kan tolkas på olika sätt. De aktörer i Sverige som *formellt* är mest delaktiga i att utforma politiken på EU-nivå är framför allt regeringen och dess myndigheter, samt i viss mån riksdagen. Även de svenska politiska partierna, via sina europeiska partisammanslutningar, är på många sätt med och påverkar den politiska processen på EU-nivå. Kommuner

och landsting/regioner är också delaktiga på flera sätt: Via representanter i Regionkommittén, via egna kontor i Bryssel, och via sin intresseorganisation Sveriges kommuner och landsting, SKL. Sett ur ett demokrati- och inflytandeperspektiv hade utredningen därmed kunnat inrikta sig på att bedöma hur dessa aktörers inflytande och delaktighet kan stärkas.

Utifrån utredningens demokratipolitiska uppdrag har vi dock valt att tolka uttrycket ”aktörer i Sverige” i en betydligt bredare bemärkelse. Eftersom de nämnda offentliga aktörerna är med och utformar politiken på EU-nivå och genomför den i Sverige, är det ofta via dessa som andra aktörer i samhället kan påverka EU-politiken. Sådana aktörer kan vara individer, en grupp vänner, en skolklass, en studiecirkel, organiserade intressen inom t.ex. civilsamhället såväl som andra grupper och sammanslutningar. Utredningen har inte velat definiera eller värdera dessa aktörer, utan har gjort sina bedömningar utifrån att alla som vill påverka den politik som förs på EU-nivån, och hur den tolkas och genomförs i Sverige, ska ha bättre möjligheter att göra det. Denna möjlighet går ofta *via* de svenska offentliga institutionerna.

Vi har primärt gjort våra bedömningar utifrån det mycket svaga kunskapsläget om EU-nivån i samhället samt utifrån vad de offentliga institutionerna kan förbättra för att skapa öppnare kanaler för alla de aktörer i det omgivande samhället som vill ha bättre insyn och bättre förutsättningar för delaktighet och inflytande. Detta ligger i linje med regeringens demokratipolitik, som bl.a. syftar till att ”enskilda individer och ideella organisationer ska ha goda förutsättningar att få insyn i, delta i och påverka politiska beslutsprocesser även mellan valen”.¹

Parallellt med denna utredning har 2014 års Demokratiutredning behandlat mer allmänna och bredare frågor om t.ex. önskvärdheten av ökat inflytande och påverkan på politiken i mellanvalsperioder. Dessutom har utredningen för ett stärkt civilsamhälle, parallellt med denna utredning, i ett brett perspektiv analyserat förutsättningarna för civilsamhällets verksamhet. Vi har inte haft anledning att duplicera deras analyser, utan har utgått från kommittédirektivets konstaterande att det finns ”ett behov av insatser för att aktörer i Sverige fullt ut ska tillgodogöra sig den insyn, den delaktighet och det inflyt-

¹ Regeringskansliet 2014a, s. 16.

ande i frågor som beslutas inom EU som är möjligt utifrån EU:s nuvarande regelverk och arbetssätt”.

Även om vi primärt har valt att bedöma hur de offentliga institutionerna kan förbättra möjligheterna till insyn och delaktighet för det omgivande samhället kan dessa åtgärder också få en positiv effekt på institutionernas egna möjligheter att påverka politiken på EU-nivå. En förbättrad dialog med det omgivande samhället ger bättre besluts- och förhandlingsunderlag för de svenska folkvalda och tjänstemän som dagligen arbetar med att påverka politiken på EU-nivån och genomföra den i Sverige.

2 Ett självförvällat demokratiskt underskott

2.1 Ett sammanflätat politiskt system

Europeiska unionen är en del av Sverige och Sverige är en del av EU. Att detta ska behöva påpekas är tråkigt men tyvärr nödvändigt. Efter dryga två decenniers EU-medlemskap är detta förhållande ibland inte ens synligt i statsmakternas beskrivningar av det demokratiska systemet.

På *riksdagens* webbplats (som i många avseenden har en fördömlig EU-information) finns EU-nivån över huvud taget inte omnämnd i beskrivningen av var den offentliga makten finns i samhället. Endast staten, kommunerna och landstingen nämns, tillsammans med marknaden, media och domstolarna.¹ Europaparlamentet, rådet och kommissionen är inte omnämnda, inte heller Europeiska rådet. På *regeringens* webbplats är EU-nivån lika frånvarande i beskrivningen av det demokratiska systemet i Sverige. Bara tre av fyra nivåer (den nationella, den regionala och den lokala) är beskrivna under denna rubrik. Medlemskapet i EU har, tillsammans med nordiskt och internationellt samarbete, placerats allra sist på sidan, efter "Myndigheter och bolag med statligt ägande".²

Trots att svenska folkvalda och tjänstemän dagligen är med och formar politik på EU-nivå, och trots att en stor del av svenska lagar och regler är resultatet av EU-beslut, behandlas unionen fortfarande

¹ Den fullständiga formuleringen lyder: "När vi pratar om den offentliga makten menar vi ofta de offentliga organ som i demokratin utgår från folket. Till exempel staten, kommunerna och landstingen som kan besluta om olika frågor. Men de demokratiskt valda församlingarna i stat, kommuner och landsting är inte ensamma om att ha makt och inflytande. Exempel på andra aktörer är den så kallade marknaden, massmedierna och domstolarna." (Riksdagens webbplats / Så fungerar riksdagen / Frågor och svar / Demokrati. 2016-01-04).

² www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/det-demokratiska-systemet-i-sverige 2016-01-04.

många gånger som något apart från det svenska systemet. I statsministerns kalendarium, två dagar innan Europeiska rådets möte den 12 februari 2015, angavs endast att statsministern den dagen skulle befinna sig på "utrikes resa". Detta trots att han, tillsammans med 27 andra stats- och regeringschefer, för Sveriges räkning skulle vara med och diskutera bland annat EU:s (dvs. våra gemensamma) reaktioner på det ryska angreppet mot Ukraina och nya rättsliga åtgärder i kampen mot terrorism i Europa.

Tendensen att betrakta EU som skiljt från vårt eget demokratiska system syns även hos bredare kunskapsförmedlare än statsmakterna. I skolundervisningen vittnar lärare (och även en genomgång av kunskapsprov) om att EU-nivån sällan tas upp i undervisningen om demokratiska principer och svensk demokrati.³ I media framställs EU-relaterade nyheter framför allt som utrikesnyheter, vilket ytterligare förstärker bilden av unionen som något främmande, en bortarena.

När EU i mångas ögon framstår som avlägset, komplext och svårtillgängligt, blir diagnosen ofta att unionen lider av ett demokratiskt underskott. Denna diagnos, ifall den är korrekt, är dock bara relevant om man just betraktar EU som väsensskilt från sina medlemsländer. Om EU är en del av Sverige, och om Sverige är en del av EU, så ligger även en del av det demokratiska ansvaret här, i Sverige.

I detta betänkande pekar vi på vad som i dag utgör problem eller hinder för samhällets – i bred bemärkelse – insyn, delaktighet och inflytande när det gäller frågor som beslutas inom EU. Vi föreslår ett antal åtgärder för att förbättra situationen och därmed även stärka demokratin i Sverige. Vi börjar i detta kapitel med några övergripande reflektioner för att tydligare definiera våra utgångspunkter.

2.2 Ett andefattigt offentligt samtal

Utredningen har arbetat under en turbulent period för Europeiska unionen. Flera av EU:s grundläggande värderingar, inte minst de som handlar om öppna gränser och fri rörlighet inom unionen, har varit föremål för intensiva diskussioner. I samband med detta har en av utredningens utgångspunkter särskilt aktualiserats och på ett tyd-

³ Se till exempel Odenstad 2010 och Wall 2011.

ligt sätt illustrerats: I Sverige saknas ett kontinuerligt och levande offentligt samtal om politiken på EU-nivå. Både orsaken och effekten är till stor del den samma – en stor kunskapsbrist i samhället om hur svensk demokrati fungerar efter EU-medlemskapet, hur gemensamma beslut fattas på EU-nivå och hur dessa beslut kan påverkas.

Det saknas inte alltid en allmän debatt om politik på EU-nivån, men den är sporadisk, krisorienterad och kommer ofta för sent. Till exempel har det senaste årets våg av människor på flykt som tagit sig till EU – och den svenska debatt som följt i kölvattnet – lett till många frågor och diskussioner om EU-regler som till exempel Dublinförordningen, som är grundbulten i det gemensamma europeiska asylsystemet. Runt om i landet, i kommuner och landsting, i civilsamhällets organisationer och ungdomsförbund, bland volontärer som tagit emot flyktingar på tågstationer, bland tågvårdar och föreståndare för flyktingförläggningar, har många ställt frågor om vem som fattat beslut om dessa regler. Få har känt till att nuvarande reviderade regler kom till år 2013 genom beslut av den svenska regeringen tillsammans med övriga EU-medlemsländers regeringar och av de Europaparlamentarikar som valts direkt av EU:s medborgare. Det förekom med andra ord ingen debatt att tala om i Sverige när beslutet fattades.

Varje år fattas – på samma sätt som med Dublinförordningen – ett mycket stort antal beslut inom EU som sällan blir föremål för diskussioner utanför regeringen, riksdagen och i förekommande fall regeringens myndigheter. En av flera orsaker till detta är att varken media eller de politiska partierna i tillräcklig grad lyfter fram frågorna.⁴

En demokratiaspekt som varit av särskilt intresse för utredningen har därför handlat om *de politiska alternativens demokratiska värde*: Medborgarens möjligheter att välja mellan olika och tydliga politiska alternativ. Om politiska partier och deras företrädare, både i samband med allmänna val och i det löpande offentliga samtalet, tydliggör hur de skiljer sig åt i olika sakfrågor skapas möjligheter för medborgaren att ”straffa” eller ”belöna” partier. Då skapas även positiva incitament för den allmänna debatten, vilket också kan leda till att nya åsikter och kreativa lösningar får utrymme. Även det om-

⁴ En av flera möjliga förklaringar till partiernas tystnad kan vara att de ofta ser på EU som ”utrikespolitik”, och att de därmed traditionsenligt uppfattar ett ”tabu” för öppna debatter och konflikter i syfte att visa svensk enighet utåt (Tallberg m.fl. 2010, s. 142).

vända gäller: Om *politiken* i de politiska processerna är osynlig är medborgarens möjlighet att ta ställning liten och nya idéer har svårare att få genomslag.

I dag varierar dessa demokratiska förutsättningar i Sverige beroende på *var en sakfråga ska beslutas*. Politikens inriktning går att påverka på fyra nivåer: Den europeiska, den nationella, den regionala och den lokala. Synligheten för de politiska alternativen är däremot betydligt lägre vad gäller frågor som beslutas på EU-nivå – särskilt i samband med riksdagsvalen och i mellanvalsperioderna – än för frågor som beslutas på nationell nivå. Som även konstaterats i en tidigare utredning: Utan öppna diskussioner om frågor som beslutas på EU-nivå blir förutsättningarna för förståelse, opinionsbildning och ansvarsutkrävande betydligt sämre i dessa frågor än i frågor som beslutas på nationell nivå.⁵

Bristen på offentligt samtal om frågor som beslutas på EU-nivå medför också *ojämlikhet i inflytandemöjligheter*. EU-medlemskapet har fått varierande effekter för både medborgare och organisationer i civilsamhället som intresserar sig för en viss sakfråga. Insyns- och påverkansmöjligheterna har varit relativt oförändrade i sakpolitiska frågor som främst beslutas på nationell, regional eller lokal nivå. Sådana frågor utgörs t.ex. av skattepolitik, skolpolitik och kulturpolitik. Däremot har de demokratiska förutsättningarna försämrats för den som intresserar sig för frågor som i dag – helt eller delvis – beslutas på EU-nivå. Sådana frågor utgörs t.ex. av miljöpolitik, folkhälsa, migrationspolitik, energipolitik, handelspolitik och biståndspolitik.

Mer än två decennier efter det svenska EU-medlemskapet är kunskapen mycket låg om vilka politiska beslut som fattas i det flernivåsystem som Sverige är en del av och hur beslutsfattandet går till. När människor som vill kunna påverka politiken och utkräva ansvar inte känner till vem som fattar besluten och på vilka grunder riskerar missnöje och frustration att växa. Det är då lätt för extrema krafter att erbjuda en tendentiös eller direkt felaktig verklighetsbild, vilket riskerar att ytterligare förstärka missnöje och frustration.

När det offentliga samtalet inte fortlöpande påminner om att stora delar av den svenska politiken påverkas av de beslut som fattas på EU-nivå, och att det till del är våra svenska folkvalda som påverkar och fattar dessa beslut, resulterar detta också i den felaktiga

⁵ SOU 2000:1, s. 117.

föreställningen att det är ytterst få beslut på EU-nivå som är ”viktiga”. Detta i sin tur används ofta som förklaring till det låga valdeltagandet i Europaparlamentsvalet och det låga intresset för politik på EU-nivå.⁶

Mot denna bakgrund finns det ett stort behov av ett mer vitalt och fortlöpande offentligt samtal om politiska beslut på EU-nivån, och om hur våra folkvalda agerar för att påverka dessa beslut. Om EU-nivån skulle ”normaliseras” och bli en naturlig del i politiska partiers åsiktsyttringar, i medias rapportering, i riksdagens debatter, i regeringens löpande information om sin politik, i kommun- och regionfullmäktiges debatter, i skolornas klassrum och i kurser inom den högre utbildningen skulle sannolikt många fler utnyttja möjligheterna att påverka politiken.⁷

Ett livaktigt offentligt samtal kan inte kommenderas fram. Utredningen har därför valt att bryta ner denna komplexa problematik och att fokusera på ett antal identifierade ”delproblem” och i förekommande fall föreslå åtgärder för att sammantaget – direkt eller indirekt – öka kunskapen om EU och möjligheterna till delaktighet och inflytande. Indirekt kan många av dessa förslag även bidra till att fler EU-relaterade beslut diskuteras och debatteras i samhället.

2.3 Behov av reformer i det svenska EU-arbetet

Det svenska EU-inträdet år 1995 – och unionens utveckling sedan dess – har fått stor påverkan på svensk statsförvaltning. Förändringarna har i sin tur påverkat demokratins förutsättningar i Sverige. När statliga, regionala och kommunala organ får förändrade roller, behöver de också förändra sitt förhållningssätt till grundläggande krav på viktiga demokratiska värden som öppenhet och insyn, samt möjligheter till inflytande, delaktighet och ansvarutkrävande. I detta avseende har väldigt lite skett sedan Sverige blev medlem i EU. Från demokratipolitiska utgångspunkter finns det i dag ett uppdämt reformbehov.

⁶ Se till exempel Moravcsik 2008.

⁷ Detta konstateras även i SOU 2000:1 (s. 117): ”I stor utsträckning är det de demokratiska institutionernas, de politiska partiernas, massmediernas och de verksammas insatser i det offentliga rummet i Sverige i övrigt som avgör medborgarnas möjligheter att påverka EU:s politik.”

Till stor del är detta något som har konstaterats tidigare. Redan år 1996 rekommenderade Statskontoret att regeringen, i samband med pågående aktiviteter i EU, skulle förbättra formerna för kontakterna mellan statsförvaltningen och intresseorganisationerna.⁸ I sitt slutbetänkande *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* framhåller utredningen att samhällets delaktighet är ”beroende av att regering och riksdag aktivt fyller det svenska offentliga rummet med de frågeställningar som är viktiga i EU-sammanhang”. Utredningen drar slutsatsen att bl.a. folkstyrets lagligt reglerade institutioner behöver utvecklas för att bli effektivare redskap för medborgarna att påverka EU-politiken.⁹ I betänkandet *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* från 2006 års förvaltningskommitté, påpekas att regleringen av EU-arbetet inte svarar mot rimliga krav på öppenhet och insyn.¹⁰ I SNS Demokratiråds rapport från 2010 konstaterar författarna att Sverige lider av ett reformunderskott sedan EU-inträdet.¹¹ Ett område som däremot i väldigt liten utsträckning hittills täckts in av forskning och tidigare bedömningar är EU-medlemskapets påverkan på demokratin på den regionala och kommunala nivån. Denna fråga berörs inte heller direkt av den nyligen avslutade utredningen om en kommunallag för framtiden.¹²

Regeringens övergripande EU-politik har sedan EU-inträdet haft öppenhet, transparens och tillgänglighet *på EU-nivån* som ett starkt och genomgående tema. När kommissionen i maj 2015 presenterade planer på förändrade arbets- och samrådsrutiner i samband med lagstiftningsarbetet meddelade regeringen att den välkomnar ökad öppenhet i lagstiftningsprocessen.¹³ Ur ett demokratiperspektiv är dock ambitionen om öppenhet och tillgänglighet i EU-relaterade frågor minst lika viktiga *i det nationella systemet*. Detta har gradvis blivit allt mer tydligt sedan det svenska EU-inträdet och särskilt i ljuset av de effekter medlemskapet har haft för de politiska förutsättningarna i Sverige.

⁸ Statskontoret 1996, s. 49.

⁹ SOU 2000:1.

¹⁰ SOU 2008:118.

¹¹ Tallberg m.fl. 2010, s. 139.

¹² SOU 2015:24, s. 151.

¹³ Regeringskansliets Faktapromemoria 2014/15:FPM37.

Ökad makt medför ökat ansvar för regeringen

En påtaglig effekt av EU-medlemskapet är den maktförskjutning som skett från riksdag till regering. I och med EU-inträdet överlämnades lagstiftningsmakten i ett stort antal frågor från riksdagen till rådet och Europaparlamentet. Eftersom det är regeringen som företräder Sverige i rådet har detta fått till konsekvens att regeringens lagstiftningsmakt har ökat markant.¹⁴

Trots att regeringen i praktiken har fått en allt större policy-skapande och lagstiftande roll i EU-arbetet, ställs formellt inte samma krav på information och beredning – dvs. dialog och samråd med det omgivande samhället – i detta arbete som när regeringen förbereder nationell lagstiftning inför riksdagsbeslut. Regeringsformens krav på beredning av regeringsärenden är inte tillämpliga på EU-ärenden, eftersom statsrådets lagstiftningsarbete i ministerrådet inte bedömts vara sådana ärenden.¹⁵ Konstitutionsutskottet har dock framhållit betydelsen av att även arbetet med framtagande av svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-arbetet sker på ett sätt som i möjligaste mån svarar mot beredningskravet.¹⁶ Även om Regeringskansliets interna riktlinjer¹⁷ också rekommenderar att departementen inhämtar synpunkter från det omgivande samhället i EU-ärenden, precis som i regeringsärenden enligt Regeringsformen, sker detta i dag på *ad hoc*-basis, utan krav på öppenhet och synlighet och utan formell reglering. I praktiken sker de formella kontakterna med det omgivande samhället i dag först vid det nationella genomförandet av de beslut som regeringen har fattat i rådet. Vid denna tidpunkt är de reella möjligheterna till påverkan på besluten i praktiken redan överspelade.

Medborgaren har alltså svagare insyns- och påverkansmöjligheter i de sakfrågor som regeringen driver på EU-nivå än i andra frågor. I ljuset av att de politiska partierna i samband med riksdagsvalet är otydliga med vilka frågor de vill driva på EU-nivå, och av att media allt mer sällan ställer frågor om detta i samband med riksdagsvalen blir EU-nivåns osynlighet ett påtagligt demokratiproblem. Det finns

¹⁴ Detta har även bidragit till en allt starkare position för statsministern och Statsrådsberedningen (Johansson & Tallberg 2010).

¹⁵ SOU 1993:14, s. 176–178.

¹⁶ Se t.ex. Bet. 2010/11: KU10, s. 97.

¹⁷ Regeringskansliet 2014b (Cirkulär 3).

därmed ett stort behov av att regeringen skapar nya och tydliga arbetsformer för sin information till, och dialog med, det omgivande samhället i de frågor som beslutas på EU-nivå. Det finns inga konstitutionella hinder för att utveckla nya former för beredning av EU-ärenden, och i de följande kapitlena föreslår vi bl.a. sådana förändringar.

Otydligheten medför ökat ansvar för förvaltningen

Ett annat resultat av EU-medlemskapet är den europeiska arenans allt djupare sammansmältning med det offentliga Sverige. Som 2006 års förvaltningskommitté konstaterade har myndighetskontakter mellan medlemsstater och gentemot EU:s organ ”efter hand internaliserats och blivit en reguljär del i den svenska statsförvaltningen”.¹⁸ Många myndigheters arbete styrs och påverkas numera till stor del av EU:s regelverk och många myndigheter deltar aktivt i utformningen av dessa regelverk. Detta har även inneburit en uppluckring av den traditionella uppdelningen mellan departement och myndigheter i de EU-relaterade frågor som regeringens myndigheter arbetar med. Relationen mellan regeringen och myndigheterna är i EU-sammanhang otydlig och därmed även styrningen av myndigheternas EU-arbete.¹⁹ På så sätt har det skapats en gråzon med oklara möjligheter till insyn och delaktighet för det omgivande samhället i de frågor där myndigheterna deltar i EU:s lagstiftningsarbete. Detta ställer dels nya krav på relationen mellan regeringen och myndigheterna, dels på myndigheternas eget informations- och samrådsansvar.

Tjänstemän vid regeringens myndigheter utformar ofta sina instruktioner själva, är många gånger osäkra på vem de representerar och kan i många sammanhang förhållandevis obemärkt för riksdag och regering agera direkt gentemot kommissionen och EU-myndigheter.²⁰ Tjänstemän som arbetar med EU-relaterade frågor kan på så sätt få en mer politisk roll än de tjänstemän som arbetar i andra delar av förvaltningen.²¹

¹⁸ SOU 2008:118, s. 56.

¹⁹ Se till exempel Ullström 2009; Tallberg m.fl. 2010; Bet. 2014/15:KU10.

²⁰ Bet. 2014/15: KU10, s. 47–50.

²¹ Tallberg m.fl. 2010, s. 71.

Många har efterlyst en tydligare styrning av myndigheternas EU-arbete.²² Det löser dock bara delar av problemet eftersom myndigheterna i vissa fall är underställda EU-organ. I de frågor där Regeringskansliet inte står för information och samråd med det omgivande samhället bör detta ansvar läggas på respektive myndighet både för att säkerställa insyn och delaktighet och för att möjliggöra ansvarsutkrävande. I följande kapitel föreslår vi åtgärder som avser att förbättra myndigheternas utåtriktade arbete med EU-relaterade frågor.

Osynligheten medför ökat ansvar för den regionala och lokala nivån

En tredje stor förändring är att folkvalda och tjänstemän på den regionala och kommunala nivån numera ofta är de dagliga uttolkarna av, och i praktiken de som genomför, en stor del av de beslut som fattats på EU-nivån. Långt ifrån Bryssel, och oftast även långt ifrån Stockholm, är det via kommuner och landsting/regioner som EU på ett konkret plan i dag möter medborgarna i vardagen. Kommuners påverkansarbete, liksom deras lagtolkande och representativa funktioner, får därför effekter för demokratins tillstånd både lokalt, nationellt och i EU.

Kommunernas EU-relaterade tillsynsarbete kan sägas utgöra den sista länken i EU:s förvaltningskedja.²³ Kommuner och regioner kan kontinuerligt göra politiska tolkningar vid tillämpningen av EU-rätten och har även i många fall etablerat egna kontor i Bryssel för att bl.a. kunna påverka politiken på EU-nivå. De har även i många fall genomfört förändringar i sin interna organisation till följd av det EU-relaterade arbetet. Däremot har ytterst få kommuner övervägt hur denna förändrade roll bör avspeglas i demokratiarbetet. Varken i samband med kommunala och regionala val eller i mellanvalsperioderna förekommer någon öppen debatt om hur kommunerna bör bedriva sitt EU-relaterade arbete. Oftast förekommer inte heller någon dialog med intresserade aktörer i regionen/kommunen. Kommuners och regioners många gånger intensiva EU-arbete har i stort sett helt hamnat utanför de demokratiska radarskärmarna.

²² Se t.ex. Statskontoret 2015; SOU 2008:118, s. 87–88; samt Tallberg m.fl. 2010, s. 141. För en avvikande åsikt, se Nergelius 2012, s. 81.

²³ SOU 2015:24, s. 358.

I regeringens demokratipolitik sägs att ”var och en ska ha makt över de beslut som rör den egna vardagen och känna förtroende för beslut som rör den enskilda individen”. När minst hälften av ”vardagsfrågorna” som behandlas i kommun- och regionfullmäktige har kopplingar till EU-nivån, och när enbart tolkningen av unionens upphandlingsregler styr hur över 600 miljarder kronor i skattemedel används årligen,²⁴ borde det vara självklart att regioner och kommuner för en löpande dialog med medborgarna om hur detta EU-relaterade arbete ska bedrivas. Detta sker inte i dag.

Särskilt borde den politiska dimensionen i det lokala EU-arbetet synliggöras och kunna bli debattskapande i den lokala politiken. I de följande kapitlen rekommenderar vi åtgärder som skulle kunna leda till att förstärka den lokala demokratin genom att synliggöra den stora del av kommunernas EU-relaterade arbete som i dag är i praktiken osynligt för medborgarna.

2.4 Särbehandling eller integration av EU-nivån

Under utredningens gång har vi talat med ett stort antal EU-kunniga och engagerade personer i vitt skilda verksamheter, såsom tjänstemän och folkvalda i kommuner och regioner, ideellt arbetande män och kvinnor i civilsamhällesorganisationer, tjänstemän i riksdagen, Regeringskansliet, myndigheter och Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, lärare, journalister, studenter, näringslivsföreträdare, bibliotekarier och forskare. Många av dessa arbetar dagligen med frågor som beslutats på EU-nivå, och uppfattar EU-politiken som en naturlig del av det politiska livet i Sverige. Däremot har de ofta haft skilda åsikter om EU-relaterade frågor organisatoriska hemvist i sina respektive verksamheter.

Vissa påpekar att ”EU-frågor” inte bör särskiljas i organisationer och sammanslutningar, med egna handläggare, kontor eller avdelningar. Det bör, hävdar de, inte finnas särskilda regler för hur EU-relaterade frågor behandlas utan de bör vara en naturlig och integrerad del av hela verksamheten. Andra, som förvisso delat denna grundinställning, påpekar att kombinationen av kunskapsbrister om EU

²⁴ Uppgift hämtad från Konkurrensverkets webbsida 2016-01-17 (konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna).

och politisk ovilja att tala om EU gör att dessa frågor inte får sin naturliga plats i verksamheten när de integreras ”i linjen”. Om alla ska ta ansvar, påpekar de, riskerar man att ingen tar ansvar.

Denna fråga har sedan EU-inträdet återkommande diskuterats i relation till riksdagens och Regeringskansliets organisation och arbetsätt, likväl som i kommuner och regioner. Frågan diskuteras också internt i många andra och spridda sammanhang, t.ex. i civilsamhällets organisationer, bland lärare i grund- och gymnasieskolan, bland journalister och även inom politiska partier. Att denna diskussion över huvud taget förs visar att EU-nivån fortfarande inte fått en naturlig hemvist i vårt sätt att tänka och prata om politik och demokrati.

Vår utgångspunkt har varit att EU-nivån borde ha ”normaliserats” i det svenska samhället, men att det *de facto* är en lång väg kvar. Därför är det också svårt att i alla situationer stödja synsättet att EU ska genomsyra alla relevanta delar av en organisation, särskilt om det saknas ett tydligt ansvar för utåtriktad samråd och information. En bedömning får ske utifrån varje organisations behov och strategiska arbete. Folkvalda församlingar och offentliga förvaltningar bör även tydligt väga in vilken lösning som bäst främjar informations- och samrådsansvaret gentemot det omgivande samhället. Om en integrering av EU-relaterade frågor riskerar att försämra utåtriktad information och dialog kan den behöva kompletteras med ett tydligt och identifierbart ansvar inom organisationen.

Till detta ska även läggas att många organisationer tenderar att i stället för att integrera EU-relaterade frågor placerar och reglerar dem tillsammans med ”internationellt arbete”. I detta avseende vill vi särskilt instämna med 2008 års förvaltningskommitté, som tydligt föreslog att internationellt arbete bör regleras åtskilt från EU-arbetet i rutiner, riktlinjer och styrinstrument.²⁵ Detta gäller inte bara t.ex. förvaltningsmyndigheter, utan även regioner och kommuner.

2.5 En negativ spiral av ansvarsundvikande

Sammantaget konstaterar vi att behovet av en levande och kontinuerlig diskussion om politiska frågor i samhället är större än på länge. När den politik som förs på EU-nivå är så undanskymd i det offent-

²⁵ SOU 2008:18, s. 96.

liga rummet som den är i dag går värdefulla demokrativärden förlo-
rade. Om kunskaperna om hur politiska beslut fattas, och om de poli-
tiska alternativen inte når människors medvetande i vardagen, är det
svårt för individen att kanalisera sina åsikter om hur samhället bör
fungera.

Det offentliga samtalet om EU förefaller ha hamnat i något av
en negativ spiral av ansvarsundvikande. Om vi hårdrar vår samlade
bild av de problem vi presenterar närmare i följande kapitel, så ser
de grova konturerna ut ungefär så här: *Utbildningssystemet* har ett
ansvar men förmår inte att i tillräcklig grad förmedla att EU-nivån
är en del av det svenska politiska systemet – och vice versa – varken
till blivande lärare eller till elever. Lärare hänvisar dels till att de inte
kan tillräckligt mycket själva, dels till att deras elever inte är intres-
serade. *Politiska partier*, vars medlemmar många gånger lämnat ut-
bildningssystemet med låga EU-kunskaper, undviker på samma sätt
ofta sitt ansvar att tala om EU. Även *media* undviker i många fall
sitt demokratiska ansvar, ofta med motiveringen att nyhetskonsu-
menterna inte är intresserade av EU men även på grund av att
många journalister inte själva har tillräcklig kunskap för att se de
politiska konfliktlinjer som partierna ofta undviker att debattera.
För *medborgarna* är media utan jämförelse den viktigaste informa-
tionskällan och förståelsen av EU-nivåns betydelse för många av de
största och viktigaste politiska frågorna i dag förblir därmed många
gångar vag.

Då återstår statsmakterna och förvaltningen. *Myndigheter, regioner*
och *kommuner* har i våra samtal motiverat sitt begränsade utåtriktade
arbete med att det primärt är regeringen som bör ha detta ansvar.
Regeringen informerar om ett antal breda övergripande tematiska
politiska områden med EU-koppling på sin webbplats, men länkar i
många fall vidare till rådets webbplats eller riksdagens EU-upplysning
för närmare information. I *riksdagen* har EU-upplysningen upphört
att existera som en egen verksamhet, med motiveringen att EU-
frågor har blivit en naturlig del av utskottens arbete.

I denna situation är det föga förvånande att kunskapen om och
deltagandet i EU-relaterade frågor i Sverige är lågt. Det är kanske
mer förvånande att över hälften av de röstberättigande faktiskt gick
till valurnorna i det senaste Europaparlamentsvalet. Men det är sam-
tidigt en viktig påminnelse om att åtgärder behövs. I en välmående
demokrati behöver alla som vill delta i formuleringen av politiken

också ha lika förutsättningar att göra det. I dag har svenska väljare i praktiken sämre möjligheter att via riksdagsvalet påverka regeringens politik i de frågor som beslutas på EU-nivå än regeringens politik i andra frågor. Individer och civilsamhällets organisationer har även sämre möjligheter mellan valen att påverka regeringens löpande politik i EU-relaterade frågor än regeringens politik i andra frågor. Det samma gäller möjligheterna att påverka regioners och kommuners EU-arbete. Därmed ligger en stor del av ansvaret för att förbättra insyn, delaktighet och inflytande här, på hemmaplan.

3 Bättre kunskap om EU

3.1 Sammanfattning och förslag

I detta kapitel kartlägger vi kunskapsläget i Sverige om EU i allmänhet, kunskapen hos kunskapsförmedlarna samt vilken typ av kunskap som förmedlas i skolan. I kapitel 5 redogör vi för den kunskaps- och informationsförmedling som politiska partier och media står för. Den samlade bilden är att nivån på EU-kunskaperna i samhället är låg och att förklaringen delvis finns hos kunskapsförmedlarna och delvis i innehållet i den kunskap som förmedlas. Vi resonerar även om hur olika typer av kunskapsbrister förstärker varandra och om hur detta bidrar till att befästa och kanske till och med förvärra kunskapsskillnader om politik på EU-nivå och nationell nivå.

Olika former av kunskaphöjande åtgärder, inte minst i skolan och det bredare utbildningssystemet, måste därför vara ett av de primära instrumenten för att långsiktigt säkerställa ett brett samhällsligt deltagande i framtida politiska beslut. Detta innefattar även åtgärder för att ge kunskapsförmedlarna bättre förutsättningar.

I korthet föreslår vi:

- Att kompetenssatsningar genomförs för lärare och skolledare.
- Att Sieps ges i uppdrag att erbjuda särskilda EU-utbildningar för lärare vid landets journalistutbildningar.
- Att regeringen möjliggör fortbildning för yrkesverksamma journalister.
- Att Sieps ges ett särskilt uppdrag att genomföra utbildning för förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting/regioner.

- Att skolans styrdokument ska stärkas ytterligare för att reflektera EU-nivåns betydelse för demokrati- och inflytandefrågor.
- Att regeringen beslutar om aktiviteter för att stödja skolorna att anordna skolval till Europaparlamentet.

Dessa förslag presenteras närmare i detta kapitel. Kapitlet inleds med ett resonemang om vad kunskap om EU är och hur denna kunskap kan mätas. Därefter redogör vi för allmänhetens intresse för och kunskap om Europeiska unionen. Sedan följer en beskrivning av hur kunskapen ser ut i grupper som har i uppgift att förmedla kunskap; lärare, journalister, förtroendevalda och tjänstemän. Slutligen redogör vi för undervisningen om EU i skolan.

3.2 Vad är kunskap om EU?

Det är en förutsättning för delaktighet att den enskilde har grundläggande kunskaper om demokratins spelregler och om sina politiska rättigheter och påverkansmöjligheter. Detta innefattar en förståelse för hur de viktigaste demokratiska institutionerna fungerar och om de aktörer som formellt fattar politiska beslut. I en välmående demokrati är sådan kunskap angelägen för att den enskilde ska kunna formulera åsikter utifrån sina egna politiska preferenser för att kunna påverka politiken och för att kunna utkräva politiskt ansvar. Omvänt gäller sannolikt också att en brist på sådan kunskap riskerar att skapa en känsla av maktlöshet och utanförskap, vilket i sin tur kan utgöra grogrund för olika anti-demokratiska krafter.¹

Sedan det svenska inträdet i EU år 1995 har formerna för såväl EU-samarbetet som påverkansmöjligheter förändrats. EU-samarbetet är en del av svensk inrikespolitik och det genomsyrar alla beslutsnivåer ända ner till den kommunala. Vår kartläggning visar att oavsett mätmetod är kunskapen om dessa förändringar på många sätt bristfällig, även i samhällsgrupper som på olika sätt ansvarar för kunskapsförmedling. Efter mer än två decennier som EU-medlem verkar kunskapsläget i Sverige inte heller nämnvärt ha förbättrats, och det finns till och med tecken på att det i vissa fall försämrats. Ur

¹ Popkin & Dimock 2000.

ett demokratiperspektiv är detta ett problem som måste tas på allvar. Bristande kunskaper om EU innebär bristande möjligheter till delaktighet och inflytande i frågor som sträcker sig från det lokala till det globala.

Om kunskap och deltagande

Begreppet kunskap är svårgripbart men samtidigt oomtvistat som en av grundförutsättningarna för politiskt deltagande. Det påstås till och med ibland att sambandet mellan kunskap och deltagande är ett av de starkaste samband som man kan hitta inom samhällsvetenskapen.²

Sambandet är egentligen en process i två steg. Med god utbildning ökar förmågan att ta till sig komplex information. Detta gäller även information om politik och politiska frågor. God kunskap leder därför, i ett andra steg, till att minska känslan av svårighet och hinder för de individer som på olika sätt vill förhålla sig till pågående politiska processer eller driva på för att få upp nya frågor på den politiska dagordningen. En individ med utbildning och kunskap har helt enkelt lättare att delta i samhällslivet i vid mening, vare sig det gäller att rösta i ett allmänt val, göra sin röst hörd i en viss fråga eller organisera sig med likasinnade för att påverka politiken. Forskningen har också kunnat visa att kunskap påverkar valdeltagande, särskilt hos unga människor.³ Unga människor som blir intresserade av politik fortsätter också ofta att vara det under resten av livet.⁴

Det grundläggande orsakssambandet handlar därmed om vikten av utbildning och kunskap i allmänhet – inte nödvändigtvis om just samhällskunskap eller kunskap om politik. Som grupp tenderar t.ex. högutbildade att rösta i allmänna val i högre grad än lågutbildade. Politiskt deltagande bör därmed ses som något som förvisso ofta är kopplat till allmän kunskapsnivå, men som naturligen förstärks av kunskap om just politiska frågor.⁵ Politisk kunskap blir därför av särskilt intresse här.

² Lake & Huckfeldt 1998, s. 567.

³ Howe 2006, s. 138.

⁴ Se till exempel Merelman & King 1986, och Prior 2010.

⁵ Popkin & Dimock 1999.

Om att mäta politisk kunskap

Det finns inget givet svar på hur politisk kunskap bäst kan mätas och vad den kan och bör bestå av. Bland demokratiforskare diskuteras ofta mätmetoder för att kunna visa skillnader på både ”bredd” och ”djup” i politiska kunskaper. Ibland föreslås även olika begrepp för olika typer av kunskap, som till exempel demokratisk eller politisk kompetens, ”s sofistikerad demokratisk kunskap” och ”politisk läskunnighet”.⁶

De kunskapsbegrepp som används innefattar oftast, som ett minimum, två typer av kunskap. Det ena handlar enkelt uttryckt om ”vem som bestämmer” i politiken. Bakom detta ligger idén om att den gode medborgaren bör ha grundläggande kännedom om t.ex. de lagstiftande och exekutiva politiska institutionerna, om domstolarnas roll samt om hur man som medborgare väljer sina politiska representanter. Vi kan kalla detta för *system- och processkunskap*, dvs. övergripande kunskap om hur de politiska besluten kommer till och hur de genomförs. Eller, med andra ord, kunskap om när och var man som medborgare kan påverka och utkräva ansvar.

Den andra typen av kunskap handlar om innehållet i politiken och förståelsen för vilka möjliga politiska alternativ som finns. Det kan handla om kunskap både om grövre skiljelinjer mellan olika politiska partier, och om bakgrund, orsakssamband, och skiljelinjer i enskilda politiska sakfrågor. Detta är kunskap som är av grundläggande betydelse i samband med demokratiska val likväl som för kontinuerligt påverkansarbete. Vi kan kalla detta för *valmöjlighetskunskap*, eller kunskap om de möjliga politiska alternativen. Utan sådan kunskap är det svårt att skapa sig en uppfattning om hur man som individ vill att den framtida politiken ska utformas.

Om att mäta EU-kunskap

Om vi använder de nu nämnda kategorierna av politisk kunskap när vi studerar EU så har vi alltså två grova kunskapsblock att förhålla oss till. *System- och processkunskap* handlar då i sin mest grundläggande form om vem som har makten att bestämma över politiken på

⁶ Några exempel återfinns till exempel i Milner 2002; Delli Carpini & Keeter 1993; Luskin 1987; Dahl 1992; Cassel & Lo 1997; och Hansen 2009.

EU-nivån. Exempel på sådan kunskap är t.ex. 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 krets av 28 länder, förståelse för att en stor del av de beslut som fattas i riksdagen är direkta följder av redan fattade EU-beslut och förståelse för vilka frågor som beslutas på vilken nivå, samt hur EU-medlemskapet påverkar svensk politik (inklusive regional och lokal nivå) och vice versa.

Denna typ av kunskap ger individen möjlighet att ifrågasätta, ställa följdfrågor, göra sin röst hörd och utkräva ansvar. Den ger individen egen makt att leta vidare efter specialiserad kunskap i olika sakfrågor. Och den ger individen en allmän förståelse för att lokala, regionala och nationella beslut ofta har kopplingar till, eller är en direkt följd av, beslut som har fattats på europeisk nivå. För denna typ av kunskap har utan tvekan skolan och utbildningssystemet det allra största ansvaret för att förmedla en grundläggande förståelse.

Det andra kunskapsblocket, om *valmöjligheter*, handlar om en förståelse för det politiska innehållet – vilka politiska alternativ som står till buds. Denna kunskap är mer situationsberoende och behöver kontinuerligt underhållas i takt med att nya frågor förs upp på den politiska dagordningen. Den är därför också i viss mån mindre beroende av ”skolkunskaper” och i stället starkt beroende av ”den offentliga debatten” såsom denna utövas och förmedlas i medierna och av de politiska partierna och deras företrädare.

Vid en genomgång av existerande undersökningar om ”EU-kunskap” slås man dock av att dessa ofta väljer en tredje typ av kunskap. Det handlar då närmast om ”encyklopediska” kunskaper, utifrån frågor som om Schweiz är medlem i EU eller vad en euro kostar. Vi har mestadels valt bort redovisningar av detta slag i vår beskrivning av kunskapsläget eftersom de sannolikt har mycket liten bäring på individens benägenhet att aktivt delta i samhällslivet.

Det bör också anmärkas att det helt tycks saknas undersökningar och forskning om bl.a. individens kunskap om samspelet mellan EU:s politiska system och det nationella beslutsfattandet. Utredningen har därför endast haft några få grova och grundläggande kunskapsmätningar att tillgå, framför allt om system- och processkunskaper. Vi har kompletterat dessa med uppgifter från ett par beställda undersökningar samt ett antal mindre omfattande egna stickprovsundersökningar.

3.3 Allmänhetens kunskap om EU

Bedömning: Det finns en stor kunskapslucka vad gäller påverkans- och inflytandemöjligheter i alla de frågor som berörs av EU-nivån. Allmänhetens kunskap om de svenska politiska institutionernas roll *i frågor som inte berörs av EU-nivån* är förhållandevis god. Däremot är kunskaperna om de svenska politiska institutionernas roll *i frågor som beslutas på EU-nivån* betydligt sämre. Förutsättningarna att påverka politiken och att i efterhand utkräva ansvar är därmed sämre i de sakfrågor som har en koppling till EU-nivån än i de sakfrågor som saknar en sådan koppling.

3.3.1 Bristande kunskap och intresse

Undersökningar som kartlagt intresset för och kunskapen om EU-relaterade frågor har varit olika till sin karaktär och haft skilda syften, allt ifrån enstaka mätningar utförda av enskilda företag på uppdrag av t.ex. Regeringskansliet eller riksdagen till omfattande forskningsprojekt. Därtill finns Eurobarometern, som kommissionen genomför löpande.⁷

Över en längre tid, och oavsett mätmetod, går det att utläsa två tydliga mönster. För det första känner en majoritet av de tillfrågade inte särskilt väl till EU-systemet och vilka frågor som påverkas av EU-nivån. En majoritet anser också att de har otillräckliga kunskaper för att kunna diskutera EU-beslut. Mer än hälften av medborgarna anser sig vara tämligen oinformerade om politiska beslut som fattas på Europainivå och hur de hänger ihop med politiken i Sverige.

För det andra är kunskapen och intresset ojämnt fördelat mellan grupper och regioner. Kvinnor är i lägre utsträckning än män intresserade och engagerade i EU-relaterade frågor och unga är betydligt mindre intresserade än äldre. Lågutbildade har sämre EU-kunskaper än personer med högre utbildning. Personer med låg utbildning tror också i lägre utsträckning än högutbildade att de påverkas av EU-beslut. Intresset för EU är också lägre i mindre orter än i storstäder.

⁷ Eurobarometern är en återkommande opinionsundersökning om medborgarnas åsikter som utförs av Europeiska kommissionen.

Dessa skillnader har varit relativt stabila över tid och 20 års EU-medlemskap har inte nämnvärt förändrat kunskapsläget. Till viss del kan detta förklaras av att många av dessa mönster även återfinns i undersökningar om nationell politik, inte enbart i Sverige, men som vi visar nedan är ojämlikheterna i kunskaper i många fall betydligt större när det gäller EU-kunskap.

Hälften av medborgarna är ointresserade av EU

Intresset för EU är begränsat hos allmänheten och intresset verkar också i stort följa mönstret för kunskap. En indikator på intresse är hur noga allmänheten uppfattar att de följer EU-relaterade frågor och hur ofta de pratar om EU med andra i sin omgivning. I vår undersökning från 2015 anger drygt 4 av 10 (42 procent) att de följer EU-politiken mycket eller ganska noga, vilket kan jämföras med drygt 7 av 10 (73 procent) som följer inrikespolitiken.⁸ En majoritet följer alltså inte EU-politiken särskilt noga eller över huvud taget. Eurobarometerens mätningar visar på snarlika resultat. År 2013 uppgav 49 procent av svenskarna att de var intresserade av EU-relaterade frågor.⁹ En undersökningsserie från Novus från 2007, 2008 och 2009, visar också på liknande nivåer, även om frågan där formulerades något annorlunda.¹⁰ Det kan möjligen vara så att intresset har ökat på senare tid. I Eurobarometerens mätning från år 2015 uppgav 76 procent av svenskarna att de var mycket eller ganska intresserade av EU-relaterade frågor.¹¹

En annan indikator på intresse är hur ofta personer pratar om EU. I vår Demoskopundersökning från 2015 säger två av tre personer att de diskuterar EU-relaterade frågor någon gång per månad eller oftare. Skillnaden är stor mellan män och kvinnor, och 40 procent av kvinnorna i undersökningen uppger att de aldrig, eller högst någon gång per år, diskuterar EU-relaterade frågor. Motsvarande siffra för män ligger på 23 procent. Intresset för EU är också högre hos personer med högre utbildningsnivå och är större i storstäder

⁸ Demoskop 2015.

⁹ Eurobarometer EB/EP 79.5 2013.

¹⁰ Novus Opinion 2009.

¹¹ Eurobarometer EB/EP 84.1 2015. Resultatet bör emellertid ses i ljuset av att undersökningen genomfördes mellan den 19 september och den 29 september 2015 då flyktingkrisen i Europa stod i fokus samt då debatten om EU:s framtid intensifierades.

än i mindre orter.¹² Benägenheten att diskutera EU-relaterade frågor verkar även öka med åldern. Bland personer under 30 år uppger 19 procent att de diskuterar EU-relaterade frågor flera gånger i månaden medan motsvarande siffra är 32 procent för personer över 65 år. Samtidigt följer äldre personer även inrikespolitik mer noga. Denna variation återspeglar därför troligtvis att äldre följer nyheter i allmänhet och inte bara EU-relaterade frågor mer ingående. Det verkar vara fler som följer och diskuterar EU-relaterade frågor än som uppfattar att de påverkas av EU-beslut i någon större utsträckning.¹³

Vilka EU-relaterade frågor som diskuteras styrs till stor del av aktuella händelser. I vår mätning dominerade krisen i Grekland svaren när de tillfrågade uppgav vad deras senaste diskussion handlade om.¹⁴ Därefter kom frågor om migration, situationen i Ukraina och utsatta EU-medborgare.

Särskilt låg intressenivå och kunskap bland unga

Enligt vår undersökning från 2015 verkar allmänhetens intresse för och kunskap om EU delvis vara åldersrelaterad. Detta bekräftas även i en undersökning där de svenska resultaten från Eurobarometern år 2012 redovisas utifrån åldersgruppernas svar. Den yngre åldersgruppen (15–24 år) skiljer sig från de andra åldersgrupperna och är den grupp som har minst intresse för frågor som beslutas inom EU. Majoriteten (54 procent) i den yngre åldersgruppen svarar att de inte är intresserade av EU-relaterade frågor. På liknande sätt visade sig svenska elevers låga EU-intresse i den så kallade ICCS-studien från år 2009 där 75 procent av de tillfrågade eleverna svarade att de inte var speciellt intresserade av europeisk politik.¹⁵ I förhållande till de övriga deltagande länderna i studien utgjorde svenska elever därmed en av de grupper som hade lägst EU-intresse.

¹² Demoskop 2015.

¹³ Demoskop 2015. Demoskopundersökningen genomfördes samtidigt som den svenska debatten tilltog om hur kommuner skulle hantera det snabbt ökande antalet utsatta EU-migranter som kom från andra EU-länder. Sannolikt påverkade just den debatten i hög grad svaren i enkäten.

¹⁴ Svaren dominerades så kraftigt av krisen i Grekland att den behövde blockeras bort för att återstoden av materialet skulle kunna analyseras.

¹⁵ Kerr m.fl. 2010. (International Civic and Citizenship Education Study).

I ICCS-studien presenterades även andra resultat som pekar på det låga intresset bland unga för EU. När eleverna fick frågan om hur de såg på sitt medborgerliga deltagande i framtiden, till exempel i Europaparlamentsval och riksdagsval, svarade endast 63 procent att de kommer att rösta i Europaparlamentsvalet vilket kan jämföras med att 85 procent tror att de kommer att rösta i riksdagsvalet.¹⁶ I en studie från år 2015 finns det emellertid tecken på att intresset kan ha ökat i de yngre åldersgrupperna.¹⁷

Den självskattade kunskapen om EU varierar

De kunskapsundersökningar vi har haft tillgång till har använt olika metoder för att bedöma vad kunskap är och hur kunskap kan mätas. Ett vanligt mått är subjektiv kunskap, där respondenten skattar sin egen kunskap. I andra mätningar ställs rena faktafrågor, och i vissa fall kombineras dessa mått i en och samma mätning. Frågor som mäter förståelse för valmöjligheter och påverkansmöjligheter eller som jämför förhållanden mellan lokal, regional, nationell och EU-nivå är mindre vanliga.

När det gäller självskattad allmänkunskap om EU spelar det stor roll hur frågan ställs. I Eurobarometern år 2014 ombads respondenterna att svara på hur välinformerade de ansåg sig vara om EU-relaterade frågor. I den svenska undersökningen svarade då 59 procent att de känner sig dåligt eller helt oinformerade om dessa frågor (EU-snittet låg på 63 procent). Betydligt fler män ansåg sig välinformerade än kvinnor (42 procent respektive 29 procent). Det var bara drygt 2 av 10 som ansåg att invånarna i Sverige generellt är mycket eller ganska välinformerade.¹⁸

¹⁶ Skolverket 2010. Siffrorna baseras på de som svarat att de "troligen" eller "definitivt" kommer att rösta i Europaparlamentsvalet och riksdagsvalet.

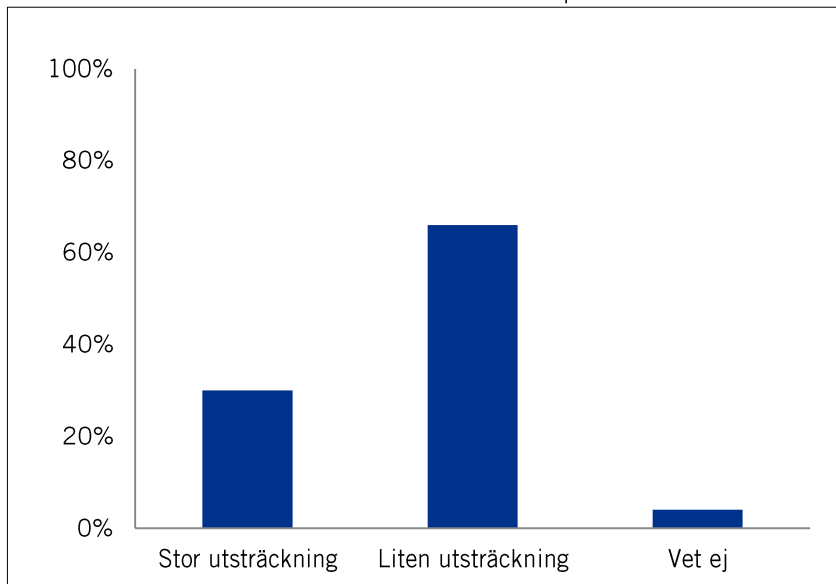
¹⁷ Eurobarometer 84.1 2015. Även dessa resultat bör ses i ljuset av att flyktingkrisen nådde sin kulmen samt att debatten om EU:s framtid blev allt intensivare under perioden då undersökningen genomfördes.

¹⁸ Standard Eurobarometer 83 2015. (Fyra svarsalternativ angavs).

Den självskattade kunskapen är ännu lägre vid mer precisa frågeställningar. I den undersökning som vi lät genomföra år 2015 svarade hela 66 procent att de i ”liten utsträckning eller mycket liten utsträckning” uppfattar sina kunskaper om EU-beslut som tillräckliga för att kunna diskutera hur de själva påverkas av dessa.¹⁹

Figur 3.1 Allmänhetens kunskap om EU-beslut

I vilken utsträckning uppfattar du att du har tillräcklig kunskap om EU-beslut för att kunna diskutera hur du påverkas av dessa?



Källa: Demoskop 2015.

Låg kunskap om hur beslut fattas

Den bild av låg kunskap som ges i de självskattade undersökningarna speglas även i undersökningar som syftar till att mäta mer direkt system- och processbaserad typ av kunskap.

I samband med Europaparlamentsvalen har t.ex. väljarnas EU-kunskap mätts både med frågor om system- och processkunskap²⁰ och ren lexikalisk EU-kunskap.²¹ Då svarade runt 35 procent (kor-

¹⁹ Demoskop 2015.

²⁰ Exempel på påståendeformulerad fråga: EU-parlamentet stiftar alla lagar inom EU.

²¹ Exempel på frågor: Vet du i vilken av följande städer EU-kommissionen har sitt högkvarter? Är Spanien med i EU? Hur många medlemmar är med i EU?

rekt) jakande på påståendet ”EU-parlamentet kan avsätta EU-kommissionen” och 43 procent svarade rätt på frågan om antalet medlemsländer i EU.²² I en annan undersökning svarade drygt 7 av 10 (74 procent) rätt på påståendet att Europaparlamentets ledamöter väljs direkt av medborgarna (EU-snitt 62 procent) och närmare 7 av 10 (68 procent) på påståendet att EU:s lagstiftning beslutas gemensamt av Europaparlamentet och medlemsländerna (EU-snittet 62 procent). Drygt 6 av 10 (63 procent) svarade jakande på påståendet att EU består av 28 medlemsstater (EU-snitt 65 procent).²³

Svaren i undersökningarna följer kända mönster bland olika grupper. Sambandet mellan ålder och EU-kunskap är till exempel tydligt även här. I en undersökning med kunskapsfrågor svarade de yngre (18–23 år) endast rätt på i genomsnitt 4,7 frågor av tolv, medan de som var äldre än 65 år i enomsnitt svarade rätt på 6,3 frågor. Högutbildade svarade rätt på fler frågor än de med lägre utbildning (6,3 respektive 5,4 rätt svar av 12). Män hade en större andel rätt på kunskapsfrågorna än kvinnor (männen svarade i snitt rätt på 6,2 frågor av 12 jämfört med 5,4 för kvinnorna).²⁴

När det gäller skillnader i kunskap mellan män och kvinnor är det dock viktigt att notera att det sannolikt finns en inbyggd ”självförtroendefaktor” som tenderar att påverka resultatet. De till synes bättre kunskaperna hos män förefaller till en del helt enkelt bero på att män i större utsträckning än kvinnor tenderar att överskatta sina kunskaper och att våga gissa på vad som är rätt svar.²⁵ Man kan därför anta att kunskapsskillnaderna mellan män och kvinnor är mindre än vad undersökningarna visar.

Det är även svårt att dra slutsatser om kunskapsläget med utgångspunkt i undersökningar som endast erbjuder ett fåtal färdiga svarsalternativ. Vi valde därför även att ge ett par kortfattade kunskapstester till några grupper statsvetarstudenter, för att få en uppfattning om hur god kunskapen var bland personer som kan förväntas ha större kunskaper om hur politiska beslut kommer till än allmänheten. Bland de studenter som läste första terminens stats-

²² Oscarsson & Holmberg 2010. (Valforskningsprogrammet vid Statsvetenskapliga institutonen i Göteborg i samarbete med Statiska centralbyrån, år 2005 och 2009. Finansiering saknades för att genomföra motsvarande intervjuer år 2014. I stället genomfördes en postenkät.)

²³ Standard Eurobarometer 83 2015; Eurobarometer EB/EP 79.5 2013.

²⁴ Oscarsson & Holmberg 2010.

²⁵ Lizotte & Sidman 2009; Mondak & Anderson 2004.

vetenskap, och i de flesta fall hade avslutat gymnasieskolan *efter* revideringen av läroplanen år 2011 (se avsnitt 3.4.1), kunde 71 procent inte korrekt ange EU:s båda lagstiftande institutioner.²⁶ Bland studenter på masternivå i statsvetenskap, som således var inne på sitt fjärde (eller mer) år på universitet, kunde 60,5 procent fortfarande inte korrekt ange dessa två institutioner.²⁷

Siffrorna ovan kan jämföras med allmänhetens kunskaper om det svenska politiska systemet. I en aktuell undersökning kunde tre av fyra (75 procent) uppge vilket organ som stiftar lagar i Sverige, 83 procent vilken politisk nivå som har huvudansvar för skolan och hela 92 procent svarade rätt på frågan om vilken politisk nivå som har huvudansvar för sjukvården.²⁸ Bland studenterna på första terminens statsvetenskap kunde drygt 70 procent svara på vilken politisk institution som stiftar lagar i Sverige.²⁹ Även om undersökningarna inte är direkt jämförbara, visar de sammantaget att kunskapen om EU:s lagstiftande institutioner är betydligt lägre än kunskapen om att riksdagen stiftar svenska lagar.³⁰

Kunskaperna om EU är förmodligen även betydligt lägre än motsvarande kunskaper om det amerikanska systemet. Detta indikeras i alla fall genom det kunskapstest vi bad svenska masterstudenter i statsvetenskap att göra. Till exempel svarade 74 procent rätt på hur domare utses till USA:s högsta domstol, medan endast 29 procent svarade rätt på hur domare utses till EU-domstolen.³¹ Skillnaderna var ännu större i lexikaliska kunskaper. Drygt 76 procent kunde ange hur många stater som finns i USA, men endast 42 procent visste hur många medlemsländer EU har. Medan 92 procent visste vilken dag USA firar nationaldag, visste endast 2 procent vilken dag som var EU:s motsvarighet. Och medan närmare 80 procent kunde placera USA:s högsta domstol i rätt stad (Washington), visste endast 8 pro-

²⁶ Kunskapstestet gavs till 120 studenter på kursen Politik och styrelse vid Lunds universitet, den 27 oktober 2015.

²⁷ Frågan var ställd som en öppen fråga, och löd: *För de flesta beslut om ny EU-lagstiftning krävs att ett lagförslag röstas igenom av två av EU:s institutioner. Vilka?* I denna undersökning var det dock endast 38 studenter som sammantaget ingick vid två teststillfällen under 2015. Siffrorna innehåller därför ett stort mått av osäkerhet.

²⁸ Strömbäck 2015.

²⁹ Utredningens egen undersökning.

³⁰ Som kuriosita kan också nämnas att bland masterstudenterna i statsvetenskap visste 76 procent vad byggnaden heter där den svenska statsministern har sitt kontor (Rosenbad), men endast 8 procent visste vad byggnaden heter där kommissionens ordförande har sitt kontor (Berlaymont).

³¹ Dessa frågor var av *multiple choice*-karaktär, och innehöll tre svarsalternativ.

cent att EU-domstolen ligger i Luxemburg. Kunskaperna om det egna politiska systemet verkar alltså vara sämre än kunskaperna om ett främmande politiskt system på andra sidan Atlanten.

En annan typ av kunskapsmätningar handlar om hur väl enskilda känner till vad som gäller för den som vill arbeta i, eller köpa varor från, ett annat EU-land. Det handlar alltså inte om kunskap om EU som politiskt system utan snarare om exempel på lagar som gäller för den enskilde till följd av den inre marknaden. I en undersökning som Kommerskollegium har låtit göra på uppdrag av regeringen framkom att två tredjedelar av de tillfrågade inte kände till att alla tullar har avskaffats mellan länderna på den inre marknaden, och endast två av tio kände till att momsen ska betalas i ursprungslandet när en privatperson köper en vara från ett annat EU-land. Färre än hälften (47 procent) kände till att man inte behöver ett arbetstillstånd för att som EU-medborgare arbeta i ett annat EU-land.³²

Undersökningen visade även på stora kunskapsbrister bland företagen om inre marknaden. Endast 21 procent av företagen bedömde att de själva hade mycket eller ganska goda kunskaper om sina rättigheter på den inre marknaden. Endast en dryg tredjedel av företagen kände till att arbetstagare från andra medlemsländer inte behöver ha ett svenskt arbetstillstånd för att jobba i Sverige. 4 av 10 företag svarade fel eller var osäkra på frågan om ett företag måste vara etablerat i ett annat EU-land för att delta i offentlig upphandling. Bara drygt hälften av företagen (56 procent) kände till att en vara som får säljas i ett medlemsland normalt också får säljas i alla medlemsländer. Det var bara 4 procent av företagen som svarade rätt på alla tre kunskapsfrågor om inre marknaden som ställdes i undersökningen.³³

Avslutningsvis ska anmärkas att det visade sig vara svårt att skapa sig ens en rudimentär bild av EU-kunskaperna hos civilsamhällets organisationer. Det verkar inte finnas några kunskapsmätningar och forskningen på området handlar främst om delaktigheten på den europeiska arenan. Det är dock inget som tyder på att kunskaperna hos civilsamhällets organisationer skulle vara starkare eller svagare än hos andra grupper, utan de följer med stor sannolik mönstret som beskrivits ovan. Denna bild har bekräftats av flera organisatio-

³² Kommerskollegium 2011.

³³ Kommerskollegium 2011.

ner vid ett rundabordsamtal med utredningen.³⁴ Flera av de medverkande ansåg att kunskapsbrist, i kombination med komplexiteten i EU:s beslutsfattande, gjorde det svårt för civilsamhället att delta fullt ut och utöva inflytande.

Många underskattar EU:s betydelse i vardagen

Förmodligen hänger intresse och kunskap till viss del ihop med uppfattningen om hur, och i vilken utsträckning, EU påverkar vardagslivet. Skillnaderna mellan olika undersökningar är i detta avseende dock för stora för att det ska gå att dra några långtgående slutsatser. I en Eurobarometerundersökning från år 2009 svarade endast 4 procent av de tillfrågade svenskarna att de ansåg att beslut på EU-nivå påverkar vardagslivet, medan 56 procent svarade att de påverkas av EU-beslut när frågan ställdes år 2015.³⁵ Ett annat sätt att bedöma personers uppfattning om hur EU påverkar de vardagsnära frågorna har varit att fråga om EU:s betydelse för den kommunala verksamheten. Medan Sveriges kommuner och Landsting, SKL, gör bedömningen att ungefär 60 procent av de kommunala frågorna påverkas av EU-beslut, svarade hälften av de tillfrågade i en Sifo-undersökning att de tror att EU:s påverkan ligger på 20 procent.³⁶

En tolkning av dessa skillnader skulle kunna vara att det finns en utbredd föreställning att EU är långt borta och har föga med vardagslivet att göra, men att de senaste årens debatter om hemlösa och utsatta EU-medborgare har ökat känslan av EU:s närhet. Denna tolkning stöds av svaren från förtroendevalda i kommuner, landsting och regioner om vilka EU-relaterade frågor de diskuterar med sina väljare (se nedan).

³⁴ Rundabordsamtal 2015-05-05.

³⁵ Standard Eurobarometer 72 2009; Demoskop 2015.

³⁶ Europaportalen 2015.

3.3.2 Kunskapen om EU över tid

Bedömning: Under dryga två decenniers EU-medlemskap har de förväntade ”inlärningseffekterna” om EU-nivåns sammanflätning med det svenska politiska systemet varit små.

Det finns, som vi diskuterat ovan och även återkommer till senare i detta kapitel, flera möjliga förklaringar till varför kunskaperna om EU-nivån är sämre än kunskaperna om det svenska systemet. Likväl finns det anledning att förvänta sig att EU-kunskaperna borde ha ökat i samhället. EU-samarbetet har gradvis växt i omfattning. EU har också, på ett allt mer påtagligt sätt, blivit sammanflätat med politik på kommunal, regional och nationell nivå. EU spelar helt enkelt en större roll för det svenska politiska systemet i dag än vid det svenska EU-inträdet år 1995. En ny generation borde ha lämnat skolan med grundläggande EU-kunskaper, något som inte var lika självklart före EU-inträdet. En inlärningseffekt skulle även kunna förväntas hos politiska journalister, vilket borde ha kunnat förbättra medierapporteringen. Vi har dessutom sett ett ökat valdeltagande över tid, något som ofta förknippas med ökad kunskap.³⁷

I en studie från 2009 konstaterades dock att svenskarnas EU-kunskaper, mot förväntan, inte hade ökat mellan 2004 och 2009.³⁸ I en tidigare studie, där de jämförde EU-kunskaper över en längre period, drogs samma slutsats: Svenskarna har inte varit ”särskilt läroaktiga elever”.³⁹ Vi förmodar att detta gäller än i dag. Även om det är svårt att dra långtgående slutsatser utifrån enstaka och ibland svårjämförliga mätningar, är den mest rimliga slutsatsen vid en sammanvägning att allmänhetens kunskaper över tid inte har ökat utan är relativt oförändrade.

Vi kan dock notera att även om svenskarna inte varit särskilt läroaktiga elever så har självförtroendet ökat. Att en majoritet inte uppfattade att de ”känner till vad EU gör och vilka frågor som diskuteras” konstaterades t.ex. i en mätserie av EU 2004-kommittén mellan 2001 och 2004. Cirka 57 procent svarade ”inte särskilt väl” eller ”inte alls”, och cirka 42 procent svarade ”ganska väl” eller ”mycket väl” på

³⁷ Oscarsson & Holmberg 2010.

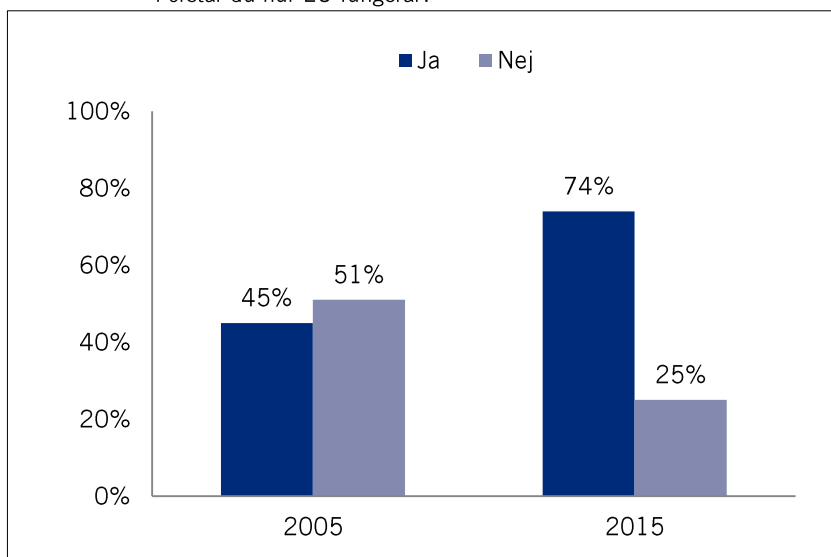
³⁸ Oscarsson & Holmberg 2010.

³⁹ Oscarsson & Holmberg 2006.

denna fråga. Resultatet visade sig vara stabilt vid de tre mättillfällena (2001, 2003 och 2004).⁴⁰ Dessa siffror låg ungefär på samma nivå i Eurobarometern vid samma tidpunkt. När intervjupersonerna själva år 2005 fick betygsätta sina kunskaper ansåg 45 procent att de visste hur EU fungerade.⁴¹ Andelen svenskar som säger sig förstå hur EU fungerar har ökat betydligt sedan dess, och år 2015 svarade 74 procent att de förstod hur EU fungerade.⁴²

Figur 3.2 Svenskarnas självskattade EU-kunskap

Förstår du hur EU fungerar?



Källa: Standard Eurobarometer 2005 och 2015.

En grupp som däremot faktiskt förefaller förbättra sina kunskaper över tid är de som aktivt arbetar under en lång period med politiska uppdrag eller med EU-relaterade frågor. Ju längre en person haft ett politiskt förtroendeuppdrag, desto större vikt verkar läggas vid EU-relaterade frågorna. Bland kommun- och regionpolitiker med över 20 års erfarenhet talar 62 procent om EU-relaterade frågor en eller flera gånger i månaden, medan samma siffra för kommunpoli-

⁴⁰ Pilen Affärsutveckling 2004.

⁴¹ Standard Eurobarometer 64 2005.

⁴² Standard Eurobarometer 83 2015.

tiker som haft sitt förtroendeuppdrag mindre än ett år endast är 41 procent. Detta trots att det stora flertalet nyvalda kommunpolitiker är unga som har vuxit upp med ett svenskt EU-medlemskap. Detta mönster återfinns också när det gäller hur noga de förtroendevalda följer EU-relaterade frågor: 54 procent av de som haft förtroendeuppdrag i mindre än ett år följer vad som händer i politiken på EU-nivå jämfört med 66 procent av de som haft förtroendeuppdrag i över 20 år. Motsvarande siffra för inrikespolitik på nationell nivå är dock 91 respektive 98 procent.⁴³

3.4 Kunskap hos kunskapsförmedlarna

Det finns tre faktorer som har särskilt stor betydelse när det gäller att påverka kunskapsnivån hos medborgarna; utbildningssystemet, medias informationsförmedling och den politiska debatten.⁴⁴

Idealbilden av hur dessa kunskapsvägar ser ut är förhållandevis lätt att beskriva. I en demokrati förväntas utbildningen i skolan ge en grundläggande förståelse för att – som regeringsformen uttrycker det – all offentlig makt utgår från folket. Eleverna förväntas lämna skolan med tillräckliga kunskaper för att kunna utöva denna makt. Kunskapen hos de unga vuxna förväntas sedan öka, dels med hjälp av kontinuerlig och lättillgänglig mediabevakning, dels när politiska partier och personer som är – eller vill bli – folkvalda formulerar och förmedlar information om sin föreslagna politik.⁴⁵

Som vi har konstaterat ovan är denna idealbild av olika skäl ganska långt ifrån verkligheten. Bland annat bygger den på att skola, media och den politiska debatten faktiskt förmår förmedla kunskap som hjälper väljare att kunna förstå och formulera sina politiska preferenser. I detta avsnitt går vi igenom den förhållandevis ringa forskning och litteratur som finns om *kunskapsförmedlarnas egna EU-kunskaper*, och föreslår åtgärder som skulle kunna höja kunskapsnivån i dessa grupper. I kapitlets sista avsnitt går vi sedan igenom *vilken typ av EU-kunskap* som förmedlas i skolan. Motsvarande bild av hur media samt de politiska partierna förmedlar denna kunskap redogör vi för i kapitel 5.

⁴³ Demoskop 2015.

⁴⁴ Dahl 1992.

⁴⁵ Dahl 1992.

3.4.1 Lärarkårens EU-kunskaper

Bedömning: En stor andel av grundskole- och gymnasielärare har, delvis till följd av bristfällig undervisning vid universitet och högskolor, inte tillräcklig kunskap om EU:s roll för att kunna införliva EU i undervisningen. Åtgärder behöver vidtas för att höja EU-kompetensen hos lärare och skolledare.

Många lärare vittnar om att det är svårt att undervisa om Europeiska unionen. I intervjuer i flera olika studier antyds att just kunskapsbrist och brist på intresse hos lärarna utgör en stor del av förklaringen.⁴⁶ Som vi tidigare har konstaterat finns det ett behov av att generellt förbättra kunskapen i samhället om Europeiska unionen, om hur beslut som fattas på EU-nivå samverkar med beslutsprocesserna i Sverige samt om vilka möjligheter det finns för den enskilde att påverka beslut. Det finns också forskning som tyder på att formell utbildning på många sätt påverkar graden av medborgares samhällsliga deltagande.⁴⁷ För att få till stånd en långsiktig förändring är därför ökade kunskapssatsningar inom skolan helt centrala.

När vi vid ett tillfälle gjorde ett stickprov bland en grupp lärare som vidareutbildades till "EU-skolambassadörer" (se nedan) svarade hälften av dem att de inte ansåg sig ha tillräckliga förkunskaper för att undervisa om EU. Detta är en anmärkningsvärd siffra, som också bekräftas av andra undersökningar. I en studie om EU-undervisning i gymnasieskolan från 2011 svarar hela två tredjedelar av de tillfrågade lärarna att de behöver kompetensutveckling om EU. Av dessa uppger särskilt många kvinnliga lärare, lärare som har undervisat kortare tid och lärare som i huvudsak undervisar på yrkesprogram att de har ett stort behov av vidareutbildning.⁴⁸ När vi vid ett senare tillfälle hade möjlighet att ställa rena faktafrågor till EU-skolambassadörer visade det sig att 56 procent av dem inte kunde svara på vilka som är EU:s lagstiftande institutioner. Däremot visste 75 procent av dem att Europaparlamentet kan avsätta kommissionen med ett misstroendevotum.

⁴⁶ Hylén 2011; Karlefjärd 2011.

⁴⁷ Hoskins, d'Hombres & Campbell 2008.

⁴⁸ Hylén 2011, s. 22.

För att få en indikation på vad morgondagens lärare lär sig om EU under sin utbildning kontaktade vi ett antal universitets ämneslärarutbildningar inom samhällsvetenskap, historia och geografi.⁴⁹ Alla universitet, med ett undantag, uppger att de har EU-inslag i ämneslärarprogrammen i samhällskunskap. Vissa uppger att de behandlar EU i enstaka kurser, vanligtvis som en del av internationella relationer, komparativ politik eller svensk förvaltningspolitik. Flera universitet erbjuder dessutom en valfri kurs med ett tydligt Europaperspektiv (till exempel kurs i Europapolitik). Med andra ord varierar det hur mycket EU-undervisning som ingår i ämneslärarprogrammen för samhällskunskap. Det är svårt att dra några generella slutsatser om hur stor andel EU-undervisningen i slutändan blir när EU exempelvis är ett delmoment av en eller flera 7.5 poängskurser. Dessutom vet vi inte något om innehållet, dvs. vilken typ av EU-kunskap, som förmedlas i högskoleundervisningen. I ljuset av den stora upplevda kunskapsbristen hos en majoritet av lärare, och särskilt de nyutexaminerade, får vi anta att EU-undervisningen på högskolorna inte förmedlar tillräckligt av sådana kunskaper som lärarna kan använda i klassrummet och att EU-nivån inte i tillräcklig grad integreras i undervisningen.

På lärarutbildningarna i historia och geografi verkar kurser om EU inte erbjudas alls. Utbildningarna har endast enstaka undervisningstillfällen som berör EU. Ett sådant exempel kan vara ett seminarium eller föreläsning som berör EU:s historia eller framväxt.

Kompetensinsatser för lärare

Genom åren har en rad olika utbildningsinsatser genomförts för att stärka EU-undervisningen i skolan. Utbildningarna har varit olika ambitiösa – från endagsutbildningar till mycket omfattande program där lärare har utbildats till så kallade EU-skolambassadörer. I en studie om EU-undervisningen i gymnasieskolan från 2011 uppger cirka hälften av gymnasielärarna att de har deltagit i någon form av kompetensutveckling om EU.⁵⁰

⁴⁹ Macri & Pfaff 2015.

⁵⁰ Hylén 2011.

Den mest omfattande satsningen är utbildningen till EU-skolambassadörer. Projektet har pågått sedan 2009 inom ramen för ett partnerskap mellan kommissionen, Europaparlamentet och regeringen.⁵¹ Det är i huvudsak gymnasielärare, men även högstadielärare, från hela landet som genomgår utbildningen som omfattar utbildningstillfällen både i Stockholm och Bryssel med studiebesök vid EU:s institutioner. Dessutom arrangeras årliga nätverksseminarier för alla skolambassadörer som har utbildats genom åren.

Vid sidan om skolambassadörsutbildningen har även kortare utbildningstillfällen för lärare och skolledare erbjudits av parterna. Vidare har en webbplats och metodmaterial tagits fram i syfte att stärka EU-undervisningen. Efter utbildningen är målsättningen att skolambassadören ska stödja och inspirera kollegor i deras EU-undervisning. Projektet syftar därmed till att sprida kunskaper till annan skolpersonal. Huruvida detta har skett har inte följts upp i någon studie.

Skolambassadörsutbildningarna arrangeras av Universitets- och högskolerådet, UHR, i samarbete med Europaparlamentets informationskontor och Europeiska kommissionens representation i Sverige. Den huvudsakliga finansieringen står kommissionen för. Regeringen har stått för viss finansiering.⁵² Sedan starten har 149 skolambassadörer utbildats, men de senaste åren har antalet utbildningsplatser varit färre till följd av minskat budgetanslag från kommissionen.⁵³

Tidigare arrangerade även UHR:s föregångare Internationella programkontoret EU-kompetensutvecklingsdagar för gymnasielärare, ”EU på schemat”. Vidare har utbildningar arrangerats av universitet och högskolor (vanligen som en del av Lärarlyftet), EU-upplysningen, Utrikespolitiska Institutet med flera. En tidigare satsning gjordes även av den parlamentariskt sammansatta EU 2004-kommittén (senare Kommittén för EU-debatt). Kommittén hade

⁵¹ Sedan 2014 samarbetar parterna inom ett s.k. strategiskt partnerskap, som inte innefattar centrala medel från kommissionen (jämför tidigare förvaltningspartnerskap). UHR (tidigare Internationella programkontoret) har ansvarat för genomförandet.

⁵² Åren 2013–2015 avsattes 500 000 kronor årligen för insatser inom ramen för förvaltningspartnerskapet/strategiska partnerskapet via statsbudgeten (utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 9:1 Svenska institutet för europapolitiska studier samt EU-information). För år 2013 och 2014 fördelades summan enligt följande: 100 000 kronor för insatser för lärare (UHR), 400 000 kronor för insatser för ungdomar inför Europaparlamentsvalet (MUCF). För 2015 avsattes 200 000 kronor för insatser för lärare (UHR), 300 000 för ungdomar (MUCF). För år 2016 avsätts 350 000 kronor för insatser för lärare (UHR).

⁵³ Inledningsvis utbildades 50 lärare årligen. Antalet har minskat till 25.

skolan som central målgrupp för verksamheten. I slutrapporten över sin verksamhet 2001–2006 konstaterades att kommittén hade bidragit till att 10 600 elever och 3 650 lärare på olika sätt aktivt arbetat med EU och EU:s framtidsfrågor. Utöver detta räknade kommittén med att drygt 100 000 elever, via sina lärare, hade kommit i kontakt med de idéer och det material som kommittén hade tagit fram som stöd för hur lärare kan arbeta med EU-relaterade frågor i klassrummet.⁵⁴ I samband med EU-ordförandeskapen 2001 och 2009 genomförde även Regeringskansliet särskilda satsningar på skolan. Även EU-upplysningen har genom åren bidragit till olika utbildningar för lärare.

Det är osäkert hur stor effekt vidareutbildning av lärare har haft på undervisningen i klassrummet, men överlag har utbildningarna för EU-skolambassadörer varit mycket uppskattade av deltagarna och beskrivs som ett framgångsrikt projekt i utvärdering av förvaltningspartnerskapet.⁵⁵ Utbildningsinsatserna har haft en positiv inverkan på lärarnas egen kompetens och flera lärare uppger i utvärderingar att de efter utbildningen betraktar EU som ett perspektiv och inte som ett moment i en kurs. Lärare som deltagit i vidareutbildningar förefaller också i högre grad än andra lärare ha förändrat sin undervisning sedan 2008, då kursplanen reviderades.⁵⁶

Förslag: En utökad satsning bör genomföras på EU-ambassadörsutbildningen. Regeringen bör ge UHR i uppdrag att ha det koordinerande ansvaret. UHR:s uppdrag ska även innefatta att förstärka kompetensutbildningen för lärare på yrkesprogram i gymnasieskolan. Som stöd för undervisningen bör metodmaterial tas fram för lärare och elever.

Den befintliga skolambassadörsutbildningen bör intensifieras samt kompletteras med särskilda insatser för lärare på yrkesprogram i gymnasieskolan. När så är möjligt bör detta ske inom ramen för befintliga utbildningsinsatser. Även insatser för skollärdare bör ingå i satsningen. Erfarenheter av metoder från andra lärarfortbildningar

⁵⁴ Kommittén för EU-debatt 2006.

⁵⁵ Ernst & Young 2012.

⁵⁶ Hylén 2011.

kan tjäna som inspiration. Av särskilt intresse kan metoder för kollegialt lärande vara.⁵⁷

Som stöd för lärarna bör metodmaterial utformas så att det passar olika undervisningsgrupper och vara inriktat på att förmedla en förståelse för hur EU-medlemskapet påverkar svensk politik (inklusive regional och lokal nivå) och vice versa. Med fördel kan materialet utformas i samarbete med Forum för levande historia för att förmedla bakgrunden till Europeiska unionens bildande.

Inom ramen för detta arbete föreslår vi även att ett pilotprojekt genomförs med ett digitalt test på ”demokratisk läskunnighet”, eller ”demokratikörkort” för gymnasieelever, vilket kan inkludera ett tävlingsmoment. Efter genomförd utbildning i samhällskunskap (1a1 respektive 1b) ska elever ha möjlighet att testa sina kunskaper om påverkans- och inflytandevägar och hur beslut fattas på lokal, regional, nationell och EU-nivå. Testet ska, i enlighet med ämnesplanen, visa en förståelse för det svenska demokratiska systemet och hur de fyra beslutsnivåerna är sammanlänkade. Demokratitestet kan med fördel kopplas till ett tävlingsmoment. De som klarar alla frågor bjuds in till svårare nivåer med utslagsfrågor. Alla som klarar testet får ett elektroniskt diplom, och bland eleverna som klarar den svåraste nivån med utslagsfrågor ges en möjlighet att vinna en resa med klassen till Bryssel. Erfarenheter från LSU:s arbete med ”Makten är din”, samt riksdagens tävling EUpplyst, ska beaktas i detta arbete. Det kan även finnas digitala applikationer som kan tjäna som utgångspunkt. Projektet bör utformas i samarbete med intresserade EU-skolambassadörer som ett pilotprojekt inom ramen för UHR:s arbete med att stärka EU-skolambassadörutbildningen.

Vid eventuellt beslut om fortsatta utbildningsinsatser bör resultatet från den föreslagna analysen om hur EU-perspektivet förmedlas i undervisningen beaktas (se avsnitt 3.5). Det är vidare angeläget att låta utvärdera huruvida skolambassadörerna har bidragit till ökad kompetens för *hela* skolan i enlighet med projektets huvudtanke.

Målsättningen bör vara att det i samtliga kommuner ska finnas åtminstone en EU-skolambassadör samt åtminstone en EU-utbildad skolledare, som har gått utbildningen. I de större kommunerna

⁵⁷ Kollegialt lärande är en sammanfattande term för olika former av kompetensutveckling där kollegor genom strukturerat samarbete tillägnar sig kunskap och färdigheter. Metoden har till exempel använts i samband med matematiklyftet.

bör ambitionsnivån vara betydligt högre. Efter treårsperioden bör minst 160 nya skolambassadörer och 65 skolledare ha utbildats.

Till utbildningsinsatserna bör 2,6 miljoner kronor avsättas årligen under tre år. Därefter ska insatserna utvärderas. För framtagande och genomförande av pilotprojektet av digitalt test på ”demokratisk läskunnighet” bör 500 000 kronor avsättas.

3.4.2 Journalistkårens EU-kunskaper

Bedömning: Kunskapen hos många journalister om hur och var EU-relaterade politiska beslut fattas är inte tillräcklig för en löpande rapportering och granskning av hur dessa beslut påverkar situationen i Sverige, i Europa och globalt. För att EU-nivån ska bli en mer naturlig del av det offentliga samtalet behövs möjligheter till vidareutbildning, både för lärare på journalistutbildningar och för journalistkåren.

Det framhålls ofta att den svenska journalistkåren saknar nödvändiga kunskaper när det gäller EU-relaterade frågor, med undantag för ett antal enskilda väldigt kunniga journalister. Frilansande journalister från Bryssel vittnar också om dåliga kunskaper på hemmaredaktionerna. Vid djupintervjuer av såväl EU-journalister som politiker räknas ofta kunskapsbrister som ett viktigt skäl till att EU-perspektivet ofta blir styvmoderligt behandlat i media.⁵⁸

Hur dessa eventuella kunskapsluckor ser ut är det dock svårare att få svar på. Svenska Journalistförbundet uppger att det inte har någon uppfattning om journalisters EU-kunskaper. Vid samtal med personer som utbildar journalister har många påpekat att det finns stora kunskapsbrister. Det verkar inte heller finnas undersökningar att tillgå om svenska journalisters kunskap om hur EU fungerar eller hur EU påverkar politiken på lokal, regional och nationell nivå.

På journalistutbildningarna ges viss undervisning om EU men omfattningen varierar i hög grad.⁵⁹ Inom vissa utbildningar sägs undervisning om EU vara återkommande under hela utbildningen

⁵⁸ Wester 2009; Palm 2002; N. Lokrantz 2014.

⁵⁹ Utredningen har varit i kontakt med journalistutbildningen vid Lunds universitet, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Mittuniversitetet, Umeå universitet samt Södertörns högskola.

medan andra endast ägnar en eller två föreläsningar åt EU. Flera utbildningar uppger att EU-undervisningen är bristfällig och att mer EU-undervisning vore önskvärt. Anledningarna till att undervisningen får så lite utrymme verkar vara flera; bristande kompetens hos lärare och upplevd svårighet att bevaka EU:s institutioner men också ett ointresse för EU-kunskap hos arbetsgivare.

Det finns möjligheter för journalister att fortbilda sig. Via Journalistförbundet går det att söka stipendier för kompetensutveckling, men förbundet erbjuder inga kurser i EU-kunskap. EU:s institutioner erbjuder kurser för journalister både i Bryssel och Stockholm. Med tanke på den ringa undervisning som sker om EU på journalistutbildningarna, och på hur medierapporteringen om EU ser ut (se kapitel 5), vore det även önskvärt med utbildningsinsatser som långsiktigt kan få bredare effekt.

Förslag: Sieps ska ges i uppdrag att genomföra särskilda EU-utbildningar för lärare vid landets olika journalistutbildningar.

Kurserna bör vara inriktade på journalistiskt arbete med EU-relaterade frågor och ha fokus på kopplingen mellan EU och lokal, regional och nationell politik, samt på vägar för journalister att hitta information om olika politiska konfliktlinjer i EU-relaterade sakfrågor. De bör även innehålla tips om hur undervisning om EU kan ske inom ramen för journalistutbildningarna. 200 000 kronor per år över en treårsperiod bör avsättas för ändamålet. Därefter bör insatserna utvärderas.

Förslag: Regeringen ska möjliggöra fortbildningar för yrkesverksamma journalister om Europeiska unionen. Utbildningarna bör genomföras av Fojo.

Det övergripande syftet med utbildningarna är att höja kunskapen om Europeiska unionen och hur det svenska demokratiska systemet är sammanvävt med EU:s demokratiska system. Utbildningarna ska även bidra till ökad kunskap om hanteringen av EU-relaterade beslut i Sverige på nationell, regional och lokal nivå. Dessutom ska utbildningen öka kunskapen om vägar för journalister att hitta information om olika politiska skiljelinjer i EU-relaterade sakfrågor. En

del av utbildningen bör förläggas till Bryssel för att möjliggöra besök vid EU:s institutioner och Sveriges ständiga representation i EU samt bidra till att skapa kontakter.

Utbildningsinsatserna bör utformas på olika nivåer och för olika grupper av journalister. Fördjupad utbildning för ett femtontal journalister bör årligen genomföras där delar av utbildningen bör förläggas till Bryssel. Vidare bör kortare utbildningar genomföras vid ett stort antal medieföretag för en större grupp journalister, inklusive redaktionsledningar. Vidare kan webbaserade utbildningar erbjudas.

Medieinstitutet Fojo föreslås få i uppdrag att genomföra utbildningarna. Medieinstitutet Fojo är ett oberoende institut på Linnéuniversitetet som utifrån regeringsuppdrag vidareutbildar svenska journalister. För ändamålet föreslås 1,2 miljoner kronor årligen avsättas under en treårsperiod. Därefter bör insatsen utvärderas.

3.4.3 EU-kunskap hos förtroendevalda och tjänstemän

Bedömning: En stor andel av förtroendevalda och tjänstemän i kommunerna anser sig ha kunskapsbrist om hur EU-nivån påverkar den egna verksamheten. Olika former av kunskapshöjande åtgärder behövs och kan leda till förbättrade möjligheter till dialog och påverkansmöjligheter, både för det omgivande samhället och för kommunens eget påverkansarbete.

Som vi tidigare har påpekat har förtroendevalda en mycket viktig roll att spela i kunskapsförmedlingen om politiska samband, politiska valmöjligheter och potentiella vägar till inflytande och påverkan för väljarna.⁶⁰ Kunskapsnivån hos förtroendevalda och deras tjänstemän har stor betydelse för politikernas möjligheter att leva upp till detta ansvar. Det finns tyvärr inga systematiska undersökningar om vilka kunskaper förtroendevalda har om EU eller hur kunskapen ser ut inom de politiska partierna.

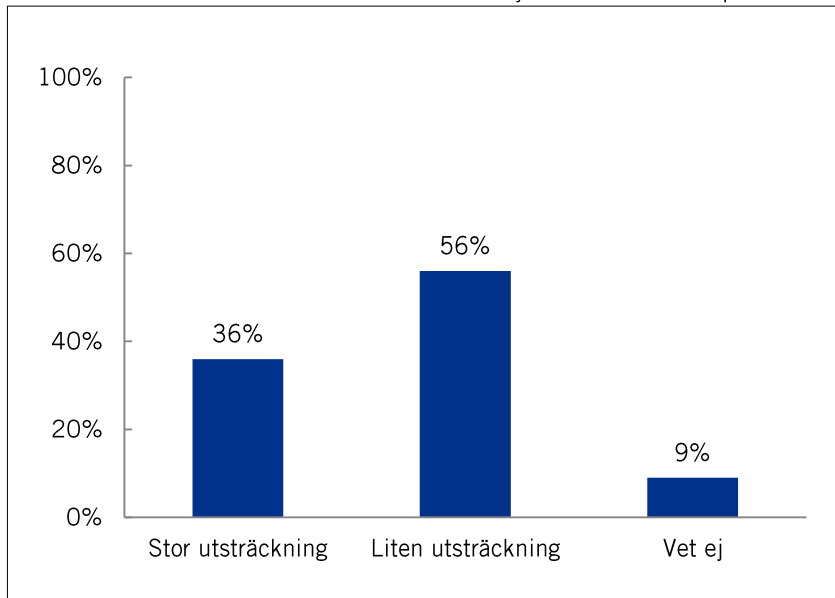
I brist på material, och för att få en bred bild av hur EU-relaterade frågor hanteras i hela landet, lät vi undersöka självskattad kun-

⁶⁰ Skr. 2013/14:61.

skap och intresse hos förtroendevalda i svenska kommuner.⁶¹ Resultatet antyder att det finns stora kunskapsbrister även här. Majoriteten av politikerna, 56 procent, uppfattar sin kunskap som otillräcklig för att kunna diskutera EU-beslut med sina väljare.⁶²

Figur 3.3 EU-kunskap, samtliga kommunpolitiker

I vilken utsträckning uppfattar du att du har tillräcklig kunskap om EU-beslut för att kunna diskutera med väljare hur din kommun påverkas?



Källa: Demoskop 2015.

Mest anmärkningsvärt är kanske att av dessa är det de nya kommunpolitikerna som uppfattar sitt kunskapsläge som svagast: 72 procent upplever att de i ganska liten eller mycket liten utsträckning har tillräckliga kunskaper.⁶³

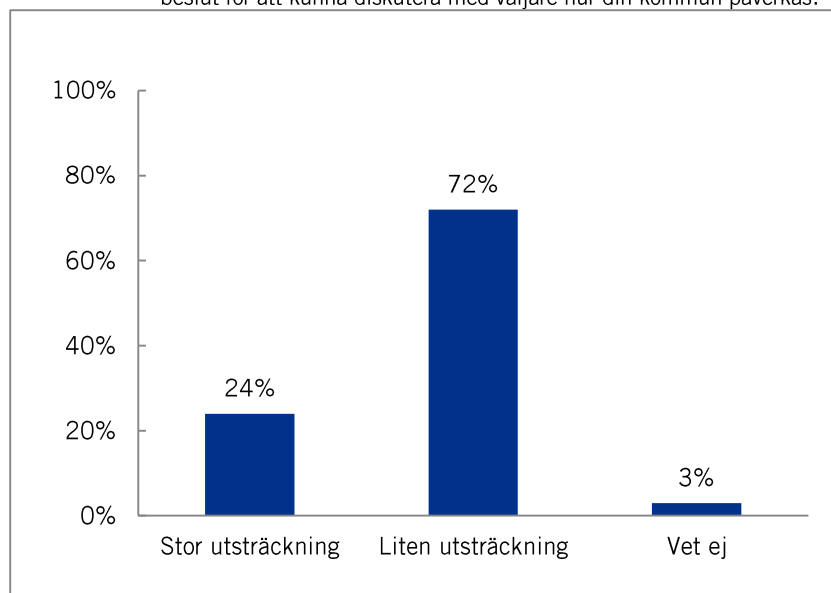
⁶¹ Demoskop 2015. Gruppen kommunpolitiker bestod av 4 642 kommunfullmäktigeledamöter, som intervjuades mellan den 9 och 15 mars 2015.

⁶² Sammanräkning av svaren "ganska liten utsträckning" och "mycket liten utsträckning".

⁶³ Sammanräkning av svaren "ganska liten utsträckning" och "mycket liten utsträckning".

Figur 3.4 EU-kunskap, förtroendeuppdrag mindre än ett år

I vilken utsträckning uppfattar du att du har tillräcklig kunskap om EU-beslut för att kunna diskutera med väljare hur din kommun påverkas?



Källa: Demoskop 2015.

Sju av tio kommunpolitiker anser att EU-beslut har stor eller ganska stor påverkan för kommunerna, men de följer EU-politiken i betydligt lägre utsträckning än vad de följer nationell politik. Knappt hälften anger att de pratar om EU med sina väljare minst en gång i månaden.⁶⁴ Det som mest diskuterades med kommuninvånare under våren 2015 var utsatta EU-medborgare som kommit till Sverige för att tigga. Upphandlingsfrågor var det näst mest diskuterade ämnet följt av integration och frihandelsfrågor.

Även bland tjänstemän på kommunal och regional nivå verkar det finnas stort behov av mer EU-kunskap. I samarbete med Sveriges kommuner och landsting, SKL, lät vi ställa följande fråga till samtliga kommuners och landstings/regioners EU-handläggare: *Anser du att tjänstemännen överlag har tillräckliga kunskaper om hur EU-beslut påverkar lokal- och regionpolitiken?* Hela 74 procent svarade nekande på frågan.⁶⁵

⁶⁴ Demoskop 2015.

⁶⁵ SKL 2015. Svarsfrekvensen var 48 procent.

Kompetensinsatser för förtroendevalda och tjänstemän

Förtroendevalda har en rad möjligheter till fortbildning. Så erbjuder till exempel politiska partier, regioner, kommuner, och SKL utbildningsmaterial och i vissa fall kurser med EU-inslag. SKL:s Brysselkontor tar även årligen emot ett stort antal förtroendevalda i Bryssel. Det finns inga särskilda EU-inriktade utbildningar för nya riksdagsledamöter, men utskottskanslierna och partierna erbjuder fortbildning där EU ibland kan vara ett inslag.

I många kommuner och landsting verkar det helt saknas ett strategiskt arbete för EU-utbildning. Endast cirka en av 10 kommuner och landsting/regioner svarar i enkäten vi lät göra tillsammans med SKL att de har en plan för regelbunden fortbildning av förtroendevalda om EU:s påverkan på den lokala/regionala politiken. Däremot har något fler, en av fem kommuner, motsvarande plan för tjänstemännen i kommunen.

En statlig punktinsats gjordes under 2014 då Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) hade ett särskilt uppdrag av regeringen att utbilda kommunala tjänstemän och folkvalda i samband med valet till Europaparlamentet.⁶⁶ Det var första gången en sådan satsning gjordes. Utbildningarna genomfördes i samarbete med SKL och Europaparlamentets informationskontor i Sverige. De var kostnadsfria och finansierades via ett extraanslag. Tio utbildningstillfällen ägde rum runt om i Sverige och sammanlagt deltog 381 personer. I utbildningarna behandlades den lokala och regionala nivån i EU, liksom regioners ställning och möjligheter till påverkan i EU:s beslutsprocess.

Sedan år 2013 erbjuder Sieps även återkommande utbildningar i EU-kunskap för anställda inom offentlig verksamhet. Kursutbudet är brett; under år 2014 fanns fjorton fasta utbildningar, varav sju var allmänna och sex specialiserade (varav en rör den lokala och regionala nivån i EU). Dessa kurser är avgiftsbelagda. Under 2014 genomfördes totalt 37 utbildningar med 1154 deltagare. Motsvarande siffra för 2013 var 21 utbildningar med 419 deltagare. Närmare 60 procent av deltagarna var anställda vid Regeringskansliet.

Även Sveriges kommuner och landsting erbjuder kompetensinsatser i EU-relaterade frågor för i huvudsak SKL:s egna politiker

⁶⁶ Extra anslag 500 000 sek.

och tjänstemän. Färre aktiviteter riktas mot politiker och tjänstemän i kommuner och landsting/regioner ute i landet.

Skriften ”På gång inom EU”, liksom webbsända seminarier är viktiga verktyg för att nå ut bredare. Via Brysselkontoret kan kommuner och landsting/regioner även få rådgivning. Enligt SKL finns det en efterfrågan på EU-utbildningar runt om i landet, men organisationen har inte haft en möjlighet att möta den.

Förslag: Sieps ska ges i uppdrag att under de kommande tre åren genomföra utbildning för förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting/regioner.

Mot bakgrund av de upplevda kunskapsbristerna och den efterfrågan på utbildning som finns framstår fortsatta utbildningsinsatser som ytterst angelägna. Satsningarna bör inte endast genomföras inför val. Det är viktigt att utbildningarna anpassas till lokala förhållanden och att utbildningstillfällena bidrar till att öka kunskapen och medvetenheten om EU:s betydelse för den lokala nivån samt att de marknadsförs på ett ändamålsenligt sätt. Medborgarnas möjlighet till insyn, delaktighet och inflytande i EU-relaterade frågor bör utgöra en central del av utbildningarna.

Det är angeläget att Sieps fortsätter att bedriva sin relativt nya och uppskattade utbildningsverksamhet. Det vore önskvärt om ytterligare ansträngningar görs för att bredda deltagarkretsen.

Särskilda medel om 1 miljon kronor per år under tre år bör avsättas för detta ändamål. Målet bör vara att utbildningarna ska ske i minst tio regioner/kommuner årligen. Efter treårsperioden bör satsningen utvärderas.

3.4.4 EU-kunskap hos universitetslärare

Många av samhällets kunskapsförmedlare, till exempel lärare, journalister och tjänstemän i lokal, regional och statlig förvaltning, har fått kunskaper om hur samhället styrs från universitetsutbildningar som inkluderar statsvetenskap. Liksom för de andra grupperna finns det inga studier om statsvetarlärares kunskap om Europeiska unionen eller undervisningsmetoder när det gäller att belysa EU-per-

spektivet som en del av det svenska, europeiska och globala politiska systemet.

I samband med Statsvetenskapliga förbundets årsmöte hösten 2015 lät vi därför genomföra en mindre stickprovsundersökning där vi bad deltagarna – som kom från statsvetenskapliga institutioner i hela Sverige – att besvara sex kunskapsfrågor om EU.⁶⁷ Resultatet visade att det även i denna grupp finns mycket stora kunskapsbrister om EU:s lagstiftare men även om de grundläggande principerna för EU-samarbetet. Två tredjedelar (66 procent) kunde inte uppge vilka EU:s två lagstiftande institutioner är, och färre än hälften (43 procent) svarade rätt på om Europaparlamentet kan avsätta kommissionen med ett misstroendevotum. Väldigt få kunde svara på vad som avses med ”de fyra friheterna” i EU-sammanhang (endast 16 procent). När vi efterfrågade namnen på kommissionens ordförande respektive EU:s utrikespolitiska talesperson svarade 45 respektive 10 procent rätt. Knappt hälften (47 procent) kunde ange vilken partigrupp som är störst i Europaparlamentet. Av de sammanlagt 58 personer som besvarade frågorna var det endast tre stycken som prickade in alla rätt.

Med tanke på den mycket låga kunskapsnivån bland de som svarade, kan detta till del förklara varför t.ex. gymnasielärare och tjänstemän i statlig och kommunal förvaltning inte har lämnat universitet med en god förståelse för till exempel EU:s plats i det svenska demokratiska systemet.

3.5 EU i skolan

Vi har ovan argumenterat för att olika typer av EU-kunskap kan vara av varierande vikt i olika situationer. Den typ av kunskap som förmedlas i tre av de viktigaste kanalerna för kunskapsspridning, nämligen skolan, media och de politiska partierna påverkar i hög grad möjligheterna för individer och andra aktörer att skapa sig en bild av valmöjligheter och möjligheter till delaktighet och inflytande. Vi har därför valt att även ge en översiktlig bild av vilken typ av kunskap som förmedlas via dessa kanaler. I detta avsnitt redovisar

⁶⁷ Urvalet av de svarande var slumpmässigt i bemärkelsen att vi bad alla statsvetare som deltog i ett antal arbetsgrupper under konferensen att svara på frågorna. Eftersom antalet statsvetare som ”testades” endast uppgick till 58 personer ska siffrorna tolkas med viss försiktighet.

vi problem i den förmedling av demokratiska kunskaper som sker i skolan i dag. I kapitel 5 redovisar vi kortfattat motsvarande brister i medias och politiska partiers sätt att förmedla information om EU-relaterade sakfrågor och pågående politiska processer.

Den sammantagna bilden visar varför målsättningen som nämns i vårt utredningsdirektiv, om att kunskaperna bör vara lika goda om EU:s beslutsfattande som de är om det nationella beslutsfattandet, inte kan uppnås med den kunskapsspridning som sker i dag. Skolan förmår inte i tillräckligt hög grad förmedla kunskaper om EU:s politiska system, och medier och de politiska partierna brister i sin förmedling av vilka valmöjligheter som finns i pågående politiska processer. Innehållet i kunskapsförmedlingen är skevt och dessutom är omfattningen av kunskapsspridningen, via alla de tre kanalerna, alltför låg. Betänkandets kapitel om EU-information kompletterar avsnittet nedan.

Bedömning: Undervisningen i grundskolan och gymnasieskolan förmedlar sällan kunskap om EU-nivåns betydelse för demokratis förutsättningar och individens inflytandemöjligheter. Skolan behöver på ett tydligare sätt förmedla t.ex. vem som väljer EU:s beslutsfattare, hur beslut som fattas på EU-nivå är sammanlänkande med beslut som fattas på lokal, regional och nationell nivå samt i större utsträckning väcka intresse genom att exemplifiera med de intressekonflikter som finns i olika sakfrågor.

År 2011 reviderades läroplanerna för grundskolans årskurs 7–9 och för gymnasieskolan. Från att tidigare inte ens ha varit omnämnt för årskurs 7–9, anges EU numera som ett centralt innehåll i ämnet samhällskunskap, både i grundskolan och i gymnasieskolan. Ändringarna gjordes till följd av en omfattande undersökning av EU-undervisningen i gymnasieskolan, som genomfördes av Skolverket på uppdrag av regeringen år 2007.⁶⁸

Undersökningen visade inte bara på behovet av en reviderad ämnesplan. Den visade också att omfattningen av undervisningen varierade mycket – både mellan olika lärare och inom olika pro-

⁶⁸ Skolverket 2007. Vissa förtydliganden hade redan gjorts några år tidigare när det gäller EU-undervisningen på gymnasiet till följd av Skolverkets undersökning.

gram. Det framkom också att lärarna främst förmedlade EU:s historia och dess institutionella uppbyggnad. I betydligt mindre omfattning behandlades sakfrågor som ofta intresserar ungdomar, såsom miljö och migration. Undersökningen visade också att eleverna generellt hade dåliga förkunskaper.⁶⁹ När det gäller läromedel visade det sig att EU-perspektivet i mycket liten omfattning togs upp i andra sammanhang än i det avsnitt som handlar om EU:s uppbyggnad och historiska framväxt. Inget av de läromedel som Skolverket lät undersöka fokuserade på de olika beslutsnivåerna.⁷⁰

Enligt samhällskunskapskursplanen för årskurs 7–9 ska undervisningen numera ta upp ”Sveriges politiska system med Europeiska unionen, riksdag, regering, landsting och kommuner”. Undervisningen ska även behandla ”individens och gruppers möjligheter att påverka beslut och samhällsutveckling samt hur man inom ramen för den demokratiska processen kan påverka beslut”.⁷¹ På liknande sätt beskriver gymnasieskolans ämnesplan i samhällskunskap att ”demokrati och politiska system på lokal och nationell nivå, samt inom EU” ska utgöra en del av det centrala innehållet.⁷²

Det saknas helt undersökningar om eventuella förändringar i grundskolan, medan en uppföljande undersökning av gymnasieskolan genomfördes år 2011 av Internationella programkontoret (i dag UHR).⁷³ Vid det tillfället verkade elevernas kunskaper i allmänhet inte ha ökat. När det gäller gymnasieelevernas förkunskaper var resultatet år 2011 till och med något sämre än vid det första mättillfället. Nittio procent av lärarna ansåg att färre än hälften av eleverna eller nästan inga elever har goda förkunskaper om EU, ett resultat vars förklaringar vi främst får söka i grundskolan.

Det verkar därmed som om förändringarna i styrdokumentet inte fått den önskade effekten. När utredningen under hösten 2015 frågade ett antal EU-skolambassadörer hur de uppfattade högstadies- och gymnasieelevers EU-kunskaper i jämförelse med vad eleverna borde kunna enligt läroplanen, svarade 79 procent av de tillfrågade lärarna att elevernas kunskaper inte uppnår läroplanens

⁶⁹ Skolverket 2007.

⁷⁰ Hylén 2011, s. 29–31.

⁷¹ Skolverket 2011a.

⁷² Skolverket 2011b.

⁷³ Hylén 2011.

mål.⁷⁴ Att kunskapen om EU-systemet är dålig när eleverna lämnar gymnasieskolan bekräftas även av de siffror på nya statsvetarstudenters kunskaper som vi har redovisat ovan. Genom att komplettera slutsatserna från vår lärarenkät med ett antal andra studier om EU- och samhällskunskapsundervisning i allmänhet, får vi fram en bild av att skolan fortfarande inte förmedlar kunskap om demokrati och inflytande på EU-nivån, och dess relation med den nationella, regionala och kommunala nivån, trots ambitionshöjningen i styrdokumentet.

EU skiljs från Sveriges statsskick

Det kanske mest uppseendeväckande är att EU, precis som i medierna, fortfarande förefaller behandlas som något som är separat från det svenska demokratiska systemet.⁷⁵ EU framhålls ofta som ett utrikespolitiskt område i undervisningen och är sällan integrerat i undervisningen om svensk politik. Innehållet i EU-undervisningen verkar därmed inte vara utformat för att bidra till politiskt deltagande i EU-relaterade frågor.

Medan undervisningen om svensk politik av lärare beskrivs som "flerdimensionell", där även processer och politikens innehåll inkluderas, beskrivs EU-undervisningen som "endimensionell" med fokus på EU:s institutioner och EU:s utvidgning. Väldigt få lärare tar upp frågor om politiska aktörer, val till Europaparlamentet, samt EU i världen.⁷⁶ Kopplingen till det svenska systemet förefaller också vara i stort sett helt frånvarande. Ingen av de intervjuade lärarna i en studie från 2011 uppgav att de i sin undervisning gick igenom vilka svenskar som fanns representerade i Europaparlamentet, regler för hur mandaten tillsätts eller vilka som får rösta i valet till Europaparlamentet.⁷⁷ När det gäller politikens innehåll verkar frågan om för- och nackdelar med EU-medlemskapet (och om vilka partier som är för eller emot EU) helt dominera undervisningen i grundskolan.⁷⁸

⁷⁴ 66 procent av lärarna svarade att elevernas EU-kunskaper är lägre än vad de förväntas kunna enligt läroplanen. 13 procent svarade att elevernas kunskaper är mycket lägre.

⁷⁵ Se Hylén 2011 om gymnasieskolan, och Wall 2011 om grundskolan.

⁷⁶ Wall 2011, s. 70.

⁷⁷ Wall 2011.

⁷⁸ Wall 2011, s. 82.

Läromedlen förefaller i stort spegla denna begränsade syn på EU. Situationen verkar inte ha förändrats nämnvärt sedan Skolverkets studie år 2007. Eftersom den uppföljande studien inte omfattade en granskning av läromedel har vi själva genomfört ett stickprov på tre böcker som används för den grundläggande samhällskunskapsundervisningen.⁷⁹

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att EU i princip inte tas upp i samband med det svenska styrelseskicket, utan beskrivs i en separat del, ofta i internationella sammanhang tillsammans med FN och Nato. Inte heller i avsnitten om demokrati beskrivs EU. EU beskrivs relativt utförligt och nyanserat, dock med fokus på historia, fördrag och institutioner snarare än EU:s politikområden och hur samarbetet fungerar i praktiken.

Detta avspeglar sig även i proven, både i grundskolan och i gymnasiet.⁸⁰ I grundskolan ges ofta provfrågor som är kopplade till riksdagsvalet, men frågor om Europaparlamentsvalet förefaller helt frånvarande.⁸¹ I en studie från 2010 av hur samhällskunskapsprov utformas i gymnasiet, konstateras att det i stort sett aldrig görs några kopplingar mellan Sveriges och EU:s regler, eller hur EU påverkar olika sakområden. Frågor om Sveriges roll i EU förekommer endast i undantagsfall. EU-kunskapen mäts också oftast genom lexikaliska frågor som, exempelvis: Vad kostar en euro? I de få fall där provfrågorna efterfrågar mer komplexa kunskaper om EU, återkommer två olika teman: ett där eleverna ombeds resonera om påståenden av typen ”EU är odemokratiskt” och ett där de ombeds resonera om för- och nackdelar med EU.⁸²

Skev bild av valmöjligheter och påverkansmöjligheter

När EU förmedlas som utrikespolitik, och möjligheten att rösta i Europaparlamentsvalen inte diskuteras i skolan, riskerar det att förstärka bilden av att det demokratiska inflytandet är begränsat. Eleverna lämnar skolan utan en grundläggande förståelse för att EU

⁷⁹ Zigma (Liber), Aspekt (Interpol) och Reflex (Gleerups). Böckerna är anpassade för 2011 års läroplan.

⁸⁰ Se Wall 2011 för grundskolan, och Odenstad 2010 för gymnasieskolan.

⁸¹ Wall 2011, s. 74.

⁸² Odenstad 2010.

kan påverkas genom det svenska politiska systemet och genom valen till Europaparlamentet.

En jämförelse som gjorts av hur grundskolan förmedlar påverkansmöjligheter i Sverige kontra EU illustrerar väl problematiken. För den nationella politiken diskuteras flera olika vägar till inflytande, främst röstande i allmänna val men även t.ex. medlemskap i politiska partier, kontakter med riksdagsledamöter och användning av media. I den mån påverkansmöjligheter inom EU över huvud taget diskuteras, så handlar det huvudsakligen om utomparlamentariska metoder, såsom massprotester och branschlobbying.⁸³

I undervisningen om nationella politiska partier förekommer sällan en diskussion om vilka av dem som finns representerade i Europaparlamentet. Dessutom simuleras ofta en politisk debatt, där eleverna får företräda olika riksdagspartier, medan motsvarande övning inte tycks förekomma för partier i Europaparlamentet.⁸⁴ Därmed undanskymms ytterligare EU-politikens innehåll, och de olika politiska alternativen, vilket förmodligen till stor del förklarar det ointresse som lärarna upplever. Slutsatsen i en av studierna vi har gått igenom blir att EU-undervisningen förefaller ”vara sämre utformad för en europeisk deltagarkompetens än vad undervisningen om nationell politik är för en nationell deltagarkompetens”.⁸⁵ Till detta kan läggas att undervisningen även förefaller mycket svagt utformad för att förmedla att EU-kunskap är en viktig del av den ”nationella deltagarkompetensen”.

Deltagande förutsätter bl.a. en grundläggande kunskap om var politiska beslut fattas. När utredningen under hösten 2015 lät göra en stickprovsundersökning bland gymnasieelever i norra och södra Sverige var det endast tre elever av 181 (dvs. 1,6 procent) som korrekt kunde ange båda institutioner som stiftar lagar inom EU. En större andel elever, 32 procent, kunde ange att riksdagen är den lagstiftande församlingen i Sverige.⁸⁶

⁸³ Wall 2011, s. 92–94.

⁸⁴ Wall 2011, s. 95.

⁸⁵ Wall 2011, s. 119.

⁸⁶ Totalt 1810 gymnasieelever tillfrågades, med hjälp av Europa Direkt-kontoren i Västerbotten och Hässleholm.

Ojämlig undervisning

Det finns dessutom stora skillnader mellan skolor och mellan olika program. Lärarnas egna intressen och kunskap påverkar undervisningen från skola till skola (och klass till klass). I intervjuer från år 2010 fanns det fortfarande samhällskunskapslärare som angav att de inte alls tog upp EU i undervisningen.⁸⁷ Detta framskymtar även i en annan studie från 2011, där en av de djupintervjuade lärarna påpekar att "EU kommer in i undervisningen i mån av tid". Läraren vittnade om att det känns som att "kasta in för mycket" i undervisningen om även EU bör täckas in.⁸⁸ I en annan studie bedömde några lärare att undervisning om EU fick ungefär lika mycket tid som undervisning om det amerikanska samhället.⁸⁹ Skillnaderna i EU-relaterad undervisningstid mellan yrkes- och högskoleförberedande program, som Skolverket noterade redan år 2007, verkar också kvarstå.⁹⁰

Sammantaget innebär detta att elever lämnar skolan med väldigt varierande EU-kunskaper, trots att de enligt styrdokumentet för grund- och gymnasieskolan borde ha fått med sig samma grundläggande baskunskaper. Elever som haft lärare som nedprioriterat EU, och särskilt elever som dessutom gått yrkesprogram, är sämre rustade att förstå hur deltagande och påverkan i politiken fungerar i dagens system med fyra nivåer.

Bristerna förstärker varandra?

Det förerfaller även som om de dåliga förkunskaperna hos både elever och lärare förstärker varandra och påverkar både omfattningen av och innehållet i undervisningen. I flera av studierna påpekar lärare att de låter undervisningen styras av elevernas egna intressen. Men utan förkunskaper om EU är intresset knappast stort. Innehållet styrs också av elevernas förkunskaper, och lärare påpekar att "det är krångligt för eleverna att hålla isär de europeiska institutionerna" och att de "därför endast kort orienterar eleverna om dem".⁹¹ Innehållet,

⁸⁷ Hylén 2011.

⁸⁸ Karlefjärd 2011, s. 57 och 68.

⁸⁹ Wall 2011, s. 57.

⁹⁰ Hylén 2011.

⁹¹ Wall 2011, s. 75.

säger vissa lärare, styrs även av lärarnas egna förkunskaper.⁹² Som vi konstaterat ovan anser en stor andel lärare att de inte har tillräcklig kunskap själva. Innehållet styrs även delvis av nyhetsrapportering,⁹³ som även den är bristfällig. Denna negativa spiral verkar vara en del-förklaring till varför vissa lärare väljer att minska tiden för EU-relaterade frågor i relation till andra frågor som t.ex. det svenska stats-skicket (som uppenbarligen betraktas som skiljt från EU-nivån).⁹⁴

Behov av förändrad undervisning

Trots att kursplanen för EU-undervisningen i såväl grundskolan som gymnasieskolan nyligen har reviderats finns det således ett behov av att EU-undervisningen förbättras. Skolan behöver på ett tydligare sätt förmedla t.ex. hur EU:s beslutsfattare väljs, hur beslut som fattas på EU-nivå är sammanlänkande med beslut som fattas på lokal, regional och nationell nivå samt i större utsträckning väcka intresse genom att exemplifiera med de intressekonflikter som finns i olika sakfrågor. Undervisningen måste också bli jämlig så att *alla* elever som går en och samma kurs också erbjuds likvärdig undervisning.

De få undersökningar som har gjorts om hur kunskaper om EU förmedlas i skolan har varit värdefulla men begränsade. De genomfördes även kort efter förändringarna av kursplanen. Ett antal år har nu förflutit och lärarna har mer erfarenhet av de nya kurs- och ämnesplanerna.

Samtidigt visar de stickprovsundersökningar vi lät göra att EU-kunskaperna är i princip obefintliga bland gymnasieelever. Det var endast någon enstaka elev i den grupp som hade läst samhällskunskap på högskoleförberedande gymnasielinje som överhuvudtaget svarade rätt på någon eller några EU-relaterade kunskapsfrågor.

⁹² Skolverket 2007.

⁹³ Wall 2011, s. 62.

⁹⁴ Hylén 2011.

Förslag: Grund- och gymnasieskolans uppdrag att inkludera EU-nivån i undervisningen om demokrati- och inflytandefrågor ska stärkas ytterligare i kurs- och ämnesplanerna. Statens skolverk ska dels få i uppdrag att analysera varför undervisningen om EU-nivåns betydelse för vårt demokratiska system inte har påverkats trots tidigare ändringar i styrdokumentet, dels föreslå hur förtydliganden i dessa ska ske.

Det kan nämnas i sammanhanget att det också kan vara värdefullt att hämta inspiration från andra EU-länder. När utredningen sökte goda exempel från närliggande länder (Finland, Danmark, Irland, Österrike och fyra tyska förbundsländer) framkom ett mönster av att en förutsättning för en välintegrerad EU-undervisning är att EU-undervisningen förekommer i flera ämnen.⁹⁵ I t.ex. flera tyska förbundsländer betraktas EU inte bara som en del av samhällsundervisningen utan som en integrerad del av historie-, geografi- och ekonomiundervisningen.⁹⁶

Det finns även internationella kunskapsundersökningar som ger anledning att tro att EU-undervisningen i Sverige kan lära från andra länder. I en europeisk jämförelse, ICCS-studien⁹⁷, ställdes frågor om bl.a. elevers EU-kunskap. Resultatet visar att de svenska eleverna presterade under genomsnittet på frågor som handlade om grundläggande EU-kunskap, till exempel hur EU-flaggan ser ut, var Europaparlamentet sammanträder och att känna till att EU är ett ekonomiskt och politiskt samarbete. Elever från Danmark och Finland klarade sig bäst i studien och alltså betydligt bättre än eleverna i Sverige.⁹⁸

Skolval på samma villkor

Satsningarna på skolval i samband med riksdags- och Europaparlamentsvalen är också värda att särskilt nämna i detta sammanhang. Under samlingsnamnet skolval 2014 gjorde regeringen en särskild

⁹⁵ Macri & Pfaff 2015.

⁹⁶ Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz.

⁹⁷ International Civic and Citizenship Education Study.

⁹⁸ Kerr m.fl. 2010, s. 47ff.

satsning på skolorna i samband med valen till Europaparlamentet och riksdagen. Uppdraget att förbereda de båda skolvalen gavs till Ungdomsstyrelsen (senare MUCF), som i sin tur samarbetade med ungdomsorganisationer. Som skäl för regeringens beslut uppgavs att yngre röstar i mindre utsträckning än äldre och att skolval ger en konkret upplevelse av röstningsförfarande, något som kan påverka ungas benägenhet att rösta i framtiden. Den totala kostnaden för skolval 2014 var 6,3 miljoner.⁹⁹

I samband med riksdagsval har det sedan tidigare varit vanligt att skolor anordnar särskilda skolval, men detta var första gången som en motsvarande satsning gjordes nationellt i samband med Europaparlamentsvalet. Skolval till Europaparlamentsvalet ger elever en unik chans att tidigt lära sig mer om politik på europeisk nivå och få en konkret upplevelse av hur röstning går till, på samma sätt som skolvalen till riksdagsvalet. Skolvalen till Europaparlamentsvalen ger också lärarna goda möjligheter att på ett naturligt sätt väva in politik på europeisk nivå i undervisningen.

Responsen från skolorna var emellertid sval. Sammanlagt valde 273 skolor runt om i landet att delta och därmed hade 115 000 elever möjlighet att rösta i skolvalet till Europaparlamentet. Valdeltagandet var 46 procent. I förhållande till det totala antalet elever i årskurs sju till nio samt gymnasieskolan omfattades 15,8 procent av eleverna.¹⁰⁰

Satsningen på skolval till Europaparlamentet nådde därmed långt ifrån alla elever. Grundskolor i socialt utsatta områden deltog inte alls i skolvalet till Europaparlamentet och gymnasieskolor med hög andel yrkesprogram deltog i lägre utsträckning än de med hög andel högskoleförberedande program.¹⁰¹ Som en jämförelse kan nämnas att när skolvalen inför riksdagsvalet ägde rum några månader senare hade rekordmånga skolor anmält sig. Totalt deltog 1796 skolor och av de 550 000 elever som hade möjlighet att rösta deltog 77 procent).

I en utvärdering framkom det att brist på tid och engagemang var de viktigaste förklaringarna till att så få skolor genomförde

⁹⁹ Detta var en klar ökning jämfört med Skolval 2010, då Ungdomsstyrelsen disponerade 2 miljoner kronor 2010 för uppdragets genomförande.

¹⁰⁰ MUCF 2015, s. 14. Jämfört med 74,9 procent som omfattades av skolval inför riksdagsvalet. MUCF 2015, s. 14.

¹⁰¹ MUCF 2014.

skolval inför Europaparlamentsvalet. Beslutet från regeringen ansågs ha kommit alltför sent.¹⁰² Dessutom pekar utvärderingen på att lärare inte trodde att eleverna hade intresse eller kunskap för att genomföra valet. I samma utvärdering föreslås att tid borde ges till utveckling och långsiktigt arbete samt att insatser krävs för att stödja lärare. Lärdomarna visar att skolor i mycket god tid måste uppmantras att delta och förses med information och stödmaterial.

Förslag: Skolval till Europaparlamentsvalet ges samma vikt som skolval inför riksdagsval. Regeringen föreslås därför att med mycket god framförhållning inför nästa val besluta om aktiviteter för att stödja skolorna att anordna skolval till Europaparlamentsvalet.

Med tanke på att få skolor valde att genomföra valet vid det senaste tillfället rekommenderar vi en förstärkt informationsinsats (inklusive pedagogiskt ändmålsenligt material för olika grupper) i mycket god tid inför nästa Europaparlamentsval våren 2019. En målsättning bör vara att en elev under sin skolgång vid minst ett tillfälle har deltagit vid ett skolval till Europaparlamentet. Elever ska uppmärksammas på att båda valen handlar om att välja vilka politiska företrädare som ska representera dem i beslutsfattandet på den europeiska nivån. Information om skolvalen bör också ingå som en del vid utbildningen av lärare och skolledare i EU-kunskap. Under perioden 2017 till 2019 bör åtminstone 3,2 miljoner avsättas för ändamålet.

¹⁰² MUCF 2015.

4 Bättre insyn, delaktighet och inflytande

4.1 Sammanfattning och förslag

Sverige uppvisar en av de största skillnaderna bland EU-länderna i valdeltagande mellan nationella och Europaparlamentsval. I ljuset av att personer i Sverige, i ett internationellt perspektiv, har ett starkt samhällsengagemang, används dessutom EU:s övriga instrument för delaktighet i lägre grad än vad man kan förvänta sig. Detta gäller särskilt i de tidiga faserna av lagstiftningsprocessen, trots att påverkansmöjligheterna då är som störst. I brist på tillräcklig kunskap i samhället (se kapitel 3) och ett levande offentligt samtal (se kapitel 5) blir det allt viktigare att förbättra de kanaler för delaktighet och inflytande i EU-relaterade frågor som finns i det nationella systemet. Regeringen, i sin roll som lagstiftare på EU-nivå, har ett särskilt stort ansvar, men detta gäller även myndigheter och kommuner.¹

Vår genomgång visar att regeringens såväl som myndigheters och kommuners samråd med det omgivande samhället många gånger sker sporadiskt eller inte alls, och att de ofta är av informell karaktär. Dessutom sker de oftast i en sen fas i lagstiftningsprocessen. 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.

De svenska offentliga institutionerna saknar framför allt tillräckligt öppna och konsekventa kanaler för att möjliggöra inflytande på ett *tidigt stadium* i beslutsprocessen. Störst formell möjlighet till del-

¹ Vi inbegriper här även landsting och regioner.

aktighet (förutom i de två allmänna valen) finns i dag genom det svenska utrednings- och remissväsendet, som i huvudsak används först när beslut om ny EU-lagstiftning redan har fattats och påverkansutrymmet är minimalt.

I syfte att främja öppenhet och transparens samt skapa bättre förutsättningar för insyn och delaktighet i frågor som beslutas av EU föreslår vi följande åtgärder:

Regeringen

- Att regeringen inrättar särskilda EU-beredningsgrupper för alla viktigare sakfrågor som väntas leda till ny EU-lagstiftning.
- Att Regeringskansliet utarbetar promemorior över förslag till EU-lagstiftning och publicerar dessa i en särskild serie.
- Att regeringen skapar former för nationellt e-samråd i samband med det förberedande lagstiftningsarbetet i EU.
- Att regeringen tydliggör myndigheternas samrådsansvar i EU-arbetet.
- Att regeringens bedömningar av EU-lagstiftningsförslag, som sänds till riksdagen (i form av faktapromemorior), innehåller insamlad information om intresserade aktörers synpunkter.
- Att en arbetsgrupp tillsätts på Regeringskansliet för att utforma riktlinjer och säkerställa genomförande och uppföljning.

Myndigheter

- Att myndigheter skapar formella och transparenta samrådsformer i frågor som beslutas på EU-nivå.
- Att myndigheter bör ta ett större ansvar för att informera om sitt deltagande i pågående EU-processer.

Vidare rekommenderar vi

- Att kommuner tydliggör att EU är en del av den kommunala demokratin.
- Att kommuner ökar graden av samråd med intresseorganisationer och andra aktörer i det EU-relaterade arbetet.
- Att kommuner genomför informationshöjande insatser.
- Att kommuner säkrar en hög EU-kompetens hos förtroendevalda och tjänstemän.

Sammantaget kan dessa förändringar leda till ökad insyn och ökat deltagande från individer och organiserade intressen vid formuleringen av den nationella och kommunala EU-politiken, och skulle även kunna få effekter för det direkta deltagandet på EU-nivån och för valdeltagandet.

I den följande redogörelsen har vi valt att åskådliggöra olika insyns- och påverkanskanaler på samtliga fyra nivåer i samband med EU:s lagstiftningsprocess – från idé till genomförande. I beskrivningen nedan återges de huvudsakliga dragen i denna process. Därefter sammanfattar vi de brister vi har identifierat och avslutningsvis presenteras våra förslag.

4.2 Att påverka EU-politiken

Det är i första hand genom riksdagsvalet och valet till Europaparlamentet som medborgarna har möjlighet att påverka inriktningen på EU-politiken. Genom det allt mer aktiva påverkansarbete gentemot EU som bedrivs av kommunerna, och genom deras politiska tolkning av EU-lagstiftning, finns möjligheter att påverka inriktningen på och genomförandet av EU-lagstiftningen även i samband med valen till lokala och regionala församlingar.

För den som vill arbeta för att påverka EU-politiken under mellanvalsperioderna finns också möjligheter. Främst regeringen, men även riksdagen, myndigheter, regioner och kommuner deltar regelbundet i formuleringen av politik på EU-nivå. De kan därför, på samma sätt som Europaparlamentet och kommissionen, vara fokuspunkter för påverkan på EU-relaterade frågor. Sådan påverkan kan

handla om allt ifrån t.ex. opinionsbildning eller direktkontakt med ansvariga i de olika politiska institutionerna, till att engagera sig i ett politiskt parti eller agera via en intresseorganisation, nationellt eller på EU-nivå.

Tillvägagångssätten kan också skifta i de olika faserna i lagstiftningsskedjan. Den som vill ha upp en helt ny fråga på dagordningen måste agera på ett annat sätt än den som vill få till stånd en förändring i en rättsakt som är under förhandling eller ska genomföras nationellt. Intressegrupper, som t.ex. civilsamhälles- eller branschorganisationer, brukar välja att antingen vända sig direkt till beslutsfattarna (s.k. inside-lobbying) eller påverka genom att skapa opinion och därigenom mobilisera allmänheten (s.k. outside-lobbying).² Beslutsfattarna i EU-relaterade sakfrågor finns inte enbart i EU:s institutioner, utan även i Sverige. Påverkanskanaler kan i många fall gå via till exempel en kommun eller region, och ofta via regeringen.

Många intresseorganisationer väljer också att agera via en europeisk paraplyorganisation för att gemensamt med likasinnade kunna uppvakta EU:s institutioner. För en nationell organisation är det många gånger det mest effektiva sättet. Samtidigt kan det ibland vara svårare att enas om en gemensam ståndpunkt i den europeiska paraplyorganisationen än på det nationella planet.

Även tidsaspekten är viktig för ett framgångsrikt påverkansarbete. För att kunna påverka beslut på EU-nivå krävs tidigt ställningstagande och agerande. Många personer som utredningen har talat med vittnar om att det är svårt att påverka en fråga i ett tidigt skede. Ofta kommer debatten i Sverige igång först när det är dags för genomförande av EU-lagstiftning i Sverige, långt efter det att beslutet har fattats på EU-nivå.

Få svenskar anser sig kunna påverka EU-beslut

Många anser att det är svårare att påverka EU-beslut än beslut på nationell, regional eller lokal nivå. En förklaring är EU-samarbetets stora omfattning, men sannolikt bidrar även bristande kunskaper om vad EU-samarbetet innefattar och hur unionen fungerar. Som 2008 års förvaltningskommitté konstaterade, präglas EU-samarbe-

² Tallberg m.fl. 2011b, s. 28.

tet av öppenhet för expertis och förslag utifrån, men komplexiteten kan göra det svårt att få insyn i arbetet.³

Denna problembild stöds även av en enkätundersökning som genomförts i Sverige bland socialt inriktade frivilligorganisationer och politiska partier. Av de organisationer som var medlemmar eller deltog i europeiska nätverk eller förbund ansåg 60 procent att komplexiteten i EU-frågor var ett problem för deltagandet. Nästan hälften (46 procent) av organisationerna ansåg även att deras medlemmar visade lågt stöd för att organisationen skulle bedriva riktat arbete mot EU.⁴

SOM-institutets rapport från 2015 visar att en majoritet av svenskarna uppfattar att de har mindre möjlighet att påverka beslut i EU än i Sverige och hemkommunen. Endast 6 procent anser att de har möjlighet att påverka beslut i EU. Motsvarande siffra på nationell och kommunal nivå är 24 respektive 28 procent.⁵ Det finns anledning att anta att de personer som anser att deras röst räknas i EU också till stor del är samma personer som upplever sig välinformerade om EU-politik.⁶

Det finns även skillnader i aktivitet bland enskilda som väljer att framföra sin åsikt direkt till folkvalda i EU respektive Sverige. I en undersökning från EU-kommissionen uppgav nästan en femtedel av tillfrågade svenskar att de framfört sin åsikt till sina lokala eller regionala politiska representanter det senaste året, och sex procent till sina nationella representanter. Men bara två procent hade kommunicerat med representanter på EU-nivå.⁷

Detsamma verkar gälla för diskussioner i sociala medier. Trettio procent av svenskarna uppgav att de under det senaste året framfört åsikter i offentliga frågor på internet och i sociala medier, och 12 procent uppgav att de deltagit i en offentlig debatt på lokal eller regional nivå. Ingen hade deltagit i någon debatt på EU-nivå.⁸

³ SOU 2008:118, s. 99.

⁴ Scaramuzzino & Wennerhag 2015.

⁵ Bergström & Ohlsson 2015. Sett ur en tioårsperiod har skillnaderna också ökat. Sedan 2004 har svenskarnas uppfattning om möjligheten att påverka beslut i EU ökat med tre procentenheter, medan andelen som anser sig ha goda möjligheter att påverka beslut på nationell respektive kommunal nivå nästan har fördubblats.

⁶ Standard Eurobarometer 82 2014, s. 39. (Media use in the European union.)

⁷ Flash Eurobarometer 373 2013. Frågan som ställdes var följande: "Have you done any of the following in the last two years? expressed your views on public issues with your elected representative at national level/EU-level". Liknande resultat framkom även i andra EU-länder.

⁸ Flash Eurobarometer 373 2013.

Svenskar är dåliga på att använda verktygen för politiskt deltagande på EU-nivå. Vi utgör 1,9 procent av EU:s befolkning men vår andel av dem som utnyttjar dessa är lägre. Undantaget är valet till Europaparlamentet.

4.3 De allmänna valen

Alla EU-medborgare har, i två olika val, möjlighet att lägga sin röst på de partier eller personer de anser ska vara EU:s lagstiftare. I Sverige är riksdagsvalet det ena EU-valet, och det andra är Europaparlamentsvalet.

Riksdagsvalet avgör vilken politik Sverige ska föra i EU. I samband med val till riksdagen väljs indirekt även den regering som ska företräda Sverige som lagstiftare och beslutsfattare i rådet, och den statsminister som ska representera Sverige i Europeiska rådet. Riksdagsvalets utgång och regeringsbildningen påverkar därmed den dagliga politiken i EU-relaterade frågor och detta inkluderar även alla de hundratals förhandlingar som löpande pågår på tjänstemannanivå inom unionen. Det är Regeringskansliets tjänstemän som företräder Sverige i kommittéer och arbetsgrupper i rådet, och det är regeringens myndigheter som till stor del deltar i olika typer av arbets- och expertgrupper som bidrar med underlag till kommissionens lagstiftningsförslag.

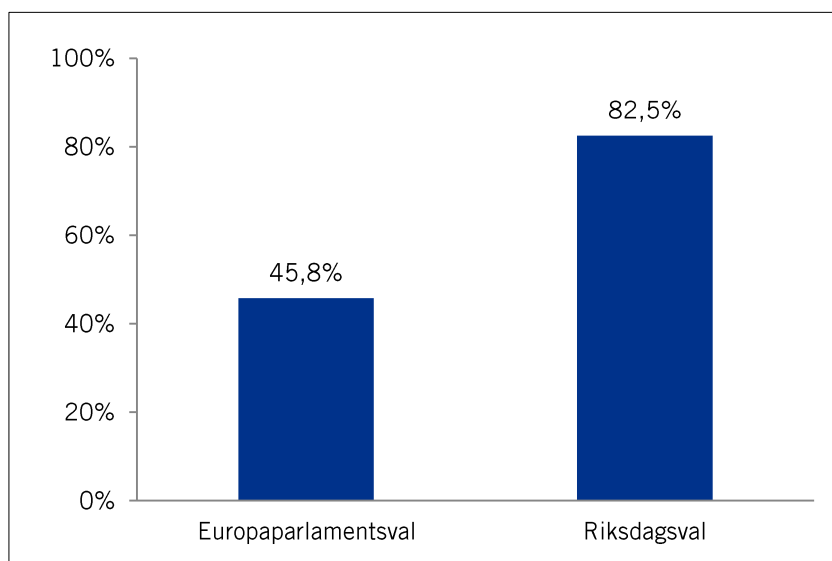
Sett över tid kan vi identifiera en påtagligt negativ trend i samband med riksdagsvalen. Medan riksdagsvalets betydelse för den svenska EU-politiken ökar i takt med att fler beslut fattas på EU-nivå, får politiska skiljelinjer – och de frågor som riksdagspartierna vill driva i EU-samarbetet – en allt mer undanskymd plats i valrörelserna. De politiska partierna väljer i allt högre grad att inte ge utrymme åt de frågor de vill driva på EU-nivå, och medierna väljer i allt högre grad bort EU-relaterade frågor i sin rapportering i samband med riksdagsvalen. För väljarna är det därför många gånger inte klart att de genom sin röst i riksdagsvalet är delaktiga i utformningen av EU-politiken (se vidare kapitel 5).

Vid direktvalen till *Europaparlamentet*, EU:s andra lagstiftande organ vid sidan av rådet, väljs vart femte år de parlamentariker som ska representera de svenska väljarna. Sverige uppvisar, i en europeisk jämförelse, en av de största skillnaderna i valdeltagande mel-

lan nationella och Europaparlamentsval.⁹ I de två senaste valen till Europaparlamentet (2009 och 2014) ökade dock valdeltagandet i Sverige. Vid valet år 2014 var det första gången som över hälften av de röstberättigade (51,1 procent) röstade i Europaparlamentsvalet. Om man jämför med valet 2004 var det nästan 1,2 miljoner fler personer som röstade år 2014.

Valdeltagandet ökade i alla åldersgrupper, men bland förstagångsväljarna var valdeltagandet endast 45,8 procent. Motsvarande siffra för valdeltagandet i riksdagsvalet var 82,5 procent.

Figur 4.1 Valdeltagande förstagångsväljare 2014



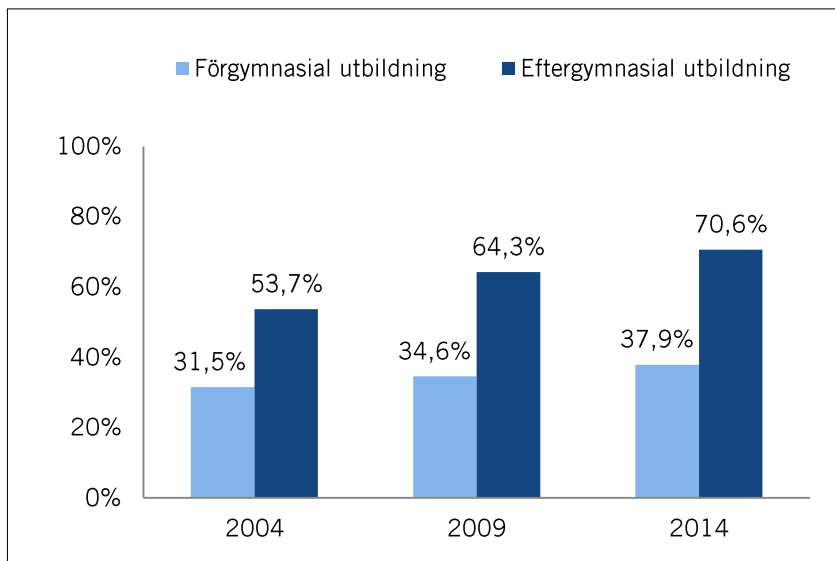
Källa: Statistiska centralbyrån.

Det var ingen större skillnad i valdeltagande mellan män och kvinnor, men skillnaderna i valdeltagande var däremot stort – och har ökat – mellan låg- och högutbildade. Bland röstberättigade med endast förgymnasial utbildning valde 37,9 procent att gå och rösta år 2014 (en ökning med 6,4 procentenheter sedan 2004 års val), medan motsvarande siffra för personer med eftergymnasial utbildning var 70,6 procent (en ökning med 16,9 procentenheter sedan valet 2004).

⁹ SCB 2015 (Demokratistatistikrapport 19). Sverige hör, tillsammans med Cypern, Nederländerna, Tjeckien och Slovakien, till de länder som har störst skillnad i valdeltagande mellan Europaparlamentsval och parlamentsval.

Skillnaderna i valdeltagande mellan dessa grupper uppgick alltså till hela 32,7 procentenheter i 2014 års EU-val. Den stora uppgången i valdeltagande har med andra ord samtidigt inneburit att utbildningskillnader slår igenom betydligt mer i dag än för ett drygt decennium sedan.¹⁰

Figur 4.2 Valdeltagande Europaparlamentsvalet



Källa: Statistiska centralbyrån.

Även val till *kommun- och landstingsfullmäktige* kan vara av betydelse för den som vill påverka inriktningen på den politik som förs på EU-nivå. Till följd av kommuners och landstings/regioners påverkansarbete gentemot EU och roll i att löpande tolka EU-lagstiftning i de frågor som rör den regionala och kommunala verksamheten, finns en EU-dimension även i dessa val. Detta framkommer ytterst sällan i valrörelserna till dessa församlingar, av samma anledningar som inför riksdagsvalet: Politiska partier väljer i hög grad att inte redovisa sina ståndpunkter i dessa frågor när de söker väljarnas mandat. Media avstår i samband med valen att rapportera om vilka EU-relaterade frågor partierna på regional och kommunal nivå vill driva både på nationell och europeisk nivå.

¹⁰ SCB 2015.

4.4 Möjligheter att påverka under lagstiftningsarbetet

Vi har valt att organisera texten i detta avsnitt utifrån en grov bild av EU:s lagstiftningsprocess. Som utgångspunkt har vi tagit det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet, som är det som huvudsakligen används och som innefattar både rådet och Europaparlamentet. Ett stort och viktigt undantag är dock EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, som har en helt annan beslutsprocedur. Vi berör inte detta politikområde närmare, men pekar kortfattat på vad detta innebär för påverkansmöjligheterna gentemot olika politiska institutioner i dessa frågor.

4.4.1 Tidig påverkan – innan förslag presenteras

Utöver påverkan i de allmänna valen finns ett antal möjligheter för den intresserade att göra sin röst hörd och försöka påverka politikens inriktning och tolkning mellan valen. Eftersom det i de flesta frågor är kommissionen som formellt lägger fram förslag om ny lagstiftning, kan både direkta och indirekta vägar in i kommissionen utgöra en möjlighet att försöka påverka inriktningen på dessa förslag.

Innan ett färdigt lagstiftningsförslag presenteras sker ett förberedande arbete i kommissionen. Tankar och idéer konkretiseras och utkast till förslag planeras. För den eller de aktörer som vill få upp en fråga på dagordningen eller påverka inriktningen på politiken är det i detta skede – vi kan kalla det kommissionens förberedelsefas – som möjligheterna till påverkan är som störst.

Europaparlamentet, rådet och Europeiska rådet har möjlighet att uppmana kommissionen att lägga fram ett lagförslag. Informella initiativ och idéer kan komma från många håll, där Europaparlamentariker, politiska partier och medlemsstaternas regeringar men även intresseorganisationer och andra grupperingar kan vara aktiva.

Kommissionen har begränsade resurser och är därför beroende av expertis. I förberedelsefasen förekommer olika former av idéutbyte, ofta av informell karaktär. Kommissionens samtalsparter kan vara alltifrån Europaparlamentariker, företrädare för en medlemsstat, företrädare för en kommun eller region, ett nätverk av intressenter, organisationer eller näringslivsföreträdare. Det finns både direkta och indirekta sätt (via dessa aktörer) att försöka påverka kommissionens arbete i detta skede, men det kräver ett aktivt uppsökande arbete. I vilken omfattning detta sker är svårt att veta, men

siffror från en undersökning indikerar t.ex. att svenska frivilligorganisationer i den sociala sektorn förhållandevis sällan utnyttjar denna möjlighet. Endast 18 procent av dessa väljer att kontakta ledamöter eller politiska grupper i Europaparlamentet och ännu färre (9 procent) väljer att kontakta andra EU-institutioner som till exempel EU-kommissionen eller EU-domstolen.¹¹

I anslutning till EU:s institutioner, och särskilt i Bryssel, är ett mycket stort antal intresseorganisationer sysselsatta med att mer eller mindre på heltid försöka påverka EU-politiken i ett så tidigt skede som möjligt. Alla tänkbara intressen är företrädda – fackförbund, arbetsgivarorganisationer, kvinnoorganisationer, handikapporganisationer, grupper mot rasism, fattigdom och utslagning, bondeorganisationer. Här finns också de flesta regioner i Europa företrädda, liksom ett stort antal europeiska branschförbund, många storbolag, utländska regeringar, större idrottsorganisationer och några kyrkor.¹² Detta omfattande tidiga arbete speglas sällan i den offentliga debatten. Det hör till ovanligheten att medierna fångar upp och rapporterar om tidiga tankegångar innan det finns ett konkret förslag att ta ställning till. För en enskild individ eller aktör är det i princip omöjligt att få kunskap om att det i förberedelsestadiet sker ett tankearbete och idéutbyte som många gånger kommer att präglade inriktningen på den politik som EU så småningom kommer att besluta om.

Eftersom politik på EU-nivån är frånvarande i valrörelsen till riksdagsvalet är det också svårt att veta vilka frågor regeringen driver i detta förberedande arbete. Av samma anledning är det svårt att veta vilka frågor som drivs gentemot kommissionen av de folkvalda i regioner/landsting och kommuner. Den politiska tystnaden om EU-relaterade frågor i de tre svenska valen leder till en minskad medvetenhet om att de folkvalda i vissa sammanhang aktivt försöker påverka EU-politikens inriktning i detta tidiga skede. Aktiva kontakter med regeringen, regioner/landsting och kommuner är därmed en viktig kanal för den som vill bedriva påverkansarbete.

¹¹ Scaramuzzino & Wennerhag 2015. I rapporten analyseras resultatet från en tidigare enkätundersökning som genomfördes år 2012 inom ramen för forskningsprojektet "EUROCIV – Bortom välfärdsstaten: Europeisering av det svenska civilsamhället och frivilliga organisationer". Enkätundersökningen riktade sig till svenska socialt inriktade frivilligorganisationer och politiska partier.

¹² Nilsson 2015.

Att få en inblick i hur den svenska *regeringen* förbereder sina ställningstaganden eller sitt förväntade agerande i detta tidiga skede kräver ofta direktkontakt med ansvarig enhet på respektive departement, ansvarig handläggare på EU-representationen i Bryssel eller i vissa fall på ansvarig myndighet. I regel är det först i samband med att kommissionen presenterar sina tankar eller utkast till förslag i någon form av dokument som regeringen formellt anger sin inställning i en sakfråga. I riksdagens EU-nämnd behandlas frågan normalt inte förrän det finns ett konkret förslag som ska behandlas på ett rådsmöte.

Det förekommer ibland att departementen i Regeringskansliet håller olika typer av samråd i ett tidigt skede av lagstiftningsprocessen. Ungefär hälften av departementen uppgav i en enkät vi lät genomföra att det fanns enheter inom departementen som ibland höll samråd redan under det förberedande arbetet i kommissionen. Många gånger är dessa samråd av informell karaktär, andra gånger har de en mer formaliserad struktur. För den som vill få kunskap om eller följa samråden krävs dock egna kontakter – informationen finns sällan publicerad på regeringens webbplats.

Även företrädare för regeringens *myndigheter* deltar på flera olika sätt i EU-arbetet och därmed finns det också möjligheter för den som vill utöva påverkansarbete att aktivt kontakta berörd myndighet. Flera studier har visat att EU-ländernas myndigheter överlag har fått en allt större roll i EU:s lagstiftnings- och genomförandeprocess, och att detta även i praktiken lett till att många myndigheter kan ha flera huvudmän. Myndigheterna bistår regeringen i EU-arbetet med såväl personal som information och dialog om den verksamhet som pågår. Många myndigheter har även fått en allt mer framträdande roll direkt på EU-nivå, både i kommissionens arbete och i relation till dess EU-myndigheter eller systemmyndigheter i andra EU-länder. Myndighetspersonal deltar till exempel kontinuerligt i olika informella nätverk eller i någon av de många expertgrupper som bistår kommissionen med att ta fram underlag och förslag till ny lagstiftning.

I dessa tidiga faser av lagstiftningsarbetet förefaller det ofta finnas större utrymme för myndigheterna själva – eller i direkt samråd med kommissionen – att utforma sina positioner.¹³ Många har där-

¹³ Se till exempel Bach & Ruffing 2013; Egeberg 2015.

med börjat tala om förvaltningsmyndigheter i EU-länderna som ”dubbelhattade”.¹⁴ Ett stort antal svenska myndigheter anger detta nätverks- och expertgruppsarbete som den vanligaste process de deltar i, och det är ofta i denna tidiga fas som myndigheterna har störst möjlighet att påverka lagstiftningsprocessen.¹⁵ I de fall myndigheterna agerar med instruktion från Regeringskansliet är det vanligt att utkastet till instruktionen ändå är skriven av myndigheten. Eftersom myndighetspersonalen ofta besitter större sak- och detaljkunskap än medarbetarna vid Regeringskansliet godtas dessa utkast ofta utan ändringar av ansvarigt departement.¹⁶

Trots detta tidiga arbete i lagstiftningsprocessen, och trots att myndigheterna sannolikt i detta skede har förhållandevis stort eget handlingsutrymme, tycks det vara ovanligt att svenska myndigheter formellt inhämtar synpunkter och förslag från intresserade aktörer redan innan kommissionen har presenterat ett förslag. Det verkar även höra till undantagen att myndigheterna löpande informerar utåt om sitt arbete i detta avseende. Endast ett fåtal myndigheter informerar om att mötena äger rum och informerar i efterhand om utfallet.¹⁷ I de få fall då någon typ av samråd sker är dessa ofta av informell karaktär. Det kan därför vara svårt för den intresserade att få information och att bilda sig en uppfattning om myndigheternas olika engagemang på EU-nivå, och därmed även att föra fram sin åsikt.¹⁸

Även *kommuner och landsting/regioner* försöker ibland att i ett tidigt skede påverka kommande förslag och detta påverkansarbete har ökat över tid.¹⁹ I många fall sker arbetet via regionkontoren i Bryssel.²⁰ Uppdragen för regionkontoren varierar, men gemensamt

¹⁴ Martens 2005; Egeberg & Trondal 2009.

¹⁵ Statskontoret 2015.

¹⁶ Hettne & Reichel 2012, s. 56.

¹⁷ Följande uppgav att de informerar om kommande möten i kommittéer, arbetsgrupper, nätverk eller liknande: Kronofogden, Myndigheten för yrkeshögskolan, Läkemiddelsverket, Vinnova, Energimarknadsinspektionen, Medlingsinstitutet, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, samt Länsstyrelsen i Jönköpings län. Följande myndigheter uppgav att de informerar om vad som diskuterades på motsvarande möten: Kronofogden, Myndigheten för yrkeshögskolan, Läkemiddelsverket, Vinnova, Energimarknadsinspektionen, Medlingsinstitutet, Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Vetenskapsrådet, Länsstyrelsen i Jämtland, Patent- och registreringsverket, Kulturrådet, Statens veterinärmedicinska anstalt, Institutet för språk och folkminnen (Statskontoret 2015).

¹⁸ Statskontoret 2015.

¹⁹ Berg & Lindahl 2007.

²⁰ Utöver regionkontoren har Göteborg Stad och Malmö Stad Brysselkontor.

är att de bevakar EU och EU:s policyområden, bidrar med rådgivning och strategiskt påverkansarbete åt kommunerna samt verkar för att öka andelen EU-finansierade projekt i kommunerna. När kontoren etablerades lades fokus på att förmedla information hemåt och ta emot studiegrupper, men numera arbetar de i allt större utsträckning med att försöka påverka inriktningen på politiken.²¹

Trots detta allt mer aktiva påverkansarbete har i princip inget av kontoren i uppgift att informera region- eller kommuninvånarna om verksamheten. Målgrupper för den information som regionkontoren tillhandahåller är i stället i första hand folkvalda och tjänstemän samt företag. EU-informationsfrågor hänvisas i stället ofta till Europa Direktkontor.²² Vi har bara hittat ett fåtal fall där kommuner informerar om sitt påverkansarbete i Bryssel.²³ Vår samlade bild är också att det är ytterst få kommuner och regioner som regelbundet samråder med intresserade parter eller informerar om detta arbete. Vi har inte heller hittat något exempel där regioner eller kommuner har utnyttjat medborgardialoger eller liknande verktyg för att diskutera detta lobbyarbete med sina väljare. Den som själv vill påverka eller få inblick i kommunerna och regionernas påverkansarbete mot EU:s institutioner måste i stället ta egna kontakter.

En annan form för tidigt inflytande är det så kallade *medborgarinitiativet*.²⁴ Minst en miljon människor från åtminstone sju EU-länder kan uppmana EU-kommissionen att föreslå gemensam EU-lagstiftning. Dock finns inget krav på kommissionen att lägga fram ett förslag, men om den avslår initiativet måste det motiveras. Eftersom tröskeln för medborgarinitiativ är högt satt är det hittills bara tre initiativ som lyckats få ihop tillräckligt många underskrifter.²⁵

²¹ Rundabordssamtal 2015-01-19.

²² Västra Götalandsregionen är ett undantag. På deras webbplats kan man följa verksamheten, och de anordnar vissa utåtriktade evenemang (bl.a. tävlingar för gymnasieungdomar). Även Region Östergötland tillhandahåller viss EU-information.

²³ Stockholm stad har viss EU-relaterad information på stockholm.se där bland annat EU-yttranden publiceras. Ett undantag är även t.ex. Stockholm stads information om dess arbete med att påverka EU:s miljöpolitik som publicerades i samband med klimatmötet COP21 i november 2015.

²⁴ Medborgarinitiativet infördes genom Lissabonfördraget som ett verktyg för deltagardemokrati. Syftet var att förbättra medborgarnas möjligheter till politiskt deltagande på EU-nivå.

²⁵ Right2Water (Vatten och sanitet är en mänsklig rättighet! Vatten är en samhällsnytta, inte en handelsvara!) uppmanar EU-kommissionen att garantera att vatten inte privatiseras, One of Us (En av oss) uppmanar till att EU-stöd inte går till stamcellsforskning och Stop Vivisection (Stoppa djurförsök) uppmanar EU-kommissionen upphäva direktiv 2010/63/EU och lägga fram ett nytt förslag som syftar till att stoppa djurförsök.

Av totalt 245 initiativtagare till olika medborgarinitiativ har 10 varit bosatta i Sverige. Initiativen *One of us* och *Right2Water* samlade totalt 1 721 626 respektive 1 659 543 underskrifter, av vilka 2 468 respektive 11 579 kom från svenskar. *Stop Vivisection* samlade 1 173 130 underskrifter varav 7 661 var från svenskar.²⁶ Hittills har inget medborgarinitiativ lett till ny lagstiftning. På senare tid har det europeiska medborgarinitiativet varit föremål för diskussion på EU-nivå och det övervägs om åtgärder bör vidtas för att förenkla möjligheterna att initiera ett medborgarinitiativ.

På kommissionens webbplats finns dels information om reglerna för medborgarinitiativen, dels information om alla föreslagna initiativ. I Sverige har Valmyndigheten ansvar för att kontrollera och intyga stödförklaringar för medborgarinitiativ.²⁷

4.4.2 Kommissionens förslag formuleras

EU:s lagstiftningsprocess börjar oftast med att kommissionen utarbetar ett första utkast där inriktningen anges för det som så småningom ska bli ett konkret lagförslag. Dessa tidiga utkast kan presenteras i form av t.ex. arbetspapper, grönböcker, vitböcker, meddelanden, handlings- och färdplaner.²⁸

Det är numer fördragsfäst att det ska ske offentliga samråd (*public consultations*) med ”alla berörda parter” innan EU-kommissionen lägger fram nytt lagstiftningsförslag. Enligt Lissabonfördraget ska alla som vill – organisationer, företag och medborgare – ha möjligheter att komma med synpunkter i en slags europeisk remissrunda.²⁹ Under denna fas av kommissionens arbete hålls därför van-

²⁶ Andelen svenska underskrifter var för *Right2Water* 0,14 procent, *One of us* 0,70 procent och *Stop Vivisection* 0,65 procent av underskrifterna.

²⁷ Valmyndighetens verksamhet planeras att inkorporeras i Skatteverket från 1 april 2016.

²⁸ Grönböcker är samrådsdokument som tas fram av EU-kommissionen i början av ett lagstiftningsförfarande för att användas som diskussionsunderlag då berörda intressenter konsulteras. Grönböcker följs vanligen av en vitbok som är ett policydokument som innehåller konkreta förslag inom ett område. Meddelanden är dokument där kommissionen formellt föreslår åtgärder och ändringar i regelverket som kan eller bör vidtas för att genomföra EU:s politik inom ett område. Meddelanden kan inleda debatter eller samrådsprocesser, men kan även läggas fram efter att ett offentligt samråd avslutats. Handlingsplaner är planer över genomförandeåtgärder på ett område där grundläggande principer redan är fastlagda i direktiv eller förordningar. Färdplaner är en första beskrivning av kommissionens planerade initiativ. Färdplaner syftar till att informera om samt ge en överblick över kommissionens arbete i ett tidigt stadium. (SOU 2008:118, bilaga 5; Berg & Lindahl 2014; EU-kommissionen 2015).

²⁹ Artikel 11, Fördraget om Europeiska unionen.

ligtvis en rad samråd med utomstående aktörer. Det kan till exempel vara nationella experter och olika intressenter som kommer att beröras av förslaget.

EU-kommissionens samråd – en tidig remissrunda

EU-kommissionen inleder normalt en ny lagstiftningsprocess med en konsultation på nätet. Dessa samråd är antingen öppna för alla intresserade eller enbart för grupper som direkt påverkas. Kommissionen är bara skyldig att ha offentliga samråd om förslag som har en konsekvensanalys och för grönböcker. De senaste åren har dock en praxis vuxit fram där EU-kommissionen har offentliga samråd för många fler slags dokument: arbetspapper, grönböcker, vitböcker, meddelanden och handlingsplaner. Under år 2015 meddelade kommissionen att samråden ska utökas ytterligare och att det ska finnas möjlighet att lämna synpunkter under hela lagstiftningsprocessen.³⁰ EU-kommissionen använder sig också i allt större utsträckning av enkäter på nätet för att få synpunkter från fler än de organisationer som är kommissionens utvalda samtalsparter.

De offentliga samråden kan sägas bestå av flera faser. Under den första fasen sker slutna samtal mellan kommissionen och ett urval intressegrupper och andra berörda parter.³¹ Därefter bjuds alla som är intresserade in till det öppna samrådet. Den öppna samrådsfasen har ofta två delar, dels inhämtandet av skriftliga synpunkter, dels öppna samråd där intresserade muntligen kan föra fram sitt budskap till kommissionens tjänstemän. Efter det öppna samrådet fortsätter kommissionen med ett s.k. målinriktat samråd med utvalda grupper i slutna möten.³²

Alla pågående och avslutade samråd listas på webbplatsen *Din röst i Europa*. En sammanfattning berättar vad syftet med samrådet är och vad EU-kommissionen vill ha svar på. Även inkomna svar publiceras ofta i samband med att de ges in.³³ När kommissionen öppnar

³⁰ COM(2015) 215 final av den 19 maj 2015. Även delegerade akter och genomförandekter ska omfattas av samråd.

³¹ Intresseorganisationer med Brysselkontor eller de som är med i en paraplyorganisation har visat sig få ett förmånligt tillträde redan i det tidiga stadiet av de offentliga samråden. (Hermansson 2015).

³² Hermansson 2015.

³³ Golmohammadi 2015.

ett offentligt samråd informeras alla i kommissionens lobbyregister (*transparency register*) som uppgett att de är intresserade av just detta politikområde. Av lobbyregistrets över 7 000 företag, organisationer, konsultfirmor och tankesmedjor har drygt hundra säten i Sverige.³⁴ I vissa fall informerar Europeiska kommissionens representation i Sverige på sin webbplats eller på Twitter om aktuella samråd som de anser vara särskilt relevanta för en svensk publik. Det finns också möjlighet att elektroniskt prenumerera på nya samråd på kommissionens webbplats.

EU-kommissionen får in allt ifrån en handfull till många tusen remissvar, men för ingen samlad statistik över dem. Det finns inte heller några regler om vilken information om de svarande som ska inhämtas och redovisas. Därför går det inte att se hur många av svaren som kommer från svenskar utan att göra en särskild analys av varje samråd. En systematisk genomgång av samtliga samråd från 2011 som genomfördes av Sieps visar att EU-kommissionen under 2011 avslutade totalt 130 offentliga samråd om arbetspapper, grönböcker, vitböcker, meddelanden samt handlings- och genomförandeplaner.³⁵ Totalt inkom över 93 000 svar från nationella parlament och regeringar, myndigheter, organisationer, tankesmedjor och enskilda personer. Drygt 1 100 av svaren, eller 1,2 procent, beräknades komma från svenska statliga instanser, organisationer eller privatpersoner.

När regeringen svarar på kommissionens samråd ligger ansvaret på respektive departement. Av de genomgångna svenska svaren i studien från Sieps stod regeringen för knappt en tredjedel.³⁶ Detta påverkansarbete förblir dock osynligt och därmed i princip omöjligt att ta del av för en utomstående intressent. Svaren finns i regel inte att tillgå via regeringens webbplats, och där finns inte heller någon information om aktuella samråd. Trots interna riktlinjer verkar det saknas enhetliga rutiner för hur och när kommissionens samråd ska besvaras. Ett departement uppgav att det är svårt att få information om hur departementet bör och kan svara på kommissionens offentliga samråd samt att det kan vara oklart i vems namn ett svar ska lämnas, departementets, regeringens eller Sveriges.³⁷

³⁴ Melchior 2014.

³⁵ Tarschys & Johansson 2014.

³⁶ Tarschys & Johansson 2014.

³⁷ Utredningens enkät 2015.

Det ansvariga departementet ska även överväga om det bör hållas samråd med det omgivande samhället med anledning av kommissionens offentliga samråd.³⁸ Enligt riktlinjerna ska ”departementen särskilt överväga om det är möjligt att även involvera allmänheten i samrådet”. Det saknas sammanställningar av i vilken utsträckning detta sker. Flera departement uppger att de bereder svar på kommissionens öppna samråd på samma sätt som när andra frågor bereds i Regeringskansliet. I vissa fall hörs externa intressenter formellt (t.ex. genom remiss) eller informellt innan svaren skickas in, men även här verkar rutinerna vara olika.³⁹ Några departement saknar helt fasta rutiner för samråd. Flera departement ansåg däremot att EU:s öppna remiss- och samrådsförfaranden är ett bra och transparent arbetssätt som Sverige borde ta efter. ”I synnerhet vad gäller IT-baserade lösningen med goda möjligheter att ta del av remissvar”, tillades av ett departement.⁴⁰

Departementen håller ofta en dialog med berörd myndighet om kommissionens öppna samråd. Svar tas ofta fram gemensamt med, eller enbart av, berörd myndighet. En myndighet kan till exempel svara på samrådet efter överenskommelse med departementet, som därmed avstår att delta. I en studie av Statskontoret uppgav cirka en fjärdedel av myndigheterna att det händer att de besvarar kommissionens samråd.⁴¹ Bland de 130 samråd som avslutades 2011 fanns sammanlagt sju svar från sex svenska myndigheter.⁴² Det kan också vara tvärtom så att departementet svarar efter samråd med myndigheten.

Trots att myndigheternas ställningstaganden kan påverka kommissionens arbete, synliggörs deras svar inte systematiskt. Enstaka myndigheter publicerar information om kommissionens aktuella samråd på sina webbplatser och i andra kommunikationskanaler, men däremot redogör myndigheterna sällan för det egna ställningstagandet i frågan. Post- och Telestyrelsen (PTS), Konkurrensverket och Kommerskollegium är några exempel på myndigheter som publicerar kommissionens offentliga samråd inom sina respektive områden och bidrar därmed till att sprida kunskap om påverkansmöjligheter i anslutning till samråden.

³⁸ Regeringskansliet 2004 (Cirkulär 13 om handläggning av kommissionens offentliga samråd är under revidering, informationen kommer från senast tillgängliga versionen).

³⁹ Detta framkom i ett frågeformulär om samrådsformer som utredningen lät departementen besvara 2015.

⁴⁰ Frågeformulär om samrådsformer som utredningen lät departementen besvara 2015.

⁴¹ Statskontoret 2015.

⁴² Tarschys & Johansson 2014.

Även regioner och kommuner besvarar kommissionens offentliga samråd. I en enkät som vi lät göra i samarbete med SKL angav knappt 60 procent av de kommuner och landsting/regioner som svarade att de besvarar kommissionens offentliga samråd.⁴³ Mycket talar dock för att en betydande del av dessa svar har sänts från SKL och inte från de enskilda kommunerna. Under år 2011 fanns SKL, region Skåne, region Stockholm och Göteborgs Stad med bland dem som hade svarat på samråd.⁴⁴

Det verkar vara mindre vanligt att kommuner inhämtar synpunkter från det omgivande samhället inför besvarandet av kommissionens offentliga samråd. Bara en av fem kommuner och landsting/regioner uppger att de gör det.⁴⁵ De viktigaste samrådsaktörerna tycks vara kommunala/regionala bolag samt intresseorganisationer. Frånvaron av dialog och information gör det svårt för den intresserade att föra fram sina åsikter till sina regionala och kommunala folkvalda, och därmed påverka innehållet i den kommunala och regionala "lobbyingen" i Bryssel.

Det finns dock enstaka kommuner som på ett allmänt plan informerar kommuninvånarna om rätten och möjligheten att påverka gentemot EU-nivån. Ett exempel är Falu kommun, som "utfärdar" ett särskilt demokratipass, med information om möjligheterna att påverka lokalt, regionalt, nationellt och på EU-nivå. Under EU-delen beskrivs bland annat kommissionens offentliga samråd och medborgarinitiativet, men däremot inte hur den intresserade kan påverka utformningen av den kommunala EU-politiken. Även Halmstad kommun har tagit fram ett liknande demokratipass.

Tidiga samråd på hemmaplan

Utöver de synpunkter som regeringen, myndigheterna, och regioner/kommuner specifikt framför i samband med kommissionens öppna samråd, sker annat nationellt arbete i detta skede. Även i dessa sammanhang finns vägar att påverka, om än inte alltid så transparenta. I det svenska systemet saknas ett formellt och systematiskt

⁴³ Förmodligen är siffran betydligt lägre, enligt SKL. Det är svårt att dra några långtgående slutsatser utifrån enkäten som besvarades av endast 48 procent av de tillfrågade.

⁴⁴ Tarschys & Johansson 2014.

⁴⁵ Sveriges Kommuner & Landsting 2015. Närmare 30 procent av de svarande visste dock inte ifall det skedde.

arbetssätt för att inhämta synpunkter från det omgivande samhället inför och under förhandlingarna i EU. När regeringen ska ta fram svenska positioner inför sitt deltagande i EU:s lagstiftningsarbete tillsätts t.ex. i regel ingen kommitté, och remissförfarandet tillämpas inte på samma sätt som i det nationella lagstiftningsarbetet eller när EU-lagstiftning väl ska genomföras i Sverige.

Jämfört med vissa andra EU-länder framstår Sverige därmed som ”baktungt”. Några länders regeringar har tidigare lagt samråden med det omgivande samhället, så att de i större utsträckning sker i samband med förhandlingarna på EU-nivå. Detta sker genom att man inrättar mer eller mindre fasta beredningsgrupper i EU-relaterade frågor där fackdepartementen i regeringen träffar olika berörda parter. Exempel på sådana beredningsgrupper är Danmarks ”EU-specialutvalg”, Finlands ”EU-beredningssektioner” och Nederländernas ”Beorderling Nieuwe Commissievoorstellen”. Gemensamt för dessa beredningsgrupper är att de har en enhetlig struktur och ett tydligt uppdrag att bistå regeringen vid framtagandet av nationella ståndpunkter samt att de kommer in tidigt i processen när de första ståndpunkterna ska formuleras. Särskilt i den danska modellen finns dessutom ett utvecklat system för att hålla parlamentet informerat genom att framförda synpunkter redovisas skriftligen av departementet inför frågans behandling i folketingets Europautskott.⁴⁶

Möjligheter för den svenska regeringen att inhämta synpunkter i ett tidigt stadium saknas inte i Sverige, men de utnyttjas inte systematiskt. Detta beror sannolikt delvis på att regeringens formella samrådsansvar aldrig har blivit tydligt reglerat i lag. Av Regeringsformen framgår att regeringen, i samband med beredning av regeringsärenden, ska inhämta upplysningar och yttranden från berörda förvaltningsmyndigheter och, i den mån det behövs, även från kommuner, sammanslutningar och enskilda.⁴⁷ Förslag till lagstiftning på EU-nivå, dvs. kommissionens förslag till förordningar och direktiv, är dock formellt sett inte regeringsärenden.⁴⁸ Det finns därmed

⁴⁶ I Italien finns en ambition att hämta in synpunkter på förslag från olika delar av samhället. Inom så kallade ”arbetsbord” samlas berörda ministerier, myndigheter och andra aktörer för en fördjupad dialog kring EU-politiska frågor. Svar på ambassadbeställning.

⁴⁷ Regeringsformen 7 kap. 2 §.

⁴⁸ För en genomgång av de utredningar, betänkanden och propositioner som berört denna fråga, se kapitel 5 i konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU10. I SOU 2008:118 (s. 87) rekommenderas även att regeringen ”bör klargöra att regler och rutiner som gäller regeringsbeslut, bl.a. i instruktion för Regeringskansliet, även gäller EU-ärenden”.

inget grundlagsfäst krav på regeringen att samråda med berörda parter inför lagstiftningsarbetet i EU (se även avsnitt 2.3).

Det finns däremot interna riktlinjer för *Regeringskansliet* som rekommenderar att departementen inhämtar synpunkter på ett tidigt stadium inför förhandlingen av en EU-rättsakt, till exempel genom att upprätta en berednings- eller referensgrupp som följer en enskild förhandling eller sakfråga.⁴⁹ Tanken med dessa samråd är att de ska möjliggöra både en väl förankrad ståndpunkt på nationell och regional/lokal nivå och möjliggöra delaktighet och inflytande i EU för det omgivande samhället.

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.⁵⁰ Det förefaller dock som om dessa arbetsformer används i varierande grad och ofta inte alls under den tidiga fasen.⁵¹ Därmed saknas fortfarande formaliserade möjligheter för intresserade aktörer att framföra synpunkter till regeringen inför lagstiftningsarbetet i EU. Dessutom har konstitutionsutskottet tidigare påpekat att i de fall då synpunkter inhämtats på ett tidigt stadium så händer det att dessa inte redovisas förrän när det antagna direktivet ska genomföras.⁵²

Det händer även att *myndigheter* informerar och samråder om EU-relaterade frågor inom sina respektive verksamhetsområden. Främst sker dessa samråd inom ramen för myndighetens generella samrådsförfaranden och gäller vanligtvis en del eller ett fåtal betydelsefulla EU-frågor. Av de myndigheter som deltar i EU-arbetet uppgav tre av fyra i Statskontorets enkät att de haft någon typ av samrådsform med intresserade aktörer inom sina respektive ansvarsområden. Samråden har ofta informell karaktär – närmare 80 procent uppgav att det antingen sker *ad hoc*-möten eller direkta kontakter med intresserade aktörer. Samråden sker ofta inför och under kommissionens arbete, men omkring hälften av myndigheterna uppgav att samråden inte är kopplade till en särskild fas i EU:s beslutsprocess.⁵³ Det vanligaste är att myndigheter tar upp EU-frågor inom ramen för sina generella samrådsformer. Drygt en fjärdedel av

⁴⁹ Se bl.a. Regeringskansliets interna riktlinjer. Regeringskansliet 2014b (Cirkulär 3).

⁵⁰ Golmohammadi 2015.

⁵¹ Utredningens enkät 2015.

⁵² Hettne & Reichel 2012, s. 77.

⁵³ Statskontoret 2015.

myndigheterna har dock särskilda EU-samråd.⁵⁴ Ett fåtal myndigheter uppgav att de samråder i alla EU-frågor som myndigheten arbetar med.⁵⁵

Vid sidan av informella kontakter bjuder en majoritet av myndigheterna in till återkommande möten med intresserade aktörer, och lika många har möten med formaliserade arbetsgrupper som är knutna till myndigheten. Den viktigaste samrådsgruppen är andra myndigheter. Nästan alla myndigheter uppger att de bjuder in andra myndigheter till samråd. Även representanter för näringslivet är centrala samrådsaktörer för myndigheterna och blir inbjudna i sju av tio samråd. I drygt hälften av samråden bjuds ideella organisationer in, och i lika många fall forskare och experter. Kontakter med andra aktörer och allmänheten är mer sällsynta, och endast en av tio myndigheter informerar allmänheten om samråden. Under dessa förutsättningar är det svårt för den intresserade att få insyn i eller försöka påverka inriktningen utan egna efterforskningar och initiativ.

Utskotten i *riksdagen* ska enligt 7 kap. 13 § Riksdagsordningen följa arbetet i Europeiska unionen inom sina ämnesområden. Om ett utskott vill kan det redan i ett tidigt skede begära en överläggning med regeringen om en fråga, något som dock i regel sker först i ett senare skede då ett förslag har presenterats (se nedan). Kommissionen översänder nya samrådsdokument till de nationella parlamenten, som har möjlighet att yttra sig över dem till kommissionen. Det kan bl.a. handla om grön- och vitböcker där kommissionen redogör för utkast till förslag och åtgärder inom ett område. Ansvarigt utskott skriver ett granskningsutlåtande, som kammaren beslutar om.⁵⁶ Under åren 2010–2014 tog kammaren ställning till 84 EU-samrådsdokument vilket resulterade i 82 granskningsutlåtanden.⁵⁷

Det är ytterst ovanligt att riksdagen i sitt utåtriktade arbete tar upp EU-relaterade frågor redan under planeringsfasen. Det är bara undantagsvis som EU-relaterade frågor förekommer när utskotten anordnar offentliga evenemang, och bara i enstaka fall har dessa handlat om frågor där det inte föreligger konkreta förslag. EU-nämnden

⁵⁴ Statskontoret 2015.

⁵⁵ Dessa var: Länsstyrelsen i Jämtland, Institutet för språk och folkminnen, Forte, Rymdstyrelsen, Skolverket, Exportkreditnämnden.

⁵⁶ Utkast till rättsakter är undantagna.

⁵⁷ Granskningsutlåtanden publiceras på riksdagen.se, men är svåra att hitta.

har inte hållit någon offentlig utfrågning de senaste fem åren.⁵⁸ För den utomstående är det därför svårt att få inblick i de diskussioner som förekommer i riksdagen i ett tidigt skede, särskilt som riksdagsutskotten i regel sammanträder inom stängda dörrar.

I andra länder förekommer det att framåtblickande EU-frågor diskuteras med större regelbundenhet i parlamenten. I bl.a. Nederländerna hålls i början av året en allmän EU-debatt i plenum i samband med att statsministern presenterar sitt *State of the European Union*-tal där även Europaparlamentariker bjuds in. I Italien redovisar regeringen i början av året för parlamentet prioriteringar och sin grundläggande inställning till det kommande årets aktuella EU-frågor.⁵⁹

Undantaget från regeln: EU:s utrikespolitik

Som vi nämnde ovan är EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, inklusive den gemensamma försvarspolitiken, föremål för en helt annan beslutprocedur. I stället för kommissionen är det medlemsländerna som, tillsammans med unionens höga representant i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, har initiativrätt. Det är sedan enbart rådet (utan medbeslutande från parlamentet) som fattar de utrikespolitiska besluten. Ofta är besluten inte heller av en sådan karaktär att de är att betrakta som rättsakter som kräver ett juridiskt genomförandearbete på den nationella nivån.

Detta innebär att det politiska ansvaret för EU:s utrikespolitik primärt ligger hos rådet, dvs. medlemsländernas regeringar. För den som vill påverka den gemensamma utrikespolitiken är det därför framför allt gentemot regeringen som det finns möjligheter till inflytande. Precis som i många andra EU-relaterade frågor saknas däremot tydlig information på regeringens webbplats om tidiga diskussioner på det utrikespolitiska området, så det är ofta svårt för en utomstående att få inblick i arbetet. Precis som för övriga rådsmöten publicerar dock regeringen kommenterade dagordningar inför utrikesrådets möten.

⁵⁸ Mellan år 2010 till 2015 (september) anordnade riksdagens utskott totalt 121 offentliga evenemang, dvs. i genomsnitt cirka 20 per år. Av de 121 evenemangen ägnades uppskattningsvis 10 stycken åt frågor med direkt anknytning till EU (EU-samordningen, Riksdagsförvaltningen).

⁵⁹ Svar på ambassadbeställning, Haag respektive Rom 2015.

Utöver rådet är EU:s utrikesjämsn en central aktör inom utrikespolitiken och dess roll liknar på många sätt den roll som kommissionen spelar inom övriga politikområden. Även många av regeringens myndigheter deltar på olika sätt inom EU:s utrikespolitik.⁶⁰ Därmed kan, beroende på frågans karaktär, även dessa vara en ingång för den som vill försöka påverka politiken.

4.4.3 Förhandlingar mellan EU:s lagstiftare

EU-lagstiftning tillkommer genom ett samspel mellan EU:s institutioner. Innan kommission presenterar sitt färdiga förslag kan många samrådsrundor ha ägt rum. Det är inte ovanligt att det tar flera år för kommissionen att arbeta fram ett slutgiltigt förslag.⁶¹

När kommissionen formellt presenterar ett lagstiftningsförslag sänds det till rådet och Europaparlamentet. Den närmare proceduren är sedan olika beroende på ärendet, men det vanligaste är det så kallade ordinarie lagstiftningsförfarandet. Här har Europaparlamentet och rådet två omgångar (behandlingar) på sig för att komma överens om rättsakten, inklusive eventuella ändringar och tillägg de vill se i kommissionens förslag.

I Europaparlamentet utses en rapportör som ansvarar för att ta fram ett förslag till betänkande. Förslaget behandlas först i det ansvariga utskottet och därefter beslutas det i plenum. Parallellt med förfarandet i Europaparlamentet sker diskussioner i rådets arbetsgrupper. Ordförandeskapet leder arbetet och försöker med stöd av kommissionen finna lösningar som kan stödjas av medlemsstaterna. Förhandlingarna fortsätter sedan vid behov bland EU-ambassadörerna i Coreper innan det slutliga beslutet fattas av medlemsstaterna vid ett rådsmöte.⁶² Nu godkänns antingen kommissionens förslag med de ändringar Europaparlamentet har föreslagit eller så antar rådet en egen ståndpunkt och ärendet går vidare till en andra behandling. De delar av rådets möten som rör omröstningar om lagstiftningsförslag kan följas via nätet.

⁶⁰ Exempel på sådana myndigheter är: Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten och Folke Bernadotteakademien.

⁶¹ Tallberg 2013.

⁶² Coreper är den franska förkortningen för *Comité des représentants permanents* som betyder de ständiga representanternas kommitté. Gruppen består av alla medlemsländers EU-ambassadörer, vilka förbereder och förhandlar de frågor som sedan ska upp i rådet.

I de fall Europaparlamentet och rådet fortfarande inte når en överenskommelse efter dessa två behandlingar sammankallas en s.k. förlikningskommitté. I förlikningskommittén förhandlar företrädare för ministerrådet och Europaparlamentet fram ett förslag på en gemensam lösning, som därefter ska godkännas av institutionerna. Även kommissionen deltar i arbetet som medlare. Om man inte lyckas nå en gemensam lösning eller om en sådan överenskommelse förkastas av Europaparlamentet eller rådet faller lagförslaget. I genomsnitt tar ett ärende från ett kommissionsförslag till beslut av rådet och Europaparlamentet 19 månader.⁶³

De flesta lagstiftningsförslag antas i Europaparlamentets första behandling. Förklaringen är de omfattande informella förhandlingar som sker mellan Europaparlamentet och rådet med stöd av kommissionen i ett tidigt skede. I dessa så kallade triloger förhandlar rådet och Europaparlamentet tills parterna når en kompromiss. När Europaparlamentet presenterar sitt betänkande har redan hänsyn tagits till rådets synpunkter (och rådet röstar därför ofta för förslaget vid första behandlingen).

För en utomstående aktör är det svårt att få direkt information om trilogerna, som äger rum i stängda möten. Det föreligger heller inga officiella dagordningar eller mötesanteckningar.⁶⁴ Om en uppgörelse nås händer det att nyheten förmedlas via Twitter eller i ett pressmeddelande. Det är betydligt lättare att följa arbetet i Europaparlamentet, vars utskottsmöten och sammanträden i plenum öppna.

För den som vill få insyn i och aktivt påverka inriktningen på ett förslag som förhandlas kan det därför finnas skäl att uppvakta såväl nationella politiska företrädare (regeringen eller dess myndigheter, som är den svenska förhandlaren, och riksdagen) som ansvarigt utskott i Europaparlamentet. Även kommissionens företrädare har god insyn i processen. Vidare kan opinionsbildande aktörer i Bryssel – inte minst via media – fungera som en viktig påverkanskanal.

I många fall kan det även vara värdefullt att inkludera EU:s rådgivande institutioner i påverkansarbete. Samtidigt som kommissionens förslag skickas till EU:s två lagstiftande institutioner sänds det även till Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala

⁶³ Europaparlamentet 2014b (Europaparlamentets verksamhetsrapport om medbeslutande och förlikning 2009–2014).

⁶⁴ EU:s ombudsman inledde under hösten 2015 en granskning av trilogerna i syfte att föreslå åtgärder för att dessa ska bli mer transparanta.

kommittén (EESK). Båda dessa kommittéer har rådgivande funktioner i lagstiftningsärenden.

Regionkommittén utgörs av 350 lokala och regionala folkvalda företrädare från EU:s 28 medlemsländer, vilka har till uppgift att bedöma EU:s lagstiftning ur ett lokalt och regionalt perspektiv. Genom Regionkommittén och de svenska ledamöterna har den lokala och regionala nivån en direkt möjlighet att påverka lagstiftning på europeisk nivå, utan att passera regeringen. Sverige företräds av tolvledamöter och lika många suppleanter.

Ledamöterna i Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) representerar olika ekonomiska och sociala intressen. Dessa organ har möjlighet att yttra sig över ett lagstiftningsförslag men deras synpunkter är inte bindande för EU:s lagstiftare. Under mandatperioden 2015–2020 sitter 12 svenska ledamöter från 11 olika organisationer i kommittén. Ledamöterna representerar arbetsgivare, arbetstagare och övriga intressegrupper.⁶⁵

4.4.4 Lagförslag behandlas av riksdag och regering

I samband med att rådet påbörjar sitt interna arbete börjar även Regeringskansliet att utarbeta en svensk ståndpunkt.

Som ett led i regeringens skyldighet enligt regeringsformen att fortlöpande informera och samråda med riksdagen behandlar Regeringskansliet de viktigaste EU-förslagen i s.k. faktapromemorior. En sådan promemoria ska överlämnas till riksdagen senast fem veckor efter att kommissionen har presenterat ett förslag. I promemorian beskrivs förslagets innehåll, hur det förhåller sig till svenska regler och vilka konsekvenser – både budgetära och samhällsekonomiska – förslaget får för Sverige om det genomförs. Regeringen anger även sin inställning till förslaget. I faktapromemorian ska det också finnas information om eventuella ståndpunkter från remissinstanser (myndigheter, intresseorganisationer m.fl.). Även tidpunkter för när förslaget ska behandlas ska beskrivas liksom en sammanfattning

⁶⁵ Fyra ledamöter representerar arbetsgivare: två från Svenskt Näringsliv, en från Transportföretagen och en från Almega. Fyra ledamöter representerar arbetstagare: två från LO, en från TCO och en från SACO. Fyra ledamöter representerar övriga intressegrupper: en från LRF, en från Forum – idéburna organisationer med social inriktning, en från LSU och en från RFSL.

av kommissionens motivering enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.⁶⁶ Faktapromemoriorna publiceras löpande på riksdagens webbplats och är en viktig informationskälla för den som vill sätta sig in i ett nytt förslag från kommissionen.

Vid utarbetandet av faktapromemorior ska, om det är relevant, synpunkter inhämtas från det omgivande samhället.⁶⁷ Detta verkar dock inte ske i särskilt stor omfattning. I 160 faktapromemorior mellan åren 2013–2015 var denna rubrik endast ifylld i 25 stycken.⁶⁸ I över 80 procent av faktapromemoriorna saknades med andra ord helt information om remissinstansernas ståndpunkter. Bland de 25 som innehöll sådan information uppgavs i vissa fall endast att det sker regelbundet informationsutbyte med berörda svenska myndigheter, medan andra gav en mer utförlig beskrivning av ståndpunkter som har inhämtats under olika typer av samråd.

Det är svårt att bilda sig en uppfattning om i vilken omfattning samråden äger rum, men de departement som inhämtar synpunkter gör det oftast i denna fas.⁶⁹ Formerna för samråden skiljer sig åt. Det handlar om bl.a. beredningsgrupper, referensgrupper, hearings och remissförfaranden men även en rad mer informella kontaktformer.⁷⁰ Inom departementen finns både fasta och ad hoc-baserade grupper. Ad hoc-grupper verkar i regel tillsättas när en specifik sakfråga ska behandlas medan fasta grupper används under en längre period för längre projekt eller permanenta frågor på EU:s dagordning. Vilka som bjuds in och deltar i samråden bestäms antingen ad hoc eller beroende på sakfrågan. I sistnämnda fall finns ofta en sedan tidigare etablerad samrådslista. Rutinerna är olika i och inom departementen. Ibland sker samråd av informell karaktär på respektive enhet och i många fall utan dokumentation.

Regeringen informerar och överlägger med riksdagsutskotten i de frågor som utskotten bestämmer. Överläggningarna syftar till att ge utskotten möjlighet att lämna synpunkter på hur regeringen bör

⁶⁶ Regeringskansliets mall för faktapromemorior 2015.

⁶⁷ Enligt den mall som finns för faktapromemorior ska Regeringskansliet, i avsnittet med remissinstansernas ståndpunkter, ”om det är relevant, ange synpunkter som inkommit från svenska remissinstanser (myndigheter, intresseorganisationer, näringsliv m.fl.), skriftligt eller vid s.k. hearings”. Det anges också att remissinstansernas generella ställningstagande (positivt eller negativt) och deras argument bör redovisas kortfattat.

⁶⁸ Vi lät undersöka samtliga faktapromemorior under perioden 2013-10-23 t.o.m. 2015-10-28.

⁶⁹ Enkätfrågor om samrådsformer skickades ut till samtliga departement i februari 2015 och avsåg år 2014.

⁷⁰ Golmohammadi 2015, samt utredningens enkät till departementen.

agera i förhandlingarna. Överläggningarna protokollförs och publiceras på riksdagens webbplats och blir därmed tillgängliga i efterhand för allmänheten. Under år 2014 överlade riksdagen med regeringen i EU-ärenden vid 43 tillfällen. Motsvarande siffra för år 2013, 2012 och 2011 var 55, 59 respektive 79 ärenden.⁷¹

Regeringen ska även underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i rådet och ansvarigt statsråd ska samråda med nämnden om hur förhandlingar ska föras inför beslut i rådet. I ett tidigt skede handlar det främst om information. På EU-nämndens möten, som i regel hålls på fredagar, behandlas nästkommande veckas minister-rådsmöten. Vid mötena förs stenografiska uppteckningar, vilka publiceras på riksdagens webbplats, i regel två veckor efter att mötet har ägt rum. Härigenom kan den intresserade i efterhand få en god inblick i de diskussioner som förts. Statsministern samråder även med EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet och dessa möten sänds i regel i SVT Forum.⁷²

Som nämnts ovan ska riksdagens utskott följa arbetet i EU inom sina respektive ansvarsområden (7 kap. 13 § riksdagsordningen). I detta skede i lagstiftningskedjan har de nationella parlamenten möjlighet att pröva om ett lagstiftningsförslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen.⁷³ När kommissionen har översänt ett lagstiftningsförslag till de nationella parlamenten har de åtta veckor på sig att lämna ett motiverat yttrande om de anser att förslaget är oförenligt med subsidiaritetsprincipen. Om minst en tredjedel av alla nationella parlament har invändningar ska utkastet omprövas. Kommissionen kan då besluta om att hålla fast vid förslaget, ändra eller dra tillbaka det.

När riksdagen mottar ett lagstiftningsförslag från kommissionen skickas det till berört utskott för subsidiaritetsprövning. Om minst fem ledamöter anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen skriver utskottet ett förslag till utlåtande med ett förslag

⁷¹ 2013/14:RS2; 2014/15:RS2. Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2013 och 2014.

⁷² Statsministern återrapporterar i regel efter Europeiska rådets möten i kammaren, vilket också sänds av SVT Forum.

⁷³ Subsidiaritetsprincipen syftar till att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt och gäller i de fall kompetensen mellan EU och medlemsländerna är delad. Ett exempel där nationella parlament ansett att ett förslag varit oförenligt med subsidiaritetsprincipen var förslaget att skapa en europeisk åklagarmyndighet från 2013, som 11 medlemsländers parlament ansåg stred mot subsidiaritetsprincipen.

om motiverat yttrande som kammaren beslutar om. Riksdagen prövar, till skillnad från andra nationella parlament, samtliga förslag till rättsakter och lämnar väsentligt fler motiverade yttranden. Mellan år 2010 och 2014 resulterade riksdagens subsidiaritetsprövningar i 50 motiverande yttranden som gällde 55 lagstiftningsutkast. Därefter har antalet minskat markant till följd av att kommissionen lagt fram färre lagförslag. Mellan 1 januari 2015 och 31 oktober 2015 ledde endast ett subsidiaritetsärende till ett motiverat yttrande.⁷⁴

Den intresserade kan via riksdagens hemsida få information om de EU-förslag som har behandlats av ett utskott, både när det gäller granskningsutlåtanden och utlåtanden om subsidiaritet. På webbplatsen publiceras utlåtandena under respektive utskott och i ett samlat dokumentarkiv. Det finns även information om de EU-relaterade ärenden som utskotten för närvarande arbetar med.

4.4.5 Att genomföra EU-lagstiftning

Den sista länken i lagstiftningskedjan är när de beslutade rättsakterna ska genomföras i medlemsstaterna. Det sker på olika sätt beroende på vilken typ av rättsakt det rör sig om. Förordningar är direkt tillämpliga medan direktiv anger vilka mål medlemsländerna ska uppnå, men lämnar åt medlemsländerna att bestämma hur dessa ska uppnås.⁷⁵ Ett direktiv ger därför varje medlemsland ett handlingsutrymme. I Sverige kan ett direktiv, beroende på dess innehåll, genomföras genom lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. I regel har medlemsstaterna två år på sig att genomföra ett direktiv. På EU-nivån fattas även beslut om olika typer av rekommendationer, som inte är bindande för medlemsstaterna.

Det är först i detta sena skede som Regeringskansliet i dag formellt efterfrågar synpunkter från intresserade individer och organisationer. Först när EU-lagstiftning ska *genomföras* i Sverige tillämpas utrednings- och remissförfarandet på samma sätt som i *förbere-delsearbetet* i samband med nationellt lagstiftningsarbete som inte

⁷⁴ EU-samordningen, Riksdagförvaltningen.

⁷⁵ Även direktiv och beslut kan ha direkt effekt. För att en rättsakt ska ha direkt effekt ska den innehålla en tydligt definierad rättighet. Enskilda ska kunna stödja sig på denna regel och med stöd av denna kräva att nationella myndigheter och domstolar gör det möjligt för den enskilde att ta tillvara sin rättighet.

baseras på EU-beslut. När en EU-rättsakt ska genomföras tillsätts ofta en utredning, vars betänkande sänds ut på remiss till intresseorganisationer, myndigheter och företag innan regeringen presenterar ett förslag i en proposition till riksdagen. Myndigheter och kommuner är skyldiga att svara på remiss. Andra aktörer – enskilda och intresseorganisationer – har möjlighet att svara, antingen på begäran eller spontant (dvs. på eget initiativ).

Syftet med remissväsendet är dels att stärka kvalitén på lagstiftningen, dels att stärka den demokratiska förankringen. Vid genomförandet av direktiv är dock utrymmet normalt begränsat för nationella initiativ och särlösningar. Utredningar och remissförfarande har därför en mindre betydande roll när de handlar om att genomföra EU-lagstiftning än när används i samband med lagstiftningsarbete i frågor som inte har en direkt koppling till en EU-rättsakt.

En aktuell studie visar att remissväsendet är av mycket stor betydelse för intresseorganisationers möjligheter att påverka svensk politik, men det saknas studier om vilka som besvarar just EU-relaterade remisser och i vilken omfattning. Intresseorganisationer utgör i allmänhet en relativt stor andel av remissinstanserna (29 procent) att döma av remissförteckningar inom olika politikområden. Bland intresseorganisationer uppger också en stor andel (36 procent) att de använder remissväsendet.⁷⁶ Det finns anledning att tro att ett remissliknande svenskt förfarande i ett tidigare skede av EU:s lagstiftningsprocess skulle kunna engagera en ansenlig del av t.ex. intresserade civilsamhällesorganisationer.

Remissvaren är allmänna handlingar men det finns ingen skyldighet att göra dem tillgängliga. I propositioner redovisas i regel en kort sammanställning av remissvaren. Departementen har olika rutiner för publicering av remissvar på sina respektive sidor på regeringen.se.⁷⁷ Det finns ingen gemensam webbplats där pågående remisser redovisas.⁷⁸ Bland de myndigheter som lämnar remissvar till

⁷⁶ Lundberg 2015. (Remissförteckning över 33 betänkanden från statliga utredningar åren 1964–2009).

⁷⁷ Golmohammadi 2015. Arbetsmarknads-, Justitie- och Näringsdepartementet har särskilda ingångar för remisser på regeringen.se. Hos övriga departement kan remisser hittas, men bara via sökfunktion. Även via startsidan på regeringen.se kan information nås om samtliga ingivna remisser.

⁷⁸ I Finland finns samlad information om deltagande och medborgarinflytande på webbplatsen demokrati.fi, som finska justitiedepartementet ansvarar för. Här finns även aktuella remisser samt information om hur medborgarna kan påverka på bl.a. EU-nivån.

regeringen, publicerar allt fler svaren på sina webbplatser och den intresserade kan prenumerera på dem.

Efter remisshantering sker regelrätt behandling av riksdagen när så krävs. Det har förekommit upprepade gånger att en EU-fråga har väckt debatt i Sverige först i samband med riksdagsbehandlingen av EU-rättsakten, dvs. lång tid efter att frågan förbereddes och förhandlades och alltså bäst hade kunnat påverkas och lång tid efter att beslutet fattades av medlemsstaternas företrädare på ett ministermöte.⁷⁹

Många myndigheter deltar också aktivt i genomförandefasen. Det är vanligt att myndigheterna utarbetar föreskrifter som helt eller delvis genomför direktiv. I vissa fall deltar företrädare för myndigheter även i kommissionens genomförandekommittéer eller som experter i kommissionens arbete med att utarbeta delegerade akter.⁸⁰ Medlemsstaternas representanter i detta arbete – som i Sverige i regel utgörs av myndighetspersonal – har i dessa sammanhang möjlighet att påverka och i viss utsträckning framföra synpunkter på kommissionens förslag. Få myndigheter informerar dock om expertarbetet eller genomförandekommittéerna på sina webbplatser.

4.4.6 Tolkingar vid tillämpningar

När de beslut som har fattats inom EU ska tillämpas behöver de ofta tolkas av såväl myndigheter, kommuner och regioner som domstolar. Många gånger är det först nu som enskilda och aktörer som berörs av åtgärderna får kunskap om beslutet. För dem är det dessutom ofta otydligt att det bakom den beslutade åtgärden finns ett EU-beslut, och att liknande regler beslutas i samtliga EU-länder.

⁷⁹ I Sverige blossade till exempel en politisk debatt upp i samband med genomförandet av datagringsdirektivet, vilket ledde till förseningar av genomförandet. Detta fick till följd att Sverige dömdes till bötesstraff för att inte ha införlivat direktivet (Melchior 2013). Ett annat exempel är lagen om Ipred, där en omfattande inhemsk debatt bröt ut först i samband med riksdagsbehandlingen.

⁸⁰ Delegerade akter är rättsakter som Europaparlamentet och rådet har lämnat över ansvaret till kommissionen att besluta om. De används för att ändra eller komplettera icke väsentliga delar av en EU-lag. Ibland framgår det av EU-rättsakten (direktivet eller förordningen) att kommissionen ges rätten att anta genomförandeåtgärder. Denna möjlighet, som vidareutvecklades i Lissabonfördraget, syftar till att fastställa enhetliga villkor utan att involvera unionslagstiftaren (normalt rådet och Europaparlamentet) och därigenom få ett effektivare beslutsfattande. Vilka befogenheter kommissionen har ska framgå av grundrättsakten, liksom vilken form av medverkan medlemsstaterna ska ha i detta arbete.

Tillräckligt klara och precisa bestämmelser i EU-rätten, som ger enskilda rättigheter är också direkt tillämplig i medlemsstaterna. Myndigheter och domstolar är i enlighet med principen om EU-rättens företrädare skyldiga att ge EU:s fördrag och lagstiftning företräde före nationell lag. Medborgare och företag kan därigenom åberopa vissa unionsrättigheter inför nationella myndigheter och domstolar.

Myndigheter har i många fall en viktig roll när EU-beslut ska genomföras och tillämpas på nationell nivå. Ofta behövs det nya eller ändrade föreskrifter för att genomföra ett direktiv. En del av dessa kan beslutas av en myndighet. Även förordningar kan behöva kompletteras med myndighetsföreskrifter. Endast 3 av 10 uppgav i Statskontorets enkät att de håller samråd med externa aktörer i denna fas.⁸¹

Liksom vid tvister som rör nationell lagstiftning kan frågor som härrör från EU-beslut bli föremål för domstolsprövning i Sverige. Om en svensk domstol är osäker på hur en regel i EU-rätten ska tolkas kan den vända sig till EU-domstolen som lämnar ett s.k. förhandsavgörande hur EU-rätten ska förstås. Kommissionen anser att detta sker alltför sällan i Sverige och har riktat kritik mot Sverige för att för få rättsfall hänskjuts till EU-domstolen.⁸²

Även kommuner och landsting/regioner spelar en betydande roll i genomförandet av EU-lagstiftning. Kommunerna är skyldiga att se till att de inte bryter mot EU-rätten i sin verksamhet, till exempel när de fattar beslut som handlar om enskilda eller när de inför regler för verksamheten. Kommunerna måste t.ex. följa EU:s regler om kvalitet på luft och vatten, miljöhänsyn vid husbyggnad och EU:s regler om offentlig upphandling. Regering och riksdag ansvarar för att Sveriges nationella lagar stämmer överens med EU-rätten. Om en kommun upptäcker att en lag strider mot EU-rätten ska kommunen följa EU-rätten, eftersom den har företräde framför nationella lagar.

I realiteten handlar dock många regionala och kommunala beslut snarare om att *praktiskt tolka och tillämpa* EU-rätten på regional och kommunal nivå, och i detta arbete finns ofta ett visst mått av juridiskt och politiskt handlingsutrymme för regionala och kommunala

⁸¹ Statskontoret 2015.

⁸² Leijon & Karlsson 2013. Fram till år 2009 hade EU-domstolen meddelat förhandsavgöranden på begäran av svenska domstolar i sammanlagt 67 fall.

tjänstemän och förtroendevalda. Mer än hälften av de ärenden som behandlas av kommunfullmäktige har en koppling till beslut som fattats på EU-nivå. Hälften av dessa handlar om lagstiftning, resten om andra metoder där EU har en ambition att påverka men använder sig av icke-bindande medel.⁸³ I detta genomförandearbete påverkar därför kommunala juridiska och politiska tolkningsbeslut i många fall tillämpningen av EU-reglerna.⁸⁴ Dessa ställningstaganden förefaller dock mycket sällan vara föremål för t.ex. kommunala samråd med kommuninvånare eller lokalt organiserade intressen, trots att de av många individer och aktörer kan uppfattas som viktiga. En delförklaring som ibland framförs är att de folkvalda ofta låter juridiken få företräde framför det politiska tolkningsutrymmet.⁸⁵ Det ligger nära tillhands att anta att detta, i sin tur, beror på svaga kunskaper hos de folkvalda om EU-nivåns relation till både nationell och kommunal politik.

Det finns många exempel på lagstiftning som bottenar i EU-beslut som tolkas på olika sätt, även av domstolar, vilket ytterligare förstärker bilden av ett kommunalt tolkningsutrymme. Som illustration kan vi ta lagen om offentlig upphandling och reglerna kring hur långtgående krav som kan ställas avseende djurskyddshänsyn vid livsmedelsupphandlingar. Kommunerna framhåller ofta att detta är tillåtet medan leverantörerna i många fall hävdar att det står i strid med EU-rätten. Frågan om hur regelverket ska tolkas har aktualiserats i Sigtuna respektive Rättviks kommun. I båda dessa fall hade kommunerna utgått från Miljöstyrningsrådets krav vid sina upphandlingar. Ärendena gick vidare till respektive förvaltningsrätt för avgörande. De båda förvaltningsrätterna kom till olika slutsatser om huruvida kraven var förenliga eller inte med EU-rätten.⁸⁶

4.4.7 Invändningar

En medlemsstat som inte följer EU:s regler kan dömas av EU-domstolen. Innan ett ärende hamnar i EU-domstolen utreder EU-kommissionen om landet i fråga har brutit mot EU:s regler. Kommis-

⁸³ Sveriges Kommuner & Landsting 2010.

⁸⁴ Se t.ex. Hettne 2011; Egeberg 2015; och Pedersen 2011.

⁸⁵ Se t.ex. Taxén 2016-01-02.

⁸⁶ Pedersen 2011.

sionen kan genom klagomål få kännedom om att ett lands lagstiftning eller myndigheter inte följer EU:s regler och kan utifrån detta inleda ett så kallat överträdelseförfarande. Kommissionen kan även på eget initiativ eller utifrån uppgifter i medier granska medlemsländernas genomförande och/eller tillämpning av EU-rätten. Klagomål från enskilda och andra kan skickas till kommissionen på något av EU:s officiella språk. Kommissionen bestämmer själv vilka ärenden den vill driva. Det är därför inte säkert att ett klagomål leder till ett överträdelseärende.

Enskilda personer och företag som upplever problem i samband med myndigheters tillämpning av den inre marknadens regelverk kan också använda sig av ett decentraliserat klagomålsförfarande som heter Solvit. I Sverige är Kommerskollegium nationell kontaktpunkt för Solvit. Det är viktigt att poängtera att enskilda också kan vända sig till nationella domstolar eller Justitiekanslern med klagomål som bottnar i EU-rätten. Justitiekanslern har bl.a. till uppgift att pröva frågor om skadestånd för brott mot EU-rätten.

Riksdagen bevakar regeringen genom konstitutionsutskottet, som kontrollerar att regeringen agerar i enlighet med lagar och riksdagens beslut. I ett flertal ärenden i konstitutionsutskottet har riksdagen riktat kritik mot regeringen för bristande information innan beslut har fattats i ministerrådet. Riksdagen kan inte upphäva ett beslut som regeringen varit med och fattat i ministerrådet även om det strider mot riksdagens uppfattning. Om riksdagen är missnöjd med regeringens agerande i en EU-fråga, kan den, som en yttersta åtgärd, rikta en misstroendeförklaring mot regeringen. Om minst 175 av riksdagens 349 ledamöter röstar för ett sådant förslag måste regeringen eller ansvarig minister avgå.

En individ som vill klaga på ett område där EU-lagstiftningen inte fungerar kan vända sig till *Europaparlamentets utskott för framställningar (petitionsutskottet)*.⁸⁷ Alla som är EU-medborgare eller bor i ett EU-land, liksom medlemmar i organisationer och företag som har sitt säte i ett EU-land, kan framföra sina klagomål till petitionsutskottet. Klagomålen måste ligga inom ramen för EU-politiken och påverka den klagande direkt. Under 2013 inkom 2 885 klagomål till petitionsutskottet och utskottet behandlade 989 klagomål. Detta kan

⁸⁷ Formell benämning är "utskottet för framställningar". Här har vi valt att använda begreppet petitionsutskottet.

jämföras med att EU-kommissionen under 2013 tog emot 3 505 klagomål om överträdelse av EU-lag, och i 487 fall öppnade bilaterala samtal med medlemslandet som resultat.⁸⁸ Antalet klagomål till petitionsutskottet ökade med 45 procent mellan 2012 och 2013. En förklaring kan vara EU-parlamentets utökade lagstiftningsmakt efter Lissabonfördraget. En annan skulle kunna vara är ett ökat missnöje i den ekonomiska krisens spår.⁸⁹

De klagomål som utreds handlar ofta om att nationella eller lokala myndigheter brister i genomförandet av en EU-lag, ofta på miljöområdet. Andra vanliga klagomål är att individers fria rörlighet inom EU inskränkts eller att en medborgare inte har kunnat ta med sig sociala förmåner, pension och sjukvård över gränserna. De flesta klagomål bedöms som giltiga: Till exempel bedömdes 70 procent som giltiga år 2012.⁹⁰

Europaparlamentets utskott bjuder in den klagande, representanter från EU-kommissionen och/eller den berörda myndigheten och försöker diskutera fram en lösning. Några gånger om året genomför ledamöter i utskottet resor till berörda länder och regioner, och lägger därefter fram ett betänkande med rekommendationer. Ofta uppmanar utskottet EU-kommissionen att inleda ett överträdelseförfarande mot ett medlemsland som brutit igenomförandet av en EU-lag, men EU-kommissionen är inte skyldig att hörsamma kraven. När utskottet identifierar luckor i EU-lagstiftningen skickar det sina kommentarer till något av parlamentets lagstiftande utskott.

Av de 1 986 klagomål som inkom år 2012 var det 17 stycken som berörde Sverige. Det motsvarar 0,9 procent av klagomålen.⁹¹ Kvaliteten på de svenska klagomålen är låg: de ogiltigförklaras oftare än genomsnittet. Tyskar är de som är mest aktiva i utskottet för framställningar, följda av spanjorer och italienare. Drygt en fjärdedel av alla klagomål handlar om Tyskland.

Det finns flera tänkbara förklaringar till Sveriges låga andel. Svenska myndigheter kan vara bättre på att implementera EU-lagar än andra EU-länder. Detta stöds av att EU-kommissionen öppnar färre överträdelseförfaranden mot Sverige än genomsnittet av EU-

⁸⁸ COM(2014) 612 final av den 1 oktober 2014.

⁸⁹ Europaparlamentet 2014a.

⁹⁰ Europaparlamentet 2013.

⁹¹ Europaparlamentet 2013.

länder.⁹² Det är också möjligt att individer från medlemsländer som har petitionsutskott i de nationella eller regionala parlamenten har mer kunskap om Europaparlamentets petitionsutskott. I bland annat de tyska, skotska, irländska, franska, rumänska, portugisiska och spanska parlamenten finns mer eller mindre formaliserade sätt för medborgare att lämna in klagomål.⁹³

De klagomål som behandlas i Europaparlamentets petitionsutskott får också viss medieuppmärksamhet i det berörda landet. Enskilda kan därmed uppmärksammas på möjligheten att lämna in klagomål. Europaparlamentets Sverigekontor informerar om möjligheten att lämna in en framställning först på direkt fråga om klagomål eller upplevda missförhållanden. Det handlar om 1–2 gånger per månad.

Den europeiska ombudsmannen granskar också EU-administrationen och bistår EU-medborgare om de kommer i konflikt med institutionerna.⁹⁴ Alla medborgare eller boende i EU, liksom företag och organisationer med säte i ett EU-land, kan klaga till ombudsmannen. Det behöver inte vara den klagande själv som har drabbats. I viss mån överlappar parlamentets petitionsutskott och ombudsmannens arbete och funktion varandra. Ombudsmannen skickar ut pressmeddelanden vid varje inledd utredning och vid beslut.

Ombudsmannen undersöker bara klagomål som rör EU-administrationen, alltså inte nationella, regionala eller lokala myndigheter. De flesta ärenden gäller kommissionen. Vanliga klagomål rör svårigheter att få ut handlingar från EU-institutionerna, diskriminering vid rekrytering, sena utbetalningar av EU-bidrag och att EU-webbsidor inte finns på alla språk. Ombudsmannen kan konstatera att en EU-institution gjort fel och kan lämna rekommendationer. Om dessa inte följs kan ombudsmannen skriva en rapport till parlamentet, som i sin tur kan ta ärendet till EU-domstolen. Ombudsmannens rekommendationer brukar dock höras.

⁹² COM(2014) 612 final av den 1 oktober 2014.

⁹³ Melchior 2014.

⁹⁴ Ombudsmannens undersökningar på eget initiativ har fokuserat på öppenhet och vanliga medborgares möjlighet att delta i EU:s beslutsprocess, samt intressekonflikter som uppstår när höga EU-tjänstemän och politiker lämnar sina uppdrag och börjar arbeta som lobbyister. Ombudsmannen har bland annat uppmanat ministerrådet att offentliggöra förhandlingsmandatet för handelsavtalet TTIP, ett krav som höras.

Till ombudsmannen inkom under 2014 totalt 2 079 klagomål. Av dessa var 23 stycken, eller 1,1 procent, från svenskar.⁹⁵ De länder vars medborgare oftast klagat är Spanien, Tyskland, Polen och Belgien. Belgiens höga andel speglar att många europeiska branschorganisationer, som ofta ligger bakom klagomål, har sitt säte i Bryssel.

Slutligen finns, via kommissionens webbtjänst ”Lighten the load – Have your say”, även möjlighet att föreslå hur befintlig EU-lagstiftning kan bli mer effektiv och ändamålsenlig.⁹⁶

4.5 Ett öppnare arbetssätt

Trots att regeringen har en lagstiftande roll i rådet, behandlar regeringen lagstiftningsfasen på EU-nivå och den efterföljande lagstiftningsfasen i det nationella systemet som två olika processer. Detta får till följd att många lagstiftningsärenden på EU-nivå inte blir föremål för dialog och offentligt samtal förrän efter att beslutet är fattat. Beslut riskerar att uppfattas som ”överraskningsmoment” av allmänheten och även av vissa intressenter och genomförare av besluten.⁹⁷ Stora delar av det nationella arbetet med att formulera svenska ståndpunkter, i Regeringskansliet och dess myndigheter, sker ofta utan tillräcklig insyn för och dialog med utomstående.⁹⁸ I den mån kommuner och regioner bedriver påverkansarbete i Bryssel sker även detta så gott som alltid i det tysta. Intresserade individer och organisationer bjuds i regel inte in på ett systematiskt sätt för att lämna synpunkter och förslag förrän det är dags att införliva EU-rättsakter i svensk lagstiftning. I detta sena skede finns det oftast ytterst litet utrymme att påverka politiken eftersom den redan antagna EU-rättsakten sätter gränser för det nationella tolkningsutrymmet.

På den nationella nivån saknas med andra ord institutionaliserade former för att inhämta det omgivande samhällets synpunkter inför

⁹⁵ Europeiska ombudsmannen 2015 (årsrapport för 2014).

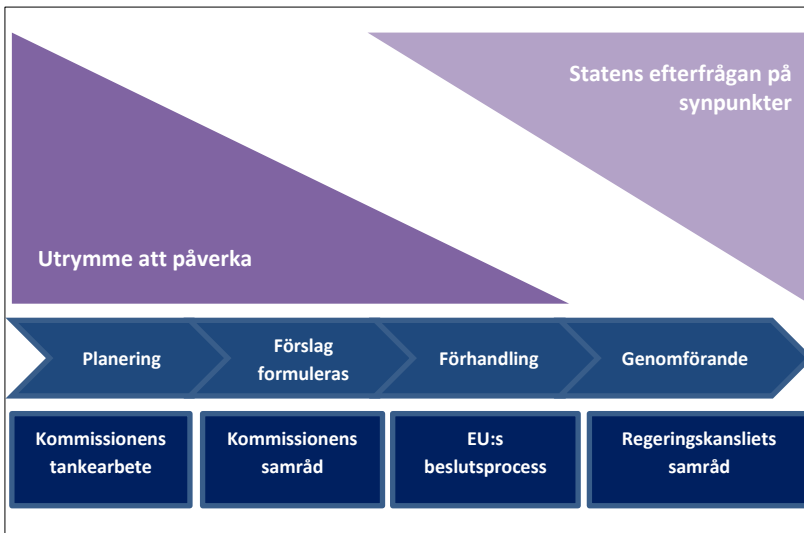
⁹⁶ http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index_en.htm

⁹⁷ Som exempel anger Hettne och Reichel (2012, s. 77) att många kommuner sannolikt skulle bli bättre genomförare av lagstiftningen ifall de på ett tidigare stadium kunnat ta del av dialogen innan ett direktiv blivit antaget.

⁹⁸ Även andra studier har påpekat att t.ex. civilsamhällesorganisationer och företag uppfattar att vägarna in i rådsarbetet är betydligt mindre öppna och tillgängliga än kontakterna med Europaparlamentet och kommissionen (se t.ex. Persson & Lindgren 2011, s. 51).

och under pågående lagstiftningsarbete på EU-nivå. Trots att EU-lagstiftningen ofta har direkt effekt i Sverige, eller sätter ramarna för den svenska lagstiftningen, är det skillnad på individers och organisationers möjlighet att påverka EU-lagstiftningen och den rent svenska lagstiftningen. I det nationella lagstiftningsarbetet används t.ex. kommitté och utredningsväsendet och remissförfarandet som ett naturligt steg för åsiktsinhämtning *inför* beslut om ny lagstiftning. I EU-arbetet, däremot, används dessa i huvudsak *efter* att regeringen varit med och antagit lagen och när endast en *de facto*-anpassning till svenska förhållanden ska genomföras. För många intresseorganisationer och andra aktörer, särskilt för de resurssvaga, innebär detta att möjligheten till insyn och påverkan är kraftigt begränsad, eftersom deras synpunkter primärt efterfrågas av regeringen, myndigheter, regioner och kommuner först vid det nationella genomförandet.

Figur 4.3 Negativ relation mellan efterfrågan och möjlighet att påverka



Det innebär dessutom att den svenska processen är skev vad gäller de resurser som sätts av för delaktighet och inflytande i den politiska processen i EU-relaterade frågor. Medan lagstiftningsarbetet pågår på EU-nivå avsätter Regeringskansliet begränsade resurser för att inhämta synpunkter från det omgivande samhället. Fokus

ligger i stället på att utreda och remissbehandla i samband med det nationella genomförandet efter det att EU-rättsakten har antagits. Det arbete som Regeringskansliet, myndigheter, utredningsväsendet och remissinstanser lägger ner i samband med genomförandet av EU-lagstiftning i Sverige är därmed oproportionerligt stort i relation till det begränsade nationella manöverutrymme som finns kvar när EU-lagstiftningen redan har beslutats.

Det förekommer att det inom ett departement tillsätts en referensgrupp eller liknande för att följa ett visst EU-ärende. Många av dessa grupper följer en specifik och begränsad sakfråga. Det finns dock inget tydligt och enhetligt förhållningssätt i Regeringskansliet för när grupperna bör inrättas, vilka som bör delta, vad som bör behandlas vid mötena och hur dokumentation bör ske. Processen är i många fall sluten och det är oklart i vilken utsträckning och under vilka former deltagarna kommer till tals. Dokumentationen är sparsam. Färre än hälften av departementen uppger att de diarieför minnesanteckningar från dessa möten. För utomstående är det därför mycket svårt att få insyn i denna verksamhet eller ens kännedom om att den bedrivs.

Även regeringens myndigheter spelar en viktig roll i det svenska EU-arbetet genom sin självständiga ställning och genom att de i olika sammanhang företräder Sverige gentemot EU:s institutioner och de övriga medlemsstaterna. Delar av EU:s förberedande lagstiftningsarbete sker ofta med deltagande från regeringens myndigheter snarare än Regeringskansliet.

Det saknas emellertid enhetliga och transparenta former för myndigheternas samråd med det omgivande samhället. Detta beror delvis på att det finns en viss otydlighet i roll- och ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna, som dessutom varierar mellan sakområden. Myndigheterna uppfattar ofta att de deltar i EU-arbetet som experter snarare än som representanter för regeringen och Sverige. Myndighetsförordningen ger ingen egentlig ledning för myndigheternas samråd i EU-arbetet. Ibland framgår samrådsansvaret av myndigheters instruktion och ibland finns det skrivningar om samråd i regleringsbrev. Det förekommer också att samrådsfrågan inte alls är formellt reglerad.

Även kommuner och landsting/regioner bedriver i vissa fall ett aktivt påverkansarbete riktat direkt mot EU:s institutioner. Över tid har fokus för insatserna förskjutits från att primärt handla om

finansiering av enskilda projekt till ett bredare och mera långsiktigt påverkansarbete. Detta arbete bedrivs både via formella kanaler – t.ex. via staten eller direkt mot ett EU-organ – och genom informella kanaler som transnationella intresseorganisationer och olika nätverk.⁹⁹ Det kommunala och regionala påverkansarbetet sker oftast utan formaliserade diskussioner med lokala intressenter. Samma sak gäller när kommuner och landsting/regioner ska genomföra och tolka beslut som fattats av EU. Bara i undantagsfall synliggörs detta ur demokratisynpunkt viktiga arbete för allmänheten, som därmed fråntas möjligheten att påverka denna politik i de allmänna valen.

Ett öppnare arbetssätt i praktiken

Som vi tidigare har konstaterat handlar frågan om inflytande och delaktighet om ett komplext samspel mellan kunskap, information och påverkanskanaler. Som ett led i att åstadkomma ökade möjligheter till delaktighet och inflytande i EU-relaterade frågor bör EU-nivån få större uppmärksamhet och diskuteras på ett tidigare stadium i samhället i stort.

Den som har ett särskilt intresse av en sakfråga bör även ha möjlighet att få tidig information om, och bättre möjligheter att tidigt påverka det EU-arbete som regeringen och dess myndigheter, samt kommuner och landsting/regioner bedriver. För att öka möjligheterna till en tidigare och bredare samhällsdebatt än i dag i enskilda sakfrågor, behöver även riksdagens EU-relaterade arbete synliggöras bättre. Detta skulle öka möjligheterna för den intresserade att framföra synpunkter till riksdagen och de politiska partierna, och för media att förmedla de politiska skiljelinjer som karaktäriserar respektive sakfråga.

Regeringen med sin centrala uppgift att företräda Sverige i EU har dock en nyckelroll. Regeringen leder det nationella arbetet med att formulera svenska ståndpunkter i olika förhandlingsfrågor, och lägger Sveriges röst i beslut om ny lagstiftning på EU-nivå. Vissa av regeringens rutiner för EU-arbetet behöver därför anpassas för att *möjligheten till delaktighet* ska öka. Inriktningen bör vara att på ett tidigare, bredare och djupare sätt öka informationsflödet om pågående processer på EU-nivå och öka möjligheterna att involvera in-

⁹⁹ Berg & Lindahl 2007.

tressenter och individer i EU-arbetet. För att bidra till detta behöver Regeringskansliet tydligare och mer enhetliga former för de enskilda departementens arbete gentemot det omgivande samhället.

Förbättrade former för samråd och konsultation skulle dessutom även ha ett mer indirekt demokrativärde i form av ett *bättre beslutsunderlag* för regeringen inför utarbetandet av svenska positioner. När rättsakten sedan antas på EU-nivå skulle ofta en stor del av förarbetet inför det nationella genomförandet redan vara klart. Tidigarelagda samrådsprocedurer skulle både kunna bidra till en *starkare förhandlingsposition* för regeringen i EU-arbetet och ett *förenklat genomförande* av EU-lagstiftning. Detta har även påpekats av konstitutionsutskottet, som framhållit att regeringsformens beredningskrav bidrar till att säkerställa ett kvalitativt beslutsunderlag inför regeringens och riksdagens beslut om genomförandet av EU-direktiv och till en *demokratisk förankring*.¹⁰⁰

Med en tidig och förbättrad dialog med intresserade aktörer kan regeringen få synpunkter och därmed ett bättre underlag redan inför sina kontakter med kommissionen och under förhandlingsfasen i rådet. När den nationella genomförandeprocessen sedan tar vid skulle regeringen redan ha tillgång till delar av det underlag som en remissrunda annars skulle bidra till. Om individer och organiserade intressen får bättre möjligheter att framföra sina synpunkter till regeringen i arbetet med att formulera svenska ståndpunkter, dvs. med startpunkt redan under planeringsfasen i kommissionen, bör det generellt sett finnas ett *mindre behov av en omfattande utredning och remissbehandling* vid det nationella genomförandet. Förutsättningarna bör då även öka för bättre lagstiftningsprodukter.¹⁰¹

Hur regeringen ska handlägga EU-relaterade ärenden är, som framgått tidigare i detta kapitel, till stora delar oreglerat. Regeringskansliets verksamhet i detta avseende styrs i huvudsak av de interna cirkulär och riktlinjer som Regeringskansliet själv har beslutat. I dessa ges ingen tydlig ledning för hur departementen bör förhålla sig till intresseorganisationer och andra aktörer samt hur kontakter bör dokumenteras. Effektivare och mer enhetliga former för departementens arbete i detta avseende bör tas fram.

¹⁰⁰ Bet. 2009/2010: KU10, s. 104–105.

¹⁰¹ Hettne & Reichel 2012, s. 85.

Det är även angeläget att regeringen tydliggör vilket uppdrag dess myndigheter ska ha när det gäller att inhämta synpunkter från intresseorganisationer och andra berörda och på vilket sätt det bör utföras av myndigheterna.

En del av det dagliga påverkansarbetet genomförs av kommuner och landsting/regioner via t.ex. regionkontoren i Bryssel och Regionkommittén. Det är även till stor del kommuner och landsting/regioner som i sitt dagliga arbete tolkar och i praktiken genomför EU:s politik. Av demokratiskäl är det viktigt att detta arbete är tydligt förankrat samt att intresserade individer och organiserade intressen ges möjlighet till insyn, inflytande och delaktighet. För kommunerna är det inte bara viktigt med ett strategiskt och genomtänkt EU-arbete, utan även att det innehåller en plan för information och samråd i samband med både påverkans- och genomförandearbetet.

4.5.1 Regeringen

Bedömning: Regeringens relation till det omgivande samhället bör bli öppnare i EU-relaterade frågor, och Regeringskansliets arbetsätt behöver bli tydligare, effektivare och mer enhetligt.

Regeringen har ett huvudansvar för Sveriges relationer till EU, vilket även har understrukits av konstitutionsutskottet.¹⁰² Regeringen bör tidigarelägga och stärka sin dialog med intresseorganisationer och andra aktörer om sitt löpande EU-arbete, inkl. under det förberedande arbete som sker parallellt med kommissionens utarbetande av lagstiftningsförslag och inför förhandlingarna i rådet. För att detta ska kunna förverkligas lämnas nedan ett antal konkreta förslag som rör arbetet i Regeringskansliet. Flera av förslagen är baserade på det arbete som delar av Regeringskansliet bedriver redan i dag i viktigare EU-relaterade frågor och syftar till att utveckla detta genom att höja ambitionsnivån, tidigarelägga delar av arbetet och ge det en mera enhetlig och transparent form.

Sammanfattningsvis innebär förslagen att Regeringskansliet ska:

¹⁰² Se t.ex. granskning 2011/12:KU5, s. 27.

- formalisera och utöka det arbete med referensgrupper och liknande för viktigare EU-relaterade frågor som många departement bedriver i dag genom att inrätta särskilda EU-beredningsgrupper som ska användas redan i det skede när kommissionen presenterar sina tankar i förberedande dokument,
- skapa former för ett nationellt e-samråd kring viktigare EU-relaterade frågor,
- dokumentera arbetet i Regeringskansliet med viktigare EU-relaterade frågor på ett mera samlat sätt än i dag i särskilda promemorior som publiceras i en löpande serie,
- utveckla informationen om intresserade aktörers synpunkter i de faktapromemorior över viktigare EU-relaterade frågor som överlämnas till riksdagen.

Sammantaget skulle dessa förändringar av Regeringskansliets arbetsätt ge olika aktörer i samhället ökade möjligheter att bidra med sina synpunkter och få insyn i Regeringens arbete inom ramen för EU. Vi utvecklar förslagen närmare nedan.

Förslag: Regeringskansliet ska inrätta särskilda EU-beredningsgrupper med berörda aktörer för alla viktigare sakfrågor som väntas leda till ny EU-lagstiftning. Dessa beredningsgrupper ska, parallellt med kommissionens förberedande arbete och förhandlingsarbetet på EU-nivå, bistå departementen med synpunkter på kommissionens utkast och förslag i respektive fråga.

Syftet med en EU-beredningsgrupp

Det är ur ett demokrati- och delaktighetsperspektiv angeläget att det omgivande samhället får förbättrade möjligheter att framföra *synpunkter till regeringen på kommissionens utkast och förslag* redan i det tidiga skede när regeringen börjar formulera svenska ståndpunkter. För att detta ska bli möjligt krävs en fastare struktur för Regeringskansliets arbete i detta hänseende. Det behövs framför allt ett tydligt och transparent förfarande som möjliggör för organiserade intressen och andra aktörer att möta regeringen och dess företrädare i en fortlöpande dialog. Regeringskansliet bör därför ha som regel att inrätta särskilda EU-beredningsgrupper för alla viktigare sakfrågor som väntas leda till åtgärder på EU-nivå.

När ska en EU-beredningsgrupp inrättas?

För att ett utökat samråd ska bli meningsfullt måste det ta sin början redan tidigt i processen, när kommissionen presenterar sina tankar i förberedande dokument. På detta sätt kan intresseorganisationer och andra berörda tidigt uppmärksammas på nya initiativ i EU-arbetet och bidra med sina synpunkter under alla relevanta faser av processen. Detta kan även bidra till att intresserade svenska aktörer, på ett tidigare stadium än i dag, väljer att aktivt försöka påverka processen på EU-nivån. Det kan dessutom bidra med tidiga synpunkter angående eventuella konsekvenser för en svensk kontext.¹⁰³

Genom att synpunkter inhämtas fortlöpande och när de som mest behövs och bäst kan beaktas – dvs. tidigare i EU:s lagstiftningsprocess än vad som normalt är fallet i dag – förenklas också kommittéarbetet och den formella remissbehandlingen i ett senare skede. Vad som skulle ha framkommit i remissvaren bör till stor del ha fångats upp redan i beredningsgruppen. Vi utvecklar detta nedan i förslaget om att regeringen ska utarbeta och remittera särskilda promemorior rörande ärenden om EU-lagstiftning.

Beredningsgruppen bör således parallellt följa EU-arbetet genom hela processen i viktigare frågor, från förberedelsearbetet i kommissionen till dess att en proposition om det nationella genomförandet av en EU-rättsakt överlämnas till riksdagen. Beredningsgruppen bör därför inrättas i anslutning till att kommissionen offentliggör sina preliminära tankar om ny lagstiftning, t.ex. genom ett offentligt samråd, och avvecklas i anslutning till att en proposition överlämnas till riksdagen. Vid avgörandet av vilka ärenden som bör anses viktiga kan bedömningen göras från samma utgångspunkter som när departementen tar ställning till behovet av faktapromemorior i EU-ärenden.¹⁰⁴

¹⁰³ Det framgår av Regeringskansliets cirkulär att ”de nationella förberedelserna kan inledas redan under förhandlingsfasen, och ibland redan under förslagsfasen, genom analys av berörd svensk lagstiftning, vilka konsekvenser som kan uppstå, åtgärder som kan komma att krävas och så vidare”. Regeringskansliet 2010 (Cirkulär 14).

¹⁰⁴ Se Regeringskansliets 2012 (Cirkulär 2).

Ansvaret för en EU-beredningsgrupp

EU-beredningsgruppen bör inrättas och ledas av det departement i Regeringskansliet som ansvarar för sakfrågan. Om sakfrågan berör flera departement ansvarar det departement som har huvudansvaret också för beredningsgruppen.

Det kan inträffa att ett förberedande kommissionsdokument berör ett brett område och senare resulterar i flera rättsakter som olika departement ansvarar för. I ett sådant fall bör den särskilda beredningsgruppen som huvudregel kunna bestå under det huvudansvariga departementets ledning. De andra berörda departementen kan sedan arbeta vidare med sina respektive sakfrågor i undergrupper med relevanta deltagare från EU-beredningsgruppen.

En EU-beredningsgrupp har en tydlig politisk dimension genom att den är ett verktyg för regeringen att fånga upp och bearbeta synpunkter från det omgivande samhället. Normalt bör gruppen därför ledas av statssekreteraren med ansvar för den aktuella sakfrågan i departementet. Uppgiften att leda enskilda möten i gruppen kan vid särskilda behov delegeras. Det administrativa och organisatoriska arbetet kring gruppen utförs under ledning av sakansvarig enhet i departementet.

Vilka ska ingå i en EU beredningsgrupp?

EU-beredningsgruppen bör ha ett brett deltagande för att ge den eftersträfvade möjligheten till insyn och påverkan. Härigenom tillförsäkras dessutom regeringen ett kvalitativt beslutsunderlag.

Den tänkta remisslistan för remissbehandlingen vid det nationella genomförandet kan ge ledning för vilka som ska ingå i beredningsgruppen. I många fall lär det dock inte vara möjligt att strikt hålla sig till denna, utan beslut om deltagare behöver fattas från fall till fall. Beredningsgruppen måste t.ex. ha en hanterbar storlek för att vara funktionell. Fokus bör ligga på företrädare för organiserade intressen. När så är möjligt kan huvud- eller samarbetsorganisationer bjudas in som företrädare för en viss krets och då också svara för beredningen inom denna. Även berörda lokala och regionala aktörer bör vara representerade. Det kan också vara värdefullt att inkludera aktörer som kan bidra med expertkunskaper på det aktuella sakområdet. I stora eller mera komplexa ärenden kan bered-

ningsgruppen under arbetes gång behöva kompletteras med ytterligare deltagare för att dess sammansättning ska vara relevant.

Det är inte alltid möjligt för det berörda departementet att redan från början ha en fullständig överblick över vilka som har ett intresse av att vara med i beredningsgruppen och som kan tillföra något till denna. Det bör därför finnas en beredskap i departementet för att inkludera relevanta intressenter som själva hör av sig och önskar delta i gruppen.

Arbetet i en EU-beredningsgrupp

Ett första möte i EU-beredningsgruppen bör äga rum innan regeringen gör sina bedömningar, t.ex. innan överlämnandet av en faktapromemoria till riksdagen. Vid mötet ges deltagarna möjlighet att lämna synpunkter på utkastet till kommissionens förslag. Av tidskäl kan synpunkterna i detta skede i vissa fall behöva inhämtas via e-samråd. Ett e-samråd kan i regel vara öppet även för andra än de som ingår i EU-beredningsgruppen (se nedan om e-samråd).

De synpunkter som lämnas från deltagarna ska sammanfattas i faktapromemorian som överlämnas till riksdagen. Promemorian kan därmed, som vi utvecklar nedan, utgöra underlag för riksdagens utåtriktade arbete i den aktuella frågan.

När ett förberedande kommissionsdokument resulterar i ett formellt lagförslag, t.ex. i form av ett direktiv, bör beredningsgruppens synpunkter åter inhämtas innan regeringen tar ställning till förslaget, lämpligen innan en faktapromemoria överlämnas. I detta skede kan även frågor som berör eventuella svenska lagstiftningsåtgärder till följd av EU-rättsakten uppmärksammas. Om de synpunkter som redan inhämtats från beredningsgruppen bedöms ge ett tillräckligt underlag kan kontakterna med gruppen inskränkas till ett e-samråd, som kan vara öppet även för andra intresserade aktörer och individer.

EU-beredningsgruppen bör åter aktiveras inför och, när det behövs, under förhandlingarna av ett förslag. I denna fas är det angeläget att beredningsgruppen inte bara används för att inhämta synpunkter, utan att det sker en dialog mellan det ansvariga departementet och deltagarna i beredningsgruppen. Departementet bör så långt möjligt redogöra för den svenska ståndpunkten och vara beredd att

förklara och diskutera denna i beredningsgruppen. Hur förhandlingarna ska bedrivas är dock normalt inte en fråga för beredningsgruppen. Departementet måste självfallet också beakta frågor om sekretess vid sina kontakter med beredningsgruppen.

Hur ofta EU-beredningsgruppen behöver konsulteras beror på sakfrågan och i vilket skede den befinner sig. Gruppen är av särskild betydelse när svenska ståndpunkter ska formuleras. När förhandlingarna i rådet rör detaljfrågor och lagtekniska lösningar torde den däremot normalt inte behöva vara inkopplad. Behovet av att involvera beredningsgruppen lär komma att variera. Det kan handla om allt från varje månad till något eller några tillfällen om året, beroende på sakfrågans karaktär och förhandlingarnas omfattning och intensitet.

En EU-beredningsgrupp utgör inte hinder för ett departement att hantera beredningen också i en mera begränsad eller tillfällig krets, eller att i andra grupper föra bredare samtal om övergripande prioriteringar i olika sakfrågor på EU-nivå. De samrådsformer som kan finnas i dag i ett departement med olika typer av berednings- och referensgrupper kan alltså vid behov helt eller delvis behållas. Det bör dock finnas rutiner i departementet för att hålla den särskilda EU-beredningsgruppen informerad vad som avhandlas vid mötena i dessa grupper och om förhandlingarnas gång. De möjligheter som finns att sprida information på elektronisk väg bör här övervägas.

Arbetet i EU-beredningsgruppen ska fortlöpande dokumenteras. Det är en grundläggande förutsättning för intresseorganisationers och andra aktörers insyn och delaktighet i EU:s beslutsprocess är att det finns en ordentlig dokumentation av de kontakter som regeringen har med dessa. Som vi nämnt ovan finns det i dag brister i dokumentationen. Information om vad som framkommit vid samråd av olika slag finns sällan samlad så att utomstående enkelt kan ta del av den. I många fall diarieförs t.ex. inte minnesanteckningar från möten och det saknas enhetliga rutiner för återkoppling till deltagarna.

Dokumentationen från EU-beredningsgrupperna bör som ett minimum innefatta inbjudan till möten och e-samråd, vilka som medverkar i dessa, vilka frågor som avhandlas och vad som i huvudsak framkommer. Informationen om vad som sker i EU-beredningsgruppen, inklusive inkomna svar på e-samråd, bör göras tillgänglig för allmänheten via regeringen.se.

Även i propositionen till riksdagen bör det finnas en redogörelse för det samråd som ägt rum i EU-beredningsgruppen. Informa-

tionen bör också återfinnas i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om verksamheten i EU (EU-årsboken). Se vidare nedan om dokumentation i promemorior i en särskild EU-serie.

I Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en allmän samrådsmetod för civilsamhällets organisationer.¹⁰⁵ Erfarenheter av detta arbete bör beaktas vid utformning av EU-beredningsgrupperna.

Förslag: Skapa former för nationellt e-samråd i samband med lagstiftningsarbetet i EU.

Att skapa former för informationsinhämtning eller samråd via digitala verktyg ligger i linje med det pågående e-förvaltningsarbetet i Regeringskansliet som syftar till att öka öppenheten i offentliga beslutsprocesser och tillgängligheten till offentlig information.¹⁰⁶ För att underlätta och öka möjligheterna för intresserade aktörer att lämna synpunkter till regeringen i ett tidigt stadium av EU:s lagstiftningsprocess bör e-samråd användas i viktigare frågor. Dessa bör vara öppna och utformas så att de, utöver att riktas till samsråds-/remissinstanser, även uppmuntrar till spontansvar.

Det finns flera fördelar med att använda digitala kanaler för intresseorganisationers och andra aktörers möjlighet att lämna synpunkter i samband med departementens pågående EU-arbete. Det skapar stora möjligheter till ett brett deltagande och ger aktörerna flexibilitet eftersom det inte krävs närvaro vid särskilda tillfällen. Det kan dessutom fungera som en tidig påminnelse för intresserade aktörer, som kan använda sina svar även för att lämna synpunkter till kommissionens öppna samråd. De inkomna svaren bör likställas med remissvar och publiceras på regeringen.se. Därmed ökas tillgängligheten för berörda aktörer och den intresserade allmänheten. Slutligen kräver digital remisshantering kortare ledtider än fysiska möten.

¹⁰⁵ Sakråd är ett samlingsbegrepp för den process då regeringen initierar en specifik sakfråga och som avser preciserade former av kontakt med det civila samhällets organisationer. Modellen för sakråd utgår från de sex principerna för det civila samhället och den Europeiska koden för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen. Sakrådsmodellen används för att höja kvaliteten i regeringens underlag genom att bredda regeringens perspektiv i en sakfråga, underlätta och effektivisera kommunikation mellan det civila samhället och regeringen samt bättre samordna departementens kontakter med det civila samhället.

¹⁰⁶ Prop. 2009/10:175 s. 66.

Avgränsade frågeställningar kan med fördel hanteras via en tidig digital remiss/e-konsultation. När kommissionen presenterar ett nytt utkast till lagförslag kan metoden många gånger vara lämplig för att inhämta synpunkter på utkastet från det omgivande samhället inför regeringens ställningstaganden. Likaså kan – i de fall regeringen avser att besvara kommissionens offentliga samråd – det avlämnade svaret föregås av en digital ”remissrunda”.

2014 års Demokratiutredning har föreslagit att en arbetsgrupp sätts upp inom Regeringskansliet med uppdrag att utveckla digitala verktyg för remisshantering, samråd, hearings och konsultation. Denna arbetsgrupp bör även få i uppdrag att ta fram ändamålsenliga digitala verktyg för e-samråd i EU-relaterade frågor. Såväl utskickade remisser och e-samråd som inkomna svar bör finnas tillgängliga på regeringen.se. Demokratiutredningen påtalar att remissväsendet är relativt otillgängligt för den som inte är inbjuden och att spontana svar är ovanliga och den vill se breddade remisslistor där även nya delar av civila samhället ska bjudas in.¹⁰⁷

Vi anser att det är av stor vikt att Regeringskansliet även verkar för att deltagandet i EU-relaterade samråd, hearings, remiss etc. breddas i enlighet med Demokratiutredningens bedömning. Med tidiga e-samråd om EU-relaterade frågor skulle deltagandet kunna öka både i kommissionens offentliga samråd och i Regeringskansliets remissrunda. I de fall då intresserade aktörer även väljer att använda sina utarbetade synpunkter för att offentligt skapa debatt skulle dessa e-samråd indirekt även kunna bidra till ett mer livaktigt offentligt samtal.

Vi noterar i sammanhanget att det ingår i Regeringskansliets inriktningsplan för Regeringskansliets gemensamma utveckling att öka tillgängligheten till information. En kartläggning ska göras under år 2016 för att undersöka förutsättningarna för att göra information som finns i Regeringskansliet, t.ex. remisser, beslut och andra dokument, mera tillgänglig via regeringen.se och sou.gov.se.¹⁰⁸ I detta arbete bör regeringens EU-relaterade dokument, t.ex. faktapromemorior och regeringens svar på kommissionens öppna samråd, få en tydlig hemvist (se avsnittet om en EU-portal i kapitel 5).

¹⁰⁷ SOU 2016:5, s. 349.

¹⁰⁸ Regeringskansliet 2015 (Inriktningsplan för Regeringskansliets gemensamma utveckling).

Förslag: Regeringskansliet ska utarbeta promemorior i samband med alla viktigare förslag till EU-lagstiftning och publicera dessa i en särskild serie. EU-promemoriorna ska innehålla en beskrivning av den antagna rättsakten, regeringens bedömningar av konsekvenser och de synpunkter som framkommit i EU-beredningsgruppen. Promemoriorna ska publiceras löpande av Regeringskansliet i en särskild serie, som kan benämnas EU-serien eller ”EU:s”.

Europeiska unionen är ett statsförbund och en rättsgemenskap med unika särdrag. Ofta beskrivs unionen som en konstitutionell hybrid, med drag av både folkrättsliga och statsrättsligt grundade principer.¹⁰⁹ EU-rätten är både en överordnad och integrerad del av den svenska rätten och EU-rättsliga såväl som nationella konstitutionella regler tillämpas på ett sätt som många gånger inte kan skiljas från varandra.¹¹⁰

Trots denna unika situation, och trots att det föreligger en fördragsfäst skyldighet att se till att EU-rätten genomförs, hanteras lagstiftningsprocesserna på EU-nivå och det efterföljande nationella genomförandearbetet som två i huvudsak separata processer i Sverige. Eftersom EU-rättsakter har som grundläggande egenskap att vara både lagstiftningsprodukter inom EU-rätten och i medlemsländernas rättsordningar, bör hela lagstiftningskedjan betraktas som en process med särskilda behov och syften.¹¹¹ Ett sådant behov är beredningsplikten, som vi berört ovan, och ett annat är behovet av att tydligare än i dag förmedla de EU-rättsliga motiven till att många svenska rättsakter tillkommer. I dag står det övergripande syftet med vissa regleringar inte alltid klart för de som har att tillämpa reglerna.¹¹² Ett sätt att säkerställa att hela lagstiftningsprocessen tydliggörs är att dokumentera den i en samlad form. Detta kan särskilt motiveras av att det egentliga beslutet att initiera ett svenskt lagstiftningsärende inte har fattats självständigt av den svenska regeringen utan har fattats inom ramen för EU:s rättsordning.

¹⁰⁹ Hettne & Reichel 2012, s. 43.

¹¹⁰ SOU 2008:118, s. 96–98, samt Hettne & Reichel 2012, s. 44.

¹¹¹ Se Hettne & Reichel 2012 för en genomgång av de rättsliga argumenten för detta synsätt.

¹¹² Hettne & Reichel 2012, s. 27.

När det föreligger ett utkast till EU-lagstiftning från kommissionen och samråd om detta har ägt rum i EU-beredningsgruppen föreslår vi att det ansvariga departementet ska påbörja utarbetandet av en EU-promemoria över förslaget. Detta bör gälla både för förordningar och direktiv. Promemorian ska färdigställas efter att rättsakten antagits i EU (dvs. efter att den publicerats i Europeiska unionens officiella tidning). I promemorian beskriver departementet den process inom EU som föregått rättsakten, särskilt vad avser motiven till åtgärden, samt rättsaktens innehåll, vilka preliminära konsekvenser den bedöms få för Sverige och de synpunkter som framkommit i EU-beredningsgruppen.

Promemorian bör därmed, beroende på ärendets omfattning och komplexitet, i vissa fall kunna ersätta sådana utredningar som publiceras i Departementsserien och i övriga fall utgöra en central del av det underlag som blir föremål för utredning genom kommittéväsendet. Den bedöms därmed kunna förenkla utredningsarbetet och departementets remissbehandling vid det nationella genomförandet. Eftersom synpunkter från intresseorganisationer och andra aktörer bör ha kommit fram redan i EU-beredningsgruppen och i samband med tidigare e-samråd samt vara redovisade i promemorian bör remissbehandlingen normalt kunna inskränkas till ev. kompletterande synpunkter, främst om hur det nationella genomförandet av det färdigförhandlade förslaget är tänkt att gå till i praktiken.

Genom att informationen samlas i ett enda dokument kan även intresseorganisationer och andra aktörer på ett enkelt och överskådligt sätt ta del av regeringens lagstiftningsarbete på EU-nivå samt avsikterna med den antagna rättsakten. Promemorian kan vara av värde också för andra intresserade, t.ex. allmänheten, media och riksdagsledamöter som vill hålla sig informerade i EU-relaterade frågor. Den kan på så sätt också bidra till en fördjupad förståelse för EU och till en mer levande debatt i EU-relaterade frågor.

EU-promemoriorna ska publiceras löpande av Regeringskansliet i en särskild serie, som kan benämnas EU-serien eller ”EUs”.

Förslag: Regeringens faktapromemorior med bedömningar av EU-lagstiftningsförslag som sänds till riksdagen ska på ett fylligare och mer enhetligt sätt innehålla information om intresserade aktörers synpunkter.

Som framgått av den tidigare redovisningen är det endast ett mindre antal av de faktapromemorior som avlämnas till riksdagen som över huvud taget innehåller information om synpunkter från det omkringliggande samhället. När sådan information lämnas är den dessutom ofta knapphändig. Huvudregel ska vara att information om intresserade aktörers uppfattning ska redovisas i en faktapromemoria.

Genom att faktapromemoriorna är offentliga och tillgängliga via riksdagen.se skulle fylligare och mer enhetlig information om intresseorganisationernas synpunkter också bidra till bättre information om de olika intressen som kan finnas i sakfrågan. Därigenom kan även diskussionen inom dessa organisationer stimuleras, och även i vissa fall nå en intresserad allmänhet via media. Fylligare faktapromemorior skulle även förbättra underlaget för riksdagens ställningstagande i EU-frågor. Faktapromemorior bör finnas tillgängliga på regeringen.se med möjligheter till en elektronisk bevakningstjänst.

Det finns ett behov av tydligare anvisningar i Regeringskansliet för *hur* faktapromemorior ska redovisa intresseorganisationers och andra aktörers synpunkter. Uppföljningen av hur redovisningen görs behöver förbättras. Det förändrade arbetssätt som föreslagits ovan, med ett tidigare involverande av intresseorganisationer i regeringens EU-arbete, bör kraftigt förbättra möjligheterna att utöka informationen i faktapromemorian.

Ett ökat krav på att inhämta synpunkter från intresseorganisationer förutsätter dock att det finns tillräcklig tid för detta arbete. Regeringen har i dag fem veckor på sig ta fram en faktapromemoria. En utvärdering bör genomföras senast ett år efter införandet av nya arbetsformer där även tidsaspekten beaktas.

Förslag: Regeringens förändrade arbetssätt med EU-relaterade frågor bör framgå av förordningen med instruktion för Regeringskansliet och preciseras i interna riktlinjer.

För att framhäva betydelsen av det utåtriktade arbete för Regeringskansliet som här har föreslagits och lägga grunden för ett enhetligt arbetssätt bör detta vara reglerat i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Det kan ske genom att det i 20 § i förordningen görs ett tillägg av innebörd att de berednings-

krav som gäller för Regeringskansliet i regeringsärenden också ska gälla för förslag till lagstiftning i Europeiska unionen.

Förordningen kan sedan ligga till grund för de styrande dokument i form av interna riktlinjer m.m. som behöver upprättas i Regeringskansliet om hur arbetet närmare ska bedrivas. I dessa styrdokument är det särskilt angeläget att departementens arbete med EU-beredningsgrupper är utförligt reglerat så att beredningsgrupperna inrättas och används på ett enhetligt sätt och blir det centrala verktyget för att fånga upp synpunkter från berörda intressenter.

Förslag: En arbetsgrupp bör tillsättas i Regeringskansliet för att utforma riktlinjer och säkerställa genomförande och uppföljning av de ovan föreslagna förändringarna i regeringens arbete.

En departementsövergripande arbetsgrupp bör utarbeta detaljerade riktlinjer för regeringens arbete gentemot det omgivande samhället i form av ett cirkulär. Det är av särskild vikt att former för intern uppföljning och utvärdering beaktas redan vid inrättandet av nya samrådsformer. Arbetsgruppen bör ledas av EU-kansliet vid Statsrådsberedningen i samarbete med demokratienheten vid Kulturdepartementet. Eftersom cirkuläret även riktar sig till intresseorganisationer bör det publiceras på såväl regeringen.se som på Regeringskansliets interna webbplats.

4.5.2 Riksdagen

Ur ett delaktighetsperspektiv är det viktigt att bättre använda de verktyg som riksdagen förfogar över, och som på olika sätt kan främja öppenhet, insyn och delaktighet för det omgivande samhället i EU-relaterade ärenden. Det handlar om offentliga evenemang, debatter i kammaren och om tillgången till olika typer av EU-relaterade dokument. Det ligger dock utanför den här utredningens uppdrag att lämna förslag som rör riksdagens formella hantering av EU-frågorna.

Riksdagens informationsarbete kring EU-frågor behandlas i kapitel tre.

Bedömning: Riksdagen bör vara en central arena för offentlig EU-debatt i Sverige genom att arrangera fler offentliga evenemang med inbjudna förträdare för intresseorganisationer och andra aktörer i ett tidigt skede av en EU-frågas hantering

De möjligheter som riksdagen har att involvera samhället i vid bemärkelse i ett fortlöpande och fördjupat tankeutbyte i EU-frågor bör kunna användas i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Genom att arrangera fler offentliga evenemang med inbjudna företrädare för intresseorganisationer och andra aktörer i ett tidigt skede av en EU-frågas hantering kan riksdagen få en utökad roll i den svenska EU-debatten. Möjligheten att bjuda in t.ex. företrädare för EU-kommissionen, rådet eller Europaparlamentet till offentliga evenemang och debatter av detta slag kan bidra till att riksdagens arbete får en europeisk dimension.¹¹³

Intresseorganisationers och andra aktörers synpunkter kan fångas upp av riksdagen och fördjupa dess eget beslutsunderlag, som ett komplement till det underlag som riksdagen får av regeringen och via andra kanaler. På detta sätt skulle riksdagen och dess enskilda ledamöter få bättre förutsättningar för att debattera EU-frågor och att formulera ståndpunkter samt att, i förlängningen, påverka utformningen av regeringens ståndpunkter och förhandlingslinjer.

Fler offentliga evenemang under riksdagens ledning kan därför bidra till att vitalisera den svenska EU-debatten och till att intresseorganisationer och andra aktörer fördjupar sitt eget engagemang.

Offentliga EU-relaterade evenemang i riksdagen kan naturligtvis äga rum i olika faser av EU-processen. Om de genomförs i ett tidigt skede, t.ex. när ett arbetsprogram eller en grön- eller vitbok presenteras av kommissionen, så är förutsättningarna bäst för att de tillgodogjorda kunskaperna kan komma till konkret användning. Evenemanget blir då också ett naturligt komplement till de kontakter som senare kommer att äga rum mellan regeringen och riksdagen i utskotten och EU-nämnden.

Ett strategiskt lämpligt tillfälle kan t.ex. vara när regeringen har avlämnat en faktapromemoria i ett EU-ärende, eftersom det då finns en angiven svensk ståndpunkt att förhålla sig till i diskussio-

¹¹³ Detta har även noterats i SOU 2000:1, s. 124.

nera samtidigt som det egentliga förhandlingsarbetet i rådet ännu inte har påbörjats.

Om riksdagen i stället önskar fånga upp en mer generell EU-debatt kan ett offentligt evenemang kopplas till regeringens övergripande prioriteringar för EU-arbetet.¹¹⁴ Kommissionens arbetsprogram kan, i samband med utrikesutskottets behandling, också utgöra underlag för ett offentligt evenemang av detta slag. Även ordförandeskapens 18-månaders- respektive sexmånadersprogram kan vara av intresse att beakta.¹¹⁵

Som nämnts finns det möjlighet för riksdagen att göra sina interna möten och diskussioner mer tillgängliga för allmänheten. Det ligger dock utanför vårt uppdrag att ha synpunkter på riksdagens interna arbetsformer. Vi noterar dock att det ur ett demokratiperspektiv, och för att få en vital svensk EU-debatt, är av stort värde att riksdagen i möjligaste mån gör sina debatter i EU-relaterade frågor i såväl utskotten som i kammaren tillgängliga för en bred allmänhet.

4.5.3 Myndigheter

Förslag: Regeringen ska förtydliga myndigheternas samrådsansvar i EU-arbetet i sina instruktioner till myndigheterna.

Statskontoret konstaterar i sin rapport ”Myndigheternas arbete med frågor om delaktighet i EU” att såväl myndigheters roll i EU-arbetet som dess ansvar för samråd i vissa fall är otydligt. Ansvarsfördelningen för samråd i EU-frågor mellan departement och myndigheter verkar även variera mellan olika sakområden.

I myndighetsförordningen saknas tydliga bestämmelser om samrådsansvar, det sägs endast att myndigheter ska ”verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet”.¹¹⁶ I vissa fall har regeringen förtydligat myndigheternas samrådsansvar i in-

¹¹⁴ År 2015 presenterade regeringen sina övergripande EU-prioriteringar i ett samlat dokument som bl.a. publicerades på regeringen.se.

¹¹⁵ De tre länder som är ordförande efter varandra presenterar ett gemensamt 18-månadersprogram med övergripande prioriteringar. Utifrån dessa presenterar respektive ordförandeland ett utförligare arbetsprogram för sina sex månader.

¹¹⁶ SFS (2007:515) Myndighetsförordningen.

struktion eller regleringsbrev.¹¹⁷ Ofta finns det dock inga sådana förtydliganden från regeringen. Regeringskansliet kan i samband med en myndighetsdialog framföra att en myndighet ska samråda i vissa frågor eller med vissa aktörer.

Det är angeläget att regeringen tydliggör vilken roll och vilket ansvar en myndighet bör ha för samråd med det omgivande samhället i samband med myndighetens EU-arbete. Detta kan variera mellan enskilda myndigheter, men är av särskild vikt för myndigheter som aktivt deltar i EU:s lagstiftningsarbete. Vi anser att samrådsansvaret ska klargöras i instruktion. Samrådsfrågor ska även redovisas och följas upp vid myndighetsdialogen mellan regeringen och respektive myndighet. Det finns även skäl att förtydliga regleringen om samrådsansvar i myndighetsförordningen i samband med en översyn av andra EU-relaterade styrfrågor.¹¹⁸

För att departementen ska kunna hantera instruktionsgivningen och myndighetsdialogen på ett enhetligt sätt behöver Regeringskansliet utarbeta nödvändiga styrdokument i form av riktlinjer eller dylikt och att bistå vid beredning av instruktioner.

Förslag: Myndigheter bör skapa formella och transparenta samrådsformer i frågor som beslutas på EU-nivå.

Myndigheterna samråder i dag i stor utsträckning via informella kontakter med berörda aktörer.¹¹⁹ Åtta av tio myndigheter uppger att de samråder genom ad hoc-möten eller genom kontakter med intresserade aktörer.¹²⁰ Ofta tas informella kontakter direkt med närmast berörda. Risken är att kontakterna blir personberoende och att vissa särintressen får oproportionerligt stort inflytande.

De skäl som vi har angett ovan för behovet av formella och transparenta samrådsformer i Regeringskansliet gäller även för myndigheternas kontakter med det omgivande samhället. Även myndigheterna behöver därför skapa bättre samrådsformer i EU-arbetet.

¹¹⁷ Som exempel kan nämnas att det i Naturvårdsverkets instruktion står bl.a. att Naturvårdsverket ska "vid sitt deltagande i Europeiska kommissionens arbetsgrupper tidigt bedöma konsekvenserna av viktiga förslag och ge dem som berörs möjlighet att lämna synpunkter till Naturvårdsverket".

¹¹⁸ Se även prop. 2009/10: 175.

¹¹⁹ Statskontoret 2015. Siffran avser de myndigheter som uppger att de deltar i EU-arbetet.

¹²⁰ Statskontoret 2015.

Särskilt höga krav bör ställas på de områden där myndigheten antingen (1) agerar självständigt och utan instruktion från regeringen (när den har detta uppdrag enligt EU-lagstiftningen), (2) ställer personal till förfogande som oberoende experter, eller (3) agerar på EU-nivån som företrädare för Sverige utan tydlig förhandlingsinstruktion från regeringen. Det är av särskild stor vikt att samråden äger rum tidigt i EU:s lagstiftningsprocess.

Även för myndigheterna finns fördelar att komplettera fysiska möten med digitala verktyg. Den stora tidspress som många gånger präglar EU-arbetet kan med fördel mötas med digitala förfaranden.

Förslag: Myndigheter bör tydligt informera om sina åtaganden i EU-relaterade frågor samt sitt deltagande i pågående EU-processer.

Det är av stor vikt att myndigheternas roll i EU-arbetet synliggörs. Myndigheterna har i dag skilda rutiner för att informera om sitt deltagande i kommittéer, arbetsgrupper, nätverk eller liknande. I många fall saknas information om EU-arbetet på myndigheternas webbplatser. Endast åtta procent informerar om kommande möten i kommittéer, arbetsgrupper, nätverk eller liknande och endast tolv procent publiceras information om vad som avhandlats vid dessa möten.¹²¹ En miniminivå måste vara att myndighetens åtaganden tydliggörs. Det vore önskvärt att även dagordningar, rapporter etc. tillgängliggörs via respektive webbplats med möjlighet till elektronisk prenumeration.¹²²

Målgruppen för informationen kommer i många fall att vara begränsad, något som myndigheterna ofta anger som skäl för att avstå från publicering, men vi anser att det är viktigt att det EU-relaterade myndighetsarbetet görs transparent oavsett målgruppens storlek. Till synes snäva frågor kan också vara av potentiellt intresse för en bredare krets.

Se även kapitel 5 om allmän EU-information vid myndigheter, där vi föreslår hur myndigheter kan stärka sin utåtriktade EU-information.

¹²¹ Statskontoret 2015, s. 30.

¹²² Se till exempel Jordbruksverket.se

4.5.4 Kommuner och landsting/regioner

I detta avsnitt behandlar vi det EU-relaterade arbetet i kommuner, landsting och regioner. För enkelhets skull använder vi här regeringsformens samlingsbegrepp *kommuner* för dessa olika lokala och regionala organ. Om inte annat sägs inbegriper vi i kommunbegreppet såväl de beslutande politiska församlingarna som den tillhörande förvaltningen.

Övergripande bedömning: Det är väsentligt att EU-nivån och dess lokala och regionala dimension ingår som en del av det demokratifrämjande arbete som bedrivs på kommunal nivå. Kommunerna bör synliggöra sitt EU-arbete, säkra en god kunskapsnivå och möjliggöra för det omgivande samhället att lämna synpunkter på det lokala och regionala EU-arbetet, både vad gäller påverkansarbetet i frågor som rör EU-beslut och i det löpande arbetet med att praktiskt tillämpa EU-rätten där denna berör kommunerna.

EU-rätten är en integrerad del av nationell rätt och är således inte en internationell fråga eller utrikespolitik. EU-rätten kan i vissa fall ha påverkats av kommuner och ska ofta tolkas och genomföras lokalt och regionalt av politiker och tjänstemän. Därmed är både utformning och praktisk tillämpning av många EU-beslut en kommunal angelägenhet som bör vara föremål för samma demokratiska förankring och ansvarutkrävande som andra kommunala frågor.

Mot denna bakgrund rekommenderar vi att följande åtgärder vidtas:

Rekommendation: Kommuner bör aktivt arbeta för att tydliggöra att de är en integrerad del av EU och att många EU-relaterade frågor är en del av den kommunala demokratin.

Det är väsentligt att EU-nivån och dess lokala och regionala dimension ingår som en del av det demokratifrämjande arbete som bedrivs på kommunal nivå. Kommunerna bör, som 2014 års Demokratiutredning också förordat, på sin webbplats göra tillgänglig all information och alla redskap som är relevanta för den demokratiska

delaktigheten i kommunen. Denna delaktighet bör på ett tydligt sätt omfatta även en kommuns EU-arbete. På webbplatsen bör därför tydligt framgå vilka vägar som finns för att få insyn i och möjlighet att påverka kommunens EU-arbete. Informationen kan med fördel kompletteras med uppgifter om hur den som vill påverka EU:s beslutsprocess kan gå till väga.

I de fall då en kommun själv bedriver ett aktivt påverkansarbete på EU-nivån bör detta framgå på den kommunala webbplatsen. Likaså bör de av kommissionens offentliga samråd som är relevanta göras tillgängliga på webbplatsen för att uppmärksamma den intresserade på möjligheten att komma in med synpunkter till kommunen eller direkt till kommissionen.¹²³

Vi rekommenderar även att kommunerna, som del i detta demokratifrämjande arbete, tar fram strategiska riktlinjer för EU-arbetet. Sådana strategiska riktlinjer har olika syften; dels tydliggör de inrernt vilka frågor som ska prioriteras, dels möjliggör de för en utomstående att få kunskap om och insyn i vilka frågor som kommunen och deras förtroendevalda driver på EU-nivå – något som i sin tur bidrar till bättre förutsättningar för debatt och ansvarsutkrävande. Sådana riktlinjer kan även innehålla en rutin som stöd för kommunens löpande arbete med att bedöma om det är önskvärt att svara på kommissionens samråd. Kommunerna kan uppdra åt SKL att förmedla goda exempel på sådana riktlinjer. Ett antal kommuner på lokal och regional nivå har också redan tagit fram sådana riktlinjer för sitt EU-arbete.¹²⁴ Riktlinjerna bör beslutas av fullmäktige, hållas uppdaterade och vara tydligt skilda från riktlinjer som rör internationellt arbete. Vidare bör de finnas tillgängliga på kommunens webbplats.

En metod bör utarbetas för ”ursprungsmärkning” av viktigare EU-relaterade frågor. På liknande sätt som SKL har utarbetat ett sätt för att fastställa andelen EU-relaterade ärenden på en kommunal församlings dagordning borde en metod tas fram som tydliggör när ett kommunalt ärende har sitt ursprung i beslut av EU. Särskild stor betydelse skulle en sådan metod ha när kommuner tolkar och genomför EU-lagstiftning. På detta sätt skulle det bli

¹²³ Se t.ex. Region Östergötlands webbplats.

¹²⁴ Drygt 4 av 10 svarade angav att de hade strategiska riktlinjer i den enkät vi genomförde i samarbete med SKL-enkät.

tydligt för de förtroendevalda, deras tjänstemän och allmänheten på vilken nivå beslutet har fattats och vilken roll kommunen har i sammanhanget.¹²⁵

Rekommendation: Kommunerna bör öka graden av samråd med intresseorganisationer och andra aktörer i sitt EU-relaterade arbete.

En viktig förutsättning för att skapa delaktighet i EU-arbetet även på lokal och regional nivå är att det finns formella former för delaktighet inflytande. I sitt betänkande *Låt fler forma framtiden!* föreslår 2014 års Demokratiutredning att det i kommunallagen införs en bestämmelse om att kommunfullmäktige ska verka för att kommuninvånarna ska ha förutsättningar att delta i politiska beslutsprocesser. Detta innebär att kommunerna bör inhämta synpunkter från invånarna, i synnerhet inför beslut av särskild vikt. När en sådan bestämmelse införts ska naturligtvis kommunernas EU-relaterade arbete tolkas som en naturlig del av den.

I de fall då en EU-fråga kan få stor lokal eller regional betydelse, och kommunen därför har anledning att söka påverka utformningen av ett EU-beslut, bör synpunkter på ett tidigt stadium inhämtas från enskilda och andra aktörer. Inhämtandet av synpunkter bör ske så samma sätt och med samma metoder som för övrig kommunal verksamhet. För att detta ska realiseras behövs en tydlig plan med enhetliga strukturer och procedurer för samråd. Ett exempel på ett tillfälle då synpunkter bör kunna inhämtas är när en kommun avser att svara på ett formellt samråd från kommissionen. På samma sätt kan det även finnas skäl att inhämta synpunkter i samband med tolkning av EU-beslut, särskilt i fall då kommunen har ett visst mått av tolkningsutrymme.

¹²⁵ Detta görs i samband med nationell lagstiftning. Medlemsstaterna ska ange i nationell rätt att ursprunget härstammar från direktiv. Det är en skyldighet att införa fotnot i svensk författning med hänvisning till direktivet (Ds 2014:1).

Även när kommunerna uppdrar åt SKL att bedriva påverkansarbete i EU:s beslutsprocess kan det vara viktigt för kommunerna att inhämta synpunkter från olika intressenter för att deras synpunkter ska kunna fångas upp och komma SKL till del. Dessa synpunkter, när de väl är förankrade, kan även användas för direkt påverkansarbete genom t.ex. regionkontoren i Bryssel eller som utgångspunkt för svar på kommissionens öppna samråd.

Rekommendation: Kommunerna bör aktivt arbeta för att öka EU-kompetensen hos förtroendevalda och tjänstemän.

Förtroendevalda och tjänstemän har en mycket viktig roll att spela i kunskapsförmedlingen om politiska samband, valmöjligheter och potentiella vägar till inflytande och påverkan för väljarna. Att det finns stora brister i kunskapen om EU i denna grupp visar bland annat de undersökningar vi låtit genomföra (se avsnitt 3.4.3), vilket innebär att många förtroendevalda och tjänstemän i dag inte kan förmedla ens en grundläggande bild av hur politik på den lokala eller regionala nivån påverkas av politik på EU-nivån.

Trots dessa brister verkar kommuner ofta sakna strategiskt arbete kring kompetensförsörjning i EU-relaterade frågor. Denna bild stärks av den enkät vi lät genomföra i samarbete med SKL. Endast drygt två av tio uppgav att de har en plan för regelbunden fortbildning av tjänstemän om EU:s påverkan på den lokala eller regionala politiken, och endast drygt 1 av 10 har motsvarande plan för politiker. Utöver de insatser som vi föreslagit i kapitel 3 är det av stor vikt att varje kommun säkrar en god EU-kompetens på både kort och lång sikt. För mindre kommuner kan samarbeten i denna fråga med fördel inledas.¹²⁶ SKL bör i stor utsträckning kunna bidra med utbildningsinsatser.

¹²⁶ Ett sådant existerande exempel är samarbetet mellan Jönköping, Habo, Mullsjö och Vaggeryd.

5 Bättre information om EU

5.1 Sammanfattning och förslag

En förutsättning för delaktighet i frågor som beslutas på europeisk nivå är att den intresserade har grundläggande kunskap om EU och att det finns ändamålsenlig information att tillgå.

Det finns många aktörer som informerar om EU-relaterade frågor. För den som aktivt söker information om hur EU fungerar och hur beslut fattas finns pedagogisk och lättläst information. Aktuell politik på europeisk nivå speglas också – främst för den som läser engelska – både på elektroniska nyhetsidor och i olika nyhetsbrev. I de större städerna anordnas dessutom seminarier och debatter som i många fall är öppna för den intresserade allmänheten.

Det är betydligt svårare för den som vill få information om en enskild sakfråga eller redan på ett tidigt stadium ta del av olika aktörers ståndpunkter och följa händelseutvecklingen inför och under en förhandlingsprocess. Ett annat problem är den bristande synligheten vad gäller kopplingen mellan vad som sker på EU-nivån och den nationella beslutsprocessen i riksdag och regering, liksom i de lokala processerna i kommuner, landsting och regioner. Den som vill få insyn i hur Sverige nationellt på olika nivåer påverkas och påverkas av EU-beslut söker många gånger förgäves efter relevant information.

Sammantaget utgör dessa brister ett hinder för den som på ett aktivt sätt vill få insyn, vara delaktig och påverka politiken. De försvårar också medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande. Sannolikt utgör de även ett hinder för journalister och folkvalda med begränsade kunskaper om EU.

Mot denna bakgrund föreslår vi:

- Att Regeringskansliet skapar en EU-portal på regeringen.se som ska innehålla regeringens EU-politik och alla viktigare pågående processer, inklusive lagstiftningsarbetet, på EU-nivån.
- Att det i regeringens regleringsbrev ska förtydligas att myndigheterna har ett ansvar för att informera om EU-arbetet.
- Att regeringen tydliggör att Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har ett uppdrag att bidra till fördjupad diskussion i samhället i de EU-relaterade frågor som berörs i Sieps publikationer.

Vidare rekommenderar vi:

- Att EU-upplysningens verksamhet återfår den omfattning som den hade före omorganisationen år 2012.
- Att kommunerna genomför informationshöjande insatser om hur den lokala och regionala demokratin är integrerad med politik på EU-nivå.

Det här kapitlet inleds med en reflektion över ansvaret för EU-relaterad information. Därefter beskriver vi hur medier och riksdagspartier förmedlar EU-relaterade frågor. Sedan följer en genomgång av information från de svenska offentliga institutionerna, med förslag på hur den kan förbättras.

Avslutningsvis tar vi även kortfattat upp ett antal andra viktiga informationsförmedlare, både på EU-nivå och i Sverige. Med översikten hoppas vi kunna bidra med kunskap om vilka informationskällor som finns att tillgå för individer och andra aktörer.

5.2 Ansvar för EU-information

Bedömning: Samhällets behov av förbättrad EU-relaterad information är stort. Information bör dels finnas tillgänglig som ger baskunskaper om hur politiska beslut fattas *på EU-nivå* och hur politiska beslut som berör *EU-nivån fattas i Sverige*, dels kontinuerligt förmedla det politiska innehållet i pågående politiska 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.

Information om frågor som beslutas av EU fyller flera funktioner. Den gör det möjligt för den intresserade att få kunskap om vilka frågor som beslutas på europeisk nivå. Den gör det också möjligt att följa en enskild sakfråga från initiativ till beslut (*insyn*), något som är en grundläggande förutsättning för att kunna delta i det offentliga samtalet och påverka besluten (*delaktighet och inflytande*). Därmed har vissa typer av information ett stort värde för alla de intressenter i olika sakfrågor som vill skapa debatt om dessa. Tillgång till information är även en viktig förutsättning för möjligheten att utkräva ansvar av politiskt valda församlingar (*ansvarsutkrävande*).

Den utan jämförelse viktigaste och lättast tillgängliga informationen är den som löpande förmedlas i media. Tillfrågade om var de hämtar merparten av nyheter om EU-politiska frågor svarar de allra flesta TV, dagstidningar, radio, samt dessa nyhetsmediers webbplatser.¹ Medias demokratiska uppdrag är därmed av mycket stor betydelse. Det finns en svensk nyhetssida om EU och Europa, Europa-portal.se, med daglig bevakning från Stockholm och Bryssel. Det finns även engelskspråkiga nyhetsmedier som är specialiserade på dagliga EU-relaterade nyheter, till exempel EUobserver.com och politico.eu. Denna typ av rapportering följs dock bara av mycket EU-intresserade personer. För att EU-relaterade nyheter ska nå en bredare krets i Sverige krävs att de förmedlas av allmänorienterade nationella, regionala och lokala medier.

Svensk media förmår sällan – förutom i krissituationer – löpande rapportera om de politiska processer som dagligen pågår på EU-nivå.

¹ Se till exempel Standard Eurobarometer 82 2014 (Media use in the European union).

Detta, i kombination med att utbildningssystemet (se kapitel 3) sällan förmår förmedla att EU-nivån är en del av vårt demokratiska system och vice versa, får till följd att den spontana efterfrågan på EU-relaterade nyheter inte blir särskilt hög. När dessutom de politiska partierna i hög grad väljer bort att aktivt söka väljarnas stöd för sin EU-politik, blir den sammantaget låga informationstillgången och informationsefterfrågan ett demokratiskt problem.

Media och politiska partier har betydligt större möjligheter än andra aktörer att påverka informationsutbudet, men de undviker ofta att ta på sig rollen som informationsspridare. Särskilt de politiska partierna skulle kunna ta ett större ansvar för att kontinuerligt lyfta fram EU-relaterade frågor och förmedla relationen mellan politiken på EU-nivå och den svenska nivån i respektive sakfråga.² Möjligheten för staten att med regleringar och andra åtgärder påverka situationen är begränsad och primärt beroende av partiernas och mediernas egen vilja och förmåga.³

För att möjliggöra ett mer levande offentlig samtal om utformningen och konsekvenserna av gemensamma beslut på EU-nivå faller därmed informationsansvaret desto tyngre på de politiska institutionerna, inklusive de folkvalda beslutsfattarna och deras tjänstemän, som dagligen fattar politiska beslut som rör EU-nivån. Även ett mer aktivt opinionsskapande arbete från civilsamhällets organisationer skulle kunna bidra på ett positivt sätt till den allmänna debatten.

Kommissionen, parlamentet, rådet och EU-myndigheterna förmedlar många gånger omfattande och mer lättillgänglig information än de svenska politiska institutionerna. Eftersom kunskapen om de europeiska institutionerna är begränsad i Sverige är det däremot inte rimligt att förvänta sig att det stora flertalet är medvetna om att de kan söka information hos dessa. Dessutom behöver denna information många gånger kompletteras med information om svenska förhållanden och i vissa fall även innehållsligt ”översättas” och förenklas för att den ska ha ett informationsvärde för personer utan expertkunskaper om t.ex. EU-rätt. En förbättrad löpande information från riksdag, regering, myndigheter samt regioner och kommuner torde

² Se även Tallberg m.fl. 2010, s. 142.

³ Jfr SOU 2000:1, s. 125.

även i viss mån kunna generera ett ökat intresse från svensk media och därmed få bredare spridningseffekter.

Sedan EU-inträdet har den enda breda och tydligt identifierade statliga informationsverksamheten, *EU-upplysningen*, varit kopplad till riksdagen. Många företrädare för departement, myndigheter och kommuner som utredningen talat med har anfört att deras eget behov av att informera om EU-relaterad verksamhet varit lågt eftersom EU-upplysningen har haft denna uppgift. EU-upplysningen har fått något av en alibifunktion som inneburit att andra viktiga aktörer bedömer att EU-relaterad information inte behöver prioriteras.

Att EU-upplysningen ensam har fått stå för en huvuddel av det allmänna informationsansvaret i Sverige har resulterat i en brist på information som är mer direkt anpassad för respektive nivå och sakområde. För att tydliggöra med två enkla exempel: Malmö stad är bättre lämpad än EU-upplysningen att informera sina kommuninvånare om hur kommunen arbetar för att påverka olika frågor i Bryssel, och Polismyndigheten är mer lämpad att informera om de svenska polisernas arbete i EU:s polission i Afghanistan.⁴ Till detta kommer att EU-upplysningen har upphört att existera som självständig enhet. I stället ingår den nu i Riksdagsförvaltningens övriga informations- och kommunikationsverksamhet med kraftigt reducerad personalstyrka. Därmed har det enda organ som haft i uppgift att ge allsidig och saklig information om EU i Sverige i princip nedmonterats.

Vi har i tidigare kapitel presenterat argument för att regeringen har ett särskilt stort ansvar för information och dialog med det omgivande samhället i EU-relaterade frågor. Medan både Europaparlamentet och kommissionen har etablerat informationskontor i medlemsländerna, för att informera om sina respektive roller i detta arbete, har regeringen inte i samma omfattning tagit på sig ett informationsansvar om arbetet i rådet. Det informationsbehov som finns, särskilt vad avser regeringens löpande EU-arbete och möjligheten att kronologiskt kunna följa lagstiftningsprocessen i sakfrå-

⁴ Malmö stad informerar föredömligt om existensen av sitt EU-kontor i Bryssel, men det är svårare att hitta information om vilka sakfrågor Malmö vill driva (sökning på Malmö stads hemsida 2016-01-02). På Polismyndighetens webbplats finns ingen information om EUOL Afghanistan efter 2013-07-11, då det meddelades att en svensk polismästare utnämns som ledare för polisinsatsen (sökning på Polisens hemsida 2016-01-02). I båda fallen återfinns den allmänna informationen om EU-kontoret respektive polisens utlandsstyrka under rubriken "Internationellt".

gor, behöver särskilt beaktas för att förbättra möjligheterna till insyn och delaktighet i den EU-relaterade politiken.

Mellan åren 1992 och 2014 fanns det olika former av statliga projektbidrag som syftade till att sprida information, höja kunskapen och – i vissa fall – skapa debatt om EU-relaterade frågor. Bidragen riktades främst till organisationer, ideella föreningar och stiftelser, men var oftast begränsade till specifika händelser. De förekom t.ex. i samband med folkomröstningarna om ett svenskt EU-medlemskap och om införandet av euron, samt i samband med regeringskonferenser. Det har även funnits bidrag inför valen till Europaparlamentet och inför de svenska ordförandeskapen i Europeiska unionens råd.

Fram till år 2006 utfördes verksamheten i huvudsak i kommitté- eller delegationsform och var placerad vid Statsrådsberedningen eller Utrikesdepartementet. Regeringen har även gett Folkbildningsrådet i uppdrag att fördela hela eller delar av bidragssumman till studieförbund och folkhögskolor. Senast skedde detta åren 2009–2011 med anledning av ordförandeskapet och Europaparlamentsvalet. Regeringen valde vid detta tillfälle ett antal teman per bidragsår, som projekten skulle belysa.

Mellan åren 2011–2014 fanns möjlighet för organisationer att via Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF, söka bidrag för projekt som bidrog till att stimulera till en fördjupad diskussion i samhället om EU:s framtidsfrågor.

Sedan år 2014 finns inga särskilda statliga bidrag för EU-information.

5.3 Media

Vi konstaterade i kapitel 3 att de allmänna kunskaperna om EU inte har ökat trots två decenniers EU-medlemskap. Sannolikt är en del av förklaringen den till synes minskande täckningen av EU-relaterade frågor i tryckta medier. Det finns ett positivt samband mellan medieexponering och EU-kunskap, och därmed skulle den oförändrade EU-kunskapen åtminstone delvis kunna förklaras av unionens relativa frånvaro i svenska medier.⁵

⁵ Oscarsson & Holmberg 2006, s. 140.

Media spelar en helt avgörande roll för att förmedla nyheter om EU. Drygt hälften (52 procent) av de tillfrågade i vår undersökning från 2015 svarade att de i första hand skulle söka information via media om de vill veta om EU-kommissionen planerar att föreslå ny lagstiftning.⁶ Närmare hälften av svenskarna svarar också i en Eurobarometerundersökning att de får merparten av sina nyheter om EU via TV. Därefter räknar svenskarna upp tidningar (19 procent), radio (12 procent), webbplatser (17 procent) och sociala nätverk (4 procent).⁷

Allt färre tar del av traditionella nyhetssändningar och andelen så kallade *nyhetsundvikare* som helt väljer bort nyheter ökar. Samtidigt kan den som är mycket politiskt intresserad dra nytta av det stora informationsutbud som finns i dag. Forskning visar att utvecklingen riskerar att leda till ökade kunskapsklyftor.⁸ Vi kan utgå ifrån att konsumtion av EU-relaterade nyheter följer samma mönster och det finns därför skäl att tro att den förändrade mediekonsumtionen kommer att leda till ökade kunskapsklyftor även när det gäller EU-relaterade frågor. Risken för ökade kunskapsklyftor förstärks av att traditionell media gradvis förefaller bli sämre på att rapportera om politiska processer som har en EU-koppling.

Det finns förhållandevis lite aktuell forskning om hur EU-rapporteringen ser ut i medierna och i vilken mån allmänheten via medierna kan tillgodogöra sig kunskap om aktuella frågor som beslutas på EU-nivå. För att komplettera bilden av existerande forskning har vi tagit hjälp av studenter och studentuppsatser. Forskningsresultaten nedan är baserade på traditionella massmedier, och säger ingenting om vilken roll digitala och sociala medier spelar för EU-kunskaperna. Som nyhetskälla spelar dock nyheter i tv, radio, morgontidningar på papper och nyhetssidor på internet fortfarande en större roll än sociala medier.⁹

⁶ Demoskop 2015.

⁷ Standard Eurobarometer 82 2014 (Public opinion in the European Union).

⁸ Se bl.a. Jesper Strömbäck 2015.

⁹ Strömbäck & Wästberg 2015.

EU-bevakning får minskat utrymme?

Bland debattörer och forskare finns en samsyn om att svensk EU-bevakning – med ett fåtal undantag – präglas av oregelbundna punktinsatser och valrapportering i samband med Europaparlamentsvalen vart femte år.¹⁰ EU-journalistiken karakteriseras ofta som tråkig, onyanserad och med starka nationella vinklingar. Dessutom anses den endast ha fokus på några få kontroversiella ämnen och extraordinära händelser.¹¹

I den mån denna bild stämmer, blir den än mer problematisk i ljuset av att EU-bevakningen dessutom får minskat utrymme över tid. ”Paradoxalt nog”, skriver Kristin Wester, ”tycks mediernas ambitioner ha sänkts i takt med att EU:s inflytande ökat”.¹² Dagens bevakning, säger före detta Brysselkorrespondenten Rolf Gustavsson, ”ligger långt ifrån de ambitioner vi hade på 1990-talet”.¹³

När det gäller tryckt press finns det tecken på att EU-bevakningen har fått minskat utrymme över tid. En studie som jämför förekomsten av EU-relaterade artiklar i Dagens Nyheter, Aftonbladet och Svenska Dagbladet ett antal veckor åren 2001, 2004, 2006, 2009 och 2010 visar att det har skett en nedgång i antalet EU-artiklar i samtliga tidningar.¹⁴ Nedgången skedde dessutom från en redan låg nivå. Redan under 1990-talet låg Dagens Nyheter förhållandevis dåligt till i jämförelse med t.ex. Helsingin Sanomat. Medan Dagens Nyheter innehöll 1,8 procent EU-relaterade nyheter år 1996, fanns det 3,4 procent i Helsingin Sanomat och 2,6 procent i Irish Times.¹⁵

En undersökning av rapporteringen kring riksdagsvalen år 1991–2010 bekräftar att EU-relaterade frågor över tid har fått minskat utrymme i mediernas valrapportering. År 1994 var 16 procent av frågorna på mediernas dagordningar i valrörelsen EU-relaterade. Därefter har de EU-relaterade frågorna minskat kraftigt till att år 2010 vara helt frånvarande på mediernas dagordningar.¹⁶

¹⁰ Tallberg m.fl. 2011a.

¹¹ Bjereld 2009, Fredriksson 2010, Berglez 2009.

¹² Wester 2009, s. 10.

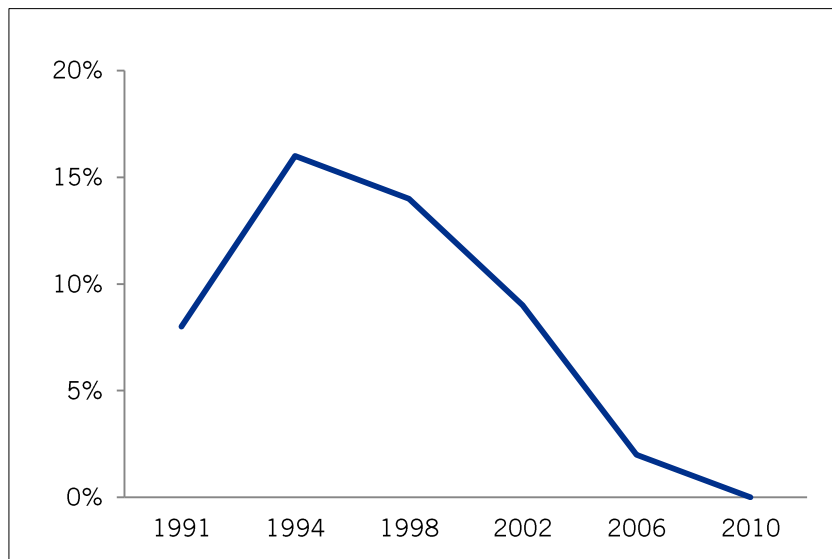
¹³ Wester 2009, s. 10.

¹⁴ Brunelius 2011.

¹⁵ Palm 2002, s. 96.

¹⁶ Asp 2014, s. 7. Se även Asp & Bjerling 2014.

Figur 5.1 EU/Europafrågor på mediernas dagordningar i valen 1991–2010



Källa: Asp 2014.

Under årens lopp har det också funnits flera exempel där stora nyhetsmedier har satsat på en fördjupad EU-bevakning med tonvikt på det som har relevans för Sverige. Satsningarna har varit ambitiösa, men sällan uthålliga. Den bristande uthålligheten kan troligen förklaras främst av knappa resurser och den ekonomiska situationen men också av att EU inte bedöms ha något stort nyhetsvärde för en bred publik.¹⁷

En pågående satsning är SVT Forum (tidigare 24Direkt), som har EU-bevakning som en del av sitt uppdrag. Sedan 2008 har SVT Forum sänt från Europaparlamentets sessioner samt olika seminarier, debatter och samtal om vad som pågår i EU.¹⁸

När det gäller SVT:s nyheter finns det anledning att tro att nyhetstäckningen (mätt som EU-relaterade nyheters andel av det totala nyhetsflödet) förblivit i stort sett oförändrat över de senaste decennierna. Forskare vid Institutionen för journalistik och mass-

¹⁷ Asp 2014.

¹⁸ Enligt SVT Forum kommer de att förändra EU-bevakningen och planerar ett nytt upplägg från våren 2016. Ambitionen är att koppla arbetet i Strasbourg/Bryssel med den politiska debatten i Sverige.

kommunikation har under en längre tid följt hur nyhetsprogrammet *Rapport* rapporterar om EU.¹⁹ Av det totala flödet av inrikes- och utrikesnyheter i *Rapport* är drygt två procent EU-relaterade nyheter. Detta är en siffra som har varit relativt konstant sedan det svenska EU-inträdet till och med år 2010 (då studien avslutades). En annan studie kommer fram till en liknande siffra för åren 2011–2013.²⁰ Det saknas uppgifter för nyheter i radio.

EU framställs allt oftare som bortaplan?

Det förefaller även som om media, precis som skolan, förmedlar bilden av att EU är något avlägset och avskilt från det nationella. Till exempel har det i SVT:s Rapportsändningar över åren skett en förskjutning från att behandla EU i ett inrikespolitiskt perspektiv till ett utrikesperspektiv. Tittarna möter därmed inte EU i Rapportsändningar främst på en *svensk arena* utan på en *utrikesarena*.²¹

När siffrorna bryts ner till inrikes- och utrikesnyheter är det också tydligt att inrikesrapporteringen om EU var som mest intensiv i samband med folkomröstningen om medlemskapet, inträdet 1995 och euroomröstningen 2003. EU och Europasamarbetet tog också en större plats i nyhetsflödet under åren mellan de båda folkomröstningarna. Efter folkomröstningen om euron har EU på den inrikespolitiska dagordningen i stort sett helt lyst med sin frånvaro i *Rapport*.²² Även om studien avslutades år 2010 finns det inget som talar för att utvecklingen varit annorlunda sedan dess.

Även tidningarna publicerar oftast sina EU-artiklar under sektionen för utrikesnyheter. I storstadspresen hamnar 39 procent av EU-artiklarna under utrikesnyheter, medan endast 14 procent hamnar under inrikesnyheter. Övriga artiklar återfinns främst under ekonomi och opinion.²³ Landsortspresen kopplar dock i något högre grad ihop EU-relaterade frågor med lokala förhållanden, och innehåller oftare än storstadspresen artiklar med EU-koppling under sektionerna för regionala/lokala nyheter.²⁴

¹⁹ Asp 2014. Studien omfattar åren 1980–2010.

²⁰ Vikalo 2014.

²¹ Asp 2014.

²² Asp 2014.

²³ Byström & Eng 2015.

²⁴ Byström & Eng 2015.

Politiska konflikter får undanskymd roll?

I flera studier framkommer att media ofta inte förmår förmedla vilka politiska alternativ eller konfliktlinjer som finns i pågående frågor på EU-nivå. Den ”konflikt” som förmedlas handlar snarare om ”Sverige” kontra ”EU” än om de olika politiska alternativen som ligger bakom beslut i EU. Detta är särskilt allvarligt ur ett demokrati- och delaktighetsperspektiv, eftersom ”konfliktlinjerna” i många frågor även skär genom det svenska samhället. När media abdikerar från denna rapportering och ersätter den med budskap som implicerar att konflikten handlar om ”Sverige mot EU” (eller mot andra medlemsländer), minskar också individers och organiserade intressens möjligheter att ta ställning till sakfrågor. I en avhandling beskrivs hur detta kan bidra till en känsla av distans mellan det svenska och det europeiska.²⁵

En indikation på denna tendens finner vi i en studie av Rapports sändningar mellan 2011 och 2013. Trots att rådet och Europaparlamentet är gemensamma lagstiftare får händelser i rådet (dvs. där konfliktlinjen går mellan medlemsländerna) betydligt mer uppmärksamhet än händelser i Europaparlamentet (där konfliktlinjen i högre grad går mellan politiska alternativ).²⁶ De transnationella politiska alternativen får därmed en undanskymd plats och ersätts med rapportering om den svenska regeringens linje. Därmed ”avpolitiserar” EU-samarbetet, vilket försvårar mediekonsumenternas möjligheter att bilda sig en uppfattning om frågan. Förmodligen bidrar detta också till att många talar om EU-rapporteringen som ”tråkig”. Att nyheterna förefaller ge ett relativt sett mycket större utrymme till diskussioner och beslut i rådet än i Europaparlamentet resulterar sannolikt också i en förstärkning av bilden av ”vi” och ”dem”, eller av ”EU” som enhet som går att särskilja från ”Sverige”.

I ljuset av att rådet är mer synligt än Europaparlamentet i media, är det ännu mer problematiskt ur demokratisynvinkel att media inte rapporterar om de politiska alternativen i EU-relaterade frågor i samband med riksdagsvalen. När de svenska representanterna i rådet indirekt väljs genom riksdagsvalet, sker i stort sett ingen rap-

²⁵ Palm 2002.

²⁶ Vikalo 2014.

portering alls.²⁷ Väljarna vet därmed ofta inte vilka sakfrågor det parti de röstar på vill arbeta för inom EU.

Även med andra mätmetoder visar det sig att de politiska alternativen i väldigt liten utsträckning får utrymme i media. I en studie av Dagens Nyheters rapportering i tio viktiga och centrala politiska frågor som Europaparlamentet beslutade om under mandatperioden 2009–2014, framkommer samma tendens. Studien fokuserar på bevakningen kring tiden för beslut av Europaparlamentet. Frågor som undersöks är bl.a. föräldraledighet, finansskatt, EU:s budget och ACTA.²⁸ Genomgången visar att DN bara valde att rapportera om fyra av tio ärenden och att tidningen endast vid ett tillfälle valde att återge de politiska konfliktlinjerna bakom beslutet.²⁹

Flera exempel på denna tendens har också beskrivits i detalj av frilansjournalisten Ylva Nilsson. De sakpolitiska intressekonflikter som legat till grund för förhandlingar, kompromisser och beslut på EU-nivå förvandlas till nyheter på temat ”Sverige mot EU” när de når svensk press.³⁰ I en studie av Rapports nyhetssändningar år 2012 framkommer dessutom att mycket få av de nyhetsinslag som innehåller en sakpolitisk EU-koppling handlar om andra frågor än ekonominyheter.³¹

Sammanfattningsvis kan den genomsnittlige mediekonsumenten varken få en bild av att de nationella valen avgör vem som ska representera Sverige vid utformningen av politiken och i lagstiftningsarbetet i rådet, eller vilka politiska konfliktlinjer som finns att ta ställning till eller försöka påverka i EU-politiken. Kombinerat med bristfälliga grundkunskaper från skolan framstår det som helt naturligt att allmänhetens intresse för politik på EU-nivån är betydligt lägre än politik på nationell nivå, och att kunskaper om politik på EU-nivån är betydligt sämre än motsvarande kunskaper om politik på nationell nivå. När vi till detta läger de politiska partiernas EU-förmedling, får vi ännu en delförklaring till dessa stora skillnader.

²⁷ Asp 2014.

²⁸ De 10 besluten härstammar från Hix 2013.

²⁹ Lundell 2015. ACTA är en förkortning av *The Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (Handelsavtal för bekämpning av varumärkesförfalskning).

³⁰ Nilsson 2014.

³¹ Vikalo 2014.

5.4 Politiska partier

Det saknas aktuell forskning kring hur de politiska partierna ”talar” om EU. Vi kan därför bara ge en översiktlig bild och dra slutsatsen att partierna i alltför låg grad står för informations- och kunskapsförmedling om EU-relaterade frågor. Samtidigt vill vi uppmana forskare och studenter på universitet och högskolor att genomföra nya studier på detta område.

Om vi först tittar på kvantitet så är det ingen tvekan om att EU-dimensionen är försvinnande liten i de politiska partiernas retorik. En studie visar att andelen EU-uttalanden i partiernas valmanifest inför riksdagsvalen minskade – från en redan mycket låg nivå – mellan 1995 och 2010.³² En annan studie, som använder en delvis annorlunda mätmetod, kommer fram till samma resultat för de tre partier som studerades.³³ Den förstnämnda studien visar även att mindre än 1 procent av alla uttalanden som görs av politiker i media handlar om Europasamarbetet och att andelen dessutom har sjunkit under 2000-talet. Detta är betydligt lägre än i övriga länder som jämförs i studien. I Österrike förefaller siffran t.ex. vara den fyrdubbla och i Frankrike den femdubbla jämfört med Sverige.³⁴

När det gäller den plats som EU-relaterade frågor får i valrörelser visar en undersökning som jämför partiernas och mediernas dagordningar inför riksdagsvalen år 1991–2010 på liknande resultat. Sedan valet 1994 har andelen EU-relaterade frågor fått allt mindre utrymme på partiernas dagordningar och under valen 2006 och 2010 – och sannolikt även i 2014 års val – saknades de EU-relaterade frågorna helt och hållet.³⁵

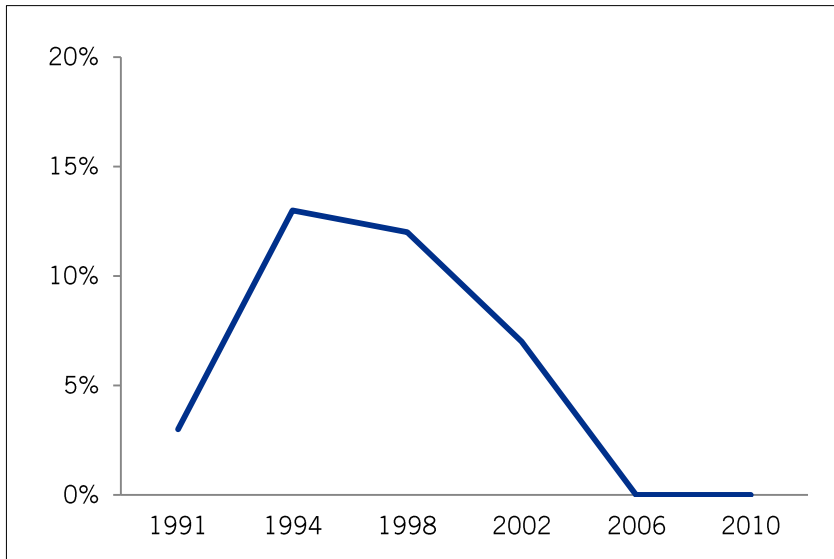
³² Hellström 2014.

³³ Linderoth 2011.

³⁴ Hellström 2014.

³⁵ Asp 2014, s. 7.

Figur 5.2 EU/Europafrågor på partiernas dagordningar i valen 1991–2010



Källa: Asp 2014.

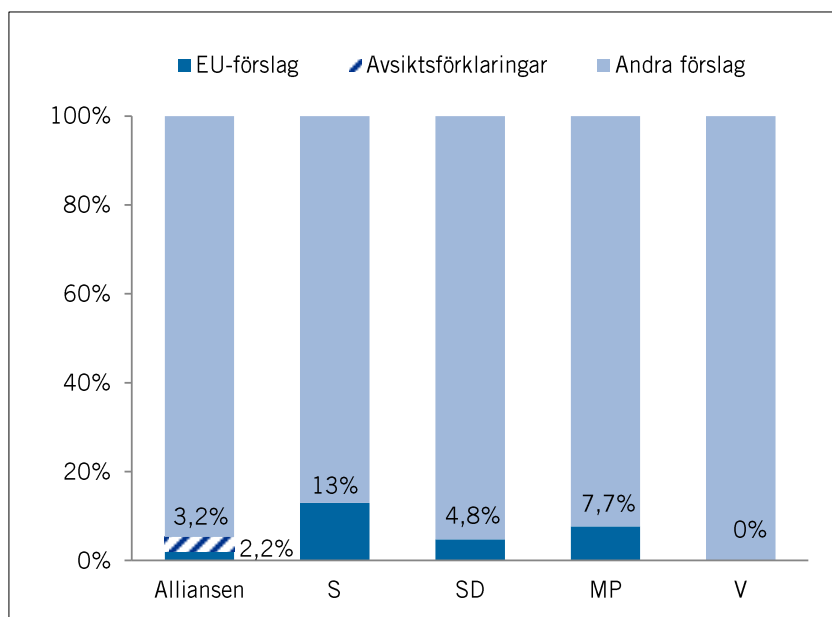
När det gäller innehållet i de politiska partiernas förmedling av information om t.ex. vilka frågor de vill driva på EU-nivån visar en kortfattad genomgång som vi gjorde i april 2015 att partierna i hög (om än varierande) grad separerar ”EU” från nationella politiska frågor på sina webbplatser. Hos så gott som alla partier förekom ”EU” som en separat flik eller meny, ibland under rubriken ”internationellt”, medan EU ofta inte omnämndes alls i politiska frågor som har stark EU-koppling. Partierna signalerar samma sak som skolan och media att EU är ett system skiljt från Sverige och att ”EU-frågor” kan separeras från svensk politik. Dessutom informerar partierna mycket sparsamt och i många fall inte alls om sitt samarbete med sina närstående europeiska partier (Europartierna). Europartiernas policybeslut verkar sällan föranleda någon större uppmärksamhet i de svenska partiernas kommunikationsarbete. Så är till exempel de valplattformar som de flesta Europapartier tar fram inför Europaparlamentsvalen ofta osynliga i den svenska kampanjen.³⁶

När vi sedan gick igenom valmanifesten inför riksdagsvalet 2014, med en delvis annan metod än den i ovanstående tidsserie,

³⁶ Tallberg m.fl. 2010, s. 98–99.

visade det sig att partierna i väldigt låg grad berättar om vilka konkreta förslag de vill driva inom EU. Form, omfång och sättet förslagen presenterades på skilde sig mellan valmanifesten. En direkt jämförelse kan därför vara missvisande men resultaten ger en tydlig fingervisning om hur få EU-relaterade frågor som lyfts fram av partierna i valtider.

Figur 5.3 Andelen EU-relaterade förslag (av alla förslag) i partiernas valmanifest inför riksdagsvalet 2014



Av de 54 förslag som Socialdemokraterna presenterade handlade 7 om EU-nivån, och av Alliansens 269 förslag handlade 6 stycken om EU-nivån. Ytterligare 9 ”avsiktsförklaringar” med EU-politiken fanns med i valmanifestet men dessa presenterades inte på samma sätt som övriga förslag. Sverigedemokraterna hade 105 förslag varav fem relaterade till EU-nivån, och motsvarande siffror för Miljöpartiet var 6 av 78. Vänsterpartiet saknade helt sådana förslag. Med ett undantag (Miljöpartiet) behandlades EU i ett separat avsnitt, ofta långt bak i dokumentet. Med andra ord saknades i stort sett helt den typ av EU-informationsförmedling som skulle ha gett väljarna kunskap om vilka valmöjligheter de hade när de i september 2014 valde parti.

5.5 Regering och riksdag

5.5.1 Regeringskansliet

Bedömning: I EU-relaterade frågor har regeringen en särställning som också innebär ett långtgående informationsansvar. Det informationsbehov som finns i samhället, särskilt vad avser regeringens löpande EU-arbete och möjligheten att kronologiskt kunna följa lagstiftningsprocessen i sakfrågor, behöver särskilt beaktas för att förbättra möjligheterna till insyn och delaktighet i den EU-relaterade politiken. Regeringskansliet bör hitta bättre former för att informera om pågående politiska processer på EU-nivå.

Till grund för Regeringskansliets kommunikationsarbete finns en kommunikationspolicy, som bl.a. tydliggör värdet av utåtriktad information:

Demokratisk styrning förutsätter kommunikation. Hur väl demokratin fungerar avgörs i stor utsträckning av medborgarnas kunskaper och tillgång till fakta, bedömningar av konsekvenser, ståndpunkter och argument. Insyn, kunskaper och dialog bidrar till att skapa förståelse och legitimitet. Medborgarna är uppdragsgivare. Det ska därmed vara möjligt för dem att ha god insyn i verksamheten. Regeringskansliet har med andra ord ett demokratiskt ansvar att kommunicera med omvärlden.³⁷

Den utåtriktade kommunikationen om regeringens EU-politik sker i huvudsak via regeringen.se. Under fliken Sverige i EU finns översiktlig rapportering kring rådets möten samt information om regeringens övergripande prioriteringar för EU-arbetet, regeringens arbete i Europeiska rådet samt övergripande information om de olika politikområdena inom EU, där tonvikt för närvarande ligger på Europa 2020-strategin och Östersjöstrategin. För de flesta politikområden finns en mycket kortfattad text om regeringens övergripande syn, följt av länkar antingen till riksdagens EU-upplysning eller till rådets webbplats. Den intresserade kan, efter en del sökande, ta del av information strax innan ett rådsmöte eller Europeiska rådets möten samt läsa en sammanfattande artikel efteråt.

³⁷ Kommunikationspolicy för Regeringskansliet (2012).

Webbplatsen riktar sig primärt till media och intresserad allmänhet. För allmän information om EU finns länkar till andra sidor så som eu-upplysningen.se och EU:s egna informationssidor.

Regeringskansliets kommunikationsavdelning sköter det dagliga arbetet med den interna och externa kommunikationen av regeringens EU-politik.³⁸ Varje departement ansvarar för publicering av aktuellt material inom sina respektive områden. Kommunikationsavdelningen är stödjande och samordnande för samtliga departement. Det finns i dag ingen medarbetare vid kommunikationsavdelningen som arbetar heltid med enbart EU-information. EUPerspektivet har i stället integrerats i det löpande arbetet. Däremot arbetar motsvarande fem heltidstjänster i dagsläget med press- och informationsfrågor på representationen i Bryssel. Representationen i Bryssel ansvarar för att rapportera om regeringens Brysselbaserade EU-arbete. I nuläget ligger tonvikten på webbnotiser och länkar inför och efter ministerrådsmöten, men när representationen inom kort kommer att få en egen webbsida under regeringen.se kommer även andra aktiviteter som minister- eller statssekreterarbесök, seminarier, debatter och liknande inom regeringens EU-prioriteringar att lyftas fram.

Identifierade informationsluckor

Det krävs goda kunskaper om såväl den svenska beslutsprocessen som EU:s beslutsprocess för att kunna hitta information om aktuella sakfrågor och svenska EU-relaterade dokument på regeringen.se. Det är svårt att via webbplatsen få tidig information om vilka EU-relaterade frågor som kan förväntas bli aktuella, att få fördjupad information om dessa och besked om vem som ansvarar för respektive fråga, vilket försvårar möjligheten till insyn och delaktighet. Även informationen om hur frågorna behandlas i Regeringskansliet är bristfällig. Det går heller inte att få information om vilka rådsbeslut som Sverige inte har stött eller vilka överträdelseärenden som är aktuella mot Sverige.³⁹ Utöver enstaka webbfilmer utnyttjas inte heller de möjligheter som i dag står till buds för att pedagogiskt

³⁸ Statsrådsberedningen har det yttersta samordningsansvaret.

³⁹ Denna information redovisas i regeringens skrivelse "Årsboken om EU", men är inte sökbar.

åskådliggöra information. Sammantaget framstår den allmänna EU-information som återfinns under rubriken ”Sverige i EU” som statistisk och alltför summarisk. Informationen kan inte heller sägas leva upp till kraven på öppenhet och insyn som normalt är vägledande för svenska offentliga institutioner.

Webbplatsen har sökfunktioner, men den som inte i förväg vet vilka slags dokument som finns har liten möjlighet att hitta rätt information. Det finns ett antal sökrutor som kan kryssas i (artikel på webbplats, debattartikel, informationsmaterial, kommenterad dagordning, pressmeddelande, rapport, regeringsuppdrag, rättsdokument, tal, uttalande, webb-TV, överenskommelse och avtal). Sökrutor saknas för några av de viktigare svenska EU-dokumenterna för den som vill följa en specifik fråga, till exempel faktapromemorior eller regeringens svar på kommissionens offentliga samråd.⁴⁰

Det är heller inte möjligt att följa ett ärende från kommissionens utkast till förslag till svenskt genomförande.⁴¹ För den som vill sätta sig in i ett nationellt ärende utan EU-anknytning går det att följa dess hantering från kommittédirektiv till proposition/förordningsmotiv eller skrivelse. Även när en EU-rättsakt ska genomföras i Sverige finns de grundläggande dokumenten, som kommittédirektiv, departementsserien, lagrådsremiss och proposition samlade på en plats. Däremot saknas en samlad information om den omfattande process som föregick det nationella genomförandet i form av kommissionens offentliga samråd, kommissionens förslag, faktapromemorior, eventuella samråd med det omgivande samhället och de synpunkter som då framkommit, förhandlingarna i rådet etc.

Mot denna bakgrund föreslår vi att följande bör genomföras:

Förslag: Regeringskansliet ska skapa en EU-portal på regeringen.se med information om regeringens EU-politik och alla viktigare pågående processer, inklusive lagstiftningsarbetet.

⁴⁰ Enstaka departement, däribland Finansdepartementet, lägger redan i dag ut svar på kommissionens samråd. Dessa är dock svåra att finna.

⁴¹ SOU 2002:96. Det fanns tidigare långtgående planer på EU-upplysningen att erbjuda en liknande tjänst.

En förutsättning för delaktighet är att det finns tillgång till löpande information om aktuella EU-relaterade frågor samt information om när de ska behandlas och vem som fattar beslut. Regeringskansliet bör skapa en EU-portal som riktar sig till en intresserad allmänhet och som innehåller övergripande information om regeringens EU-arbete och prioriteringar, om EU:s roll i den svenska politiken, om insyns- och inflytandekanaler i regeringens politik i olika sakfrågor med kopplingar till EU-nivån, samt om alla viktigare pågående processer och lagstiftningsärenden på EU-nivån och regeringens roll i dessa.

Vid avgörandet av vilka lagstiftningsärenden som bör anses viktiga kan bedömningen göras från samma utgångspunkter som när departementen tar ställning till behovet av faktapromemorior i EU-ärenden.⁴² Informationen bör göras tillgänglig på en samlad plats på regeringen.se. Länkar bör skapas när kommissionen presenterar dokumenten för ett offentligt samråd eller utkast och förslag till ny lagstiftning. Den intresserade ska därefter kunna följa ärendet fram till genomförandet i svensk rätt. Det är viktigt att regeringens politiska ställningstaganden och prioriteringar i ärendet samt inkomna synpunkter från det omgivande samhället görs väl synliga.

På EU-portalen ska finnas bl.a. politiska överenskommelser som görs inom ramen för Europeiska rådets möten, kommenterade dagordningar och information om frågornas behandling vid rådsmöten (motsvarande regeringens underlag till EU-nämnden, och länkar till stenografiska uppteckningar från statsrådets samråd med EU-nämnden inför rådsmötena) samt eventuella EU-promemorior och propositioner. Portalen bör också innehålla information om arbetet i de särskilda EU-beredningsgrupperna (se avsnitt 4.5.1). Det ska även finnas information om eventuella e-samråd i frågan, inklusive de synpunkter som inkommit vid dessa. På portalen bör även Sieps publikationer länkas upp.

Portalen kan på detta sätt bli den naturliga ingången för den som arbetar med EU-relaterade frågor, t.ex. journalister och företrädare för intresseorganisationer. Även tjänstemän inom riksdagsförvaltningen, Regeringskansliet, myndigheter, kommuner, lands-ting/regioner med flera kommer att ha stor nytta av att informationen samlas på ett ställe.

⁴² Se Regeringskansliets 2012 (Cirkulär 2).

Vi bedömer att det behöver knytas tre personer till det löpande arbetet med portalen; en redaktör, en webbredaktör och en assistent med kvalificerad erfarenhet av dokumenthantering.

5.5.2 Riksdagen

Riksdagen informerar genom EU-upplysningen om EU-relaterade frågor i det löpande riksdagsarbetet och övergripande om utvecklingen i Europeiska unionen, EU:s institutioner och i vissa sakfrågor. Via riksdagen.se kan den enskilde ta del av dokument som rör riksdagens arbete med EU-relaterade frågor.⁴³ Dokument från utskottens och kammarens behandling av lagstiftningsärenden som härrör från EU går att hitta på samma sätt som nationellt initierade lagstiftningsärenden. Vidare finns regeringens underlag, i form av kommenterade dagordningar inför rådsmöten, tillgängliga inför samråden i EU-nämnden. Justerade stenografiska anteckningar från statsrådets samråd med EU-nämnden publiceras på riksdagen.se i efterhand.

Statsministerns samråd med EU-nämnden inför Europeiska rådet och åiterrapporteringen i kammaren, kan följas via webb-TV. Det förekommer även att offentliga evenemang (som i regel webbsänds) handlar om en EU-relaterad fråga.

Riksdagen har även en omfattande allmän informations- och besöksverksamhet som riktar sig till media, myndigheter, organisationer, näringslivet och allmänheten (däribland skolelever och vidareinformatörer). Ett stort antal besöksgrupper från grund- och gymnasieskolan tas emot varje år. I demokrativerkstans kan eleverna på olika sätt prova på arbetet som riksdagsledamot genom rollspel, frågespel och liknande uppgifter. Vid en översiktlig genomgång av riksdagens frågesport och demokrativerkstans elektroniska rollspel som vi gjorde år 2015 fanns ingen tydlig information om EU-nivåns betydelse för demokratin i Sverige eller för riksdagens verksamhet.

Ur ett brett och allmänt nationellt perspektiv har dock riksdagens EU-upplysning utan jämförelse tjänat som landets främsta förmedlare av basinformation om EU.

⁴³ Fram till och med oktober 2014 publicerades riksdagen förslag från EU (meddelanden, förslag till direktiv och förordningar, rapporter kommissionens yttranden m.m.). Enligt riksdagen.se har publicering upphört på grund av tekniskt fel. I faktapromemorior informerar regeringen riksdagen innehållet i nya EU-förslag.

5.5.3 Riksdagens EU-upplysning

Bedömning: Behovet av EU-information i Sverige är mycket stort. Lättillgänglig och för svenska förhållanden anpassad basinformation behöver tillhandahållas av EU-upplysningen vid Sveriges riksdag för att möjliggöra kunskapsinhämtning för den intresserade.

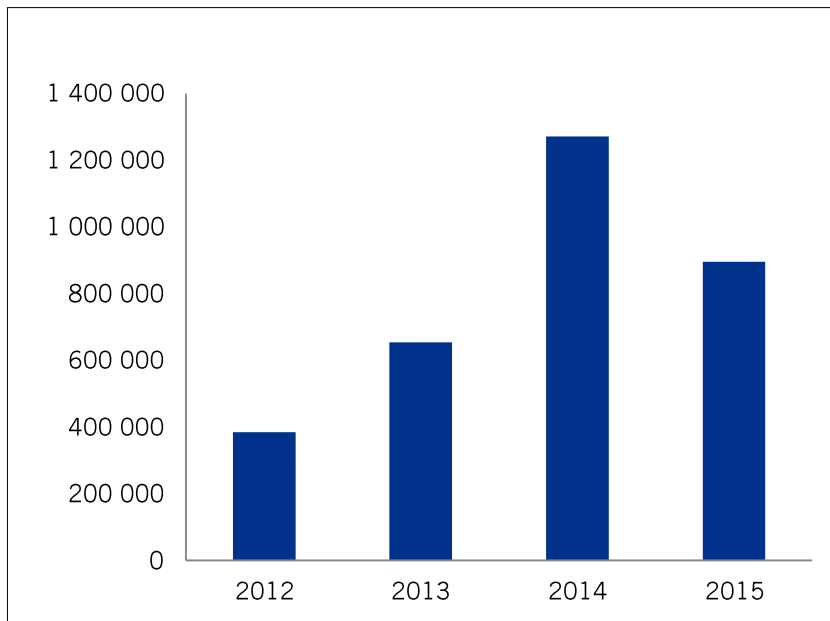
EU-upplysningen inrättades i samband med medlemskapet för att garantera allsidig och saklig information om EU och Sveriges medlemskap, och därmed stärka den demokratiska opinionsbildningen. EU-upplysningens uppgift är att ge allmänheten, grupper i samhället (främst vidareinformatörer inom skola, media och bibliotek) samt förtroendevalda på olika nivåer, tillgång till opartisk information om ärenden, beslut och utvecklingen inom EU, i första hand utifrån ett svenskt perspektiv. EU-upplysningen har även en viktig roll som vägvisare eller ”lots” till mer sakfrågespecifik information som kan tillhandahållas av t.ex. myndigheter eller EU:s institutioner.

Inledningsvis dominerades verksamheten av telefonförfrågningar, men i takt med den tekniska utvecklingen har webbplatsen www.euupplysningen.se kommit att utgöra den centrala kanalen. På webbplatsen finns grundläggande information om hur EU fungerar, frågor och svar på ett stort antal frågor samt vissa aktuella EU-relaterade frågor. Under vissa perioder har EU-upplysningen även haft ett proaktivt uppdrag att aktivt informera och utbilda lärare, bibliotekarier och journalister om EU runt om i landet och satsa på att öka kännedomen om verksamheten.

I dag består EU-upplysningen i huvudsak av webbplatsen www.euupplysningen.se samt en svarsservice via telefon och mail.⁴⁴ I princip samtliga aktörer som utredningen har fört samtal med använder sig av EU-upplysningens tjänster och hänvisar sina frågeställare dit.

⁴⁴ Innan omorganisationen bestod EU-upplysningen av följande ben: Svarsservice, kursverksamhet, tryckt informationsmaterial, webbinformation. Analys av EU-upplysningen. Gullers grupp 2013.

Figur 5.4 Totalt antal besökare på euupplysningen.se (per år)



Källa: Riksdagens informationsenhet.

Allt fler använder webbplatsen för att hitta information om EU. Både antalet besökare, och antalet unika besökare, på euupplysningen.se har stadigt ökat de senaste åren. Toppen år 2014 beror på att det fanns exceptionellt många besökare i samband med Europaparlamentsvalet i maj det året. Om man jämför andra halvåret 2015 med andra halvåret 2014 så ökade besöken med drygt 28 procent.⁴⁵

EU-informationen vid riksdagen under förändring

Den stadigt ökande användningen av EU-upplysningen visar att behovet av denna typ av basinformation är mycket stort.⁴⁶ Trots detta har verksamheten de senaste åren nedprioriterats och minskat i omfattning.

⁴⁵ Riksdagens informationsenhet.

⁴⁶ SOU 2002:96. Redan i samband med en översyn av regeringens och riksdagens EU-information år 2002 föreslogs att EU-upplysningen skulle stärkas och att ytterligare två tjänster skulle tillföras verksamheten, utöver de tio som då redan fanns. Vid samma tidpunkt hade EU-informationen vid Regeringskansliet (då en del av UD:s press- och informationsenhet) personalanslag motsvarande två heltidstjänster).

Fram till år 2012 var EU-upplysningen en självständig enhet inom riksdagsförvaltningen.⁴⁷ Efter en intern omorganisation integrerades EU-upplysningen i stället i riksdagens övriga informationsarbete.⁴⁸

Som skäl för beslutet angavs bland annat att EU-relaterade frågor har kommit att bli en integrerad del av utskottens verksamhet samt att informationsenheten och EU-upplysningen bedriver en delvis likartad verksamhet med allmänheten och skolan som centrala målgrupper.⁴⁹ Efter beslutet inleddes ett arbete med att bl.a. utreda och analysera vilken bredd och vilket djup som Riksdagsförvaltningens EU-information ska ha.⁵⁰ Sedan omorganisationen pågår alltjämt ett internt arbete i riksdagen där uppdrag, organisation och arbetsformer för EU-upplysningen ses över.⁵¹

Enligt riksdagen har EU-upplysningens uppdrag varit ”brett och vagt”, vilket har inneburit gränsdragningsproblem gentemot myndigheters och EU-institutioners webbplatser. EU-upplysningen ska i framtiden fokusera på ”kärnan, dvs. i huvudsak EU:s institutioner, beslutsprocessen, grundläggande EU-rätt och EU:s budget och bli mer guidande till sin karaktär”. EU-upplysningen ska också tydligare knyta an till processer och beslut på riksdags- och regeringsnivå.⁵²

Sedan omorganisationen 2012 bemannas svarsservicen av medarbetare vid riksdagsinformationen och tidigare EU-upplysningen. Målet är en gemensam svarsservice för alla typer av frågor via telefon och e-post. Redaktionen för eu-upplysningen.se består i dag av en webbredaktör och två EU-sekreterare. Innan omorganisationen hade EU-upplysningen mellan nio och tolv anställda. Efter omorganisationen arbetar endast ett fåtal personer uteslutande med EU-information vid riksdagen. Webbplatsen euupplysningen.se har också gradvis fått ett mindre ambitiöst innehåll sedan år 2012.

⁴⁷ Riksdagsdirektören beslutade den 21 juni 2012 att EU-upplysningen skulle upphöra som organisatorisk enhet samt att informationen om EU skulle integreras med övrig informations- och kommunikationsverksamhet.

⁴⁸ EU-upplysningen ingår i dag i informationsenheten och till viss del i enheten för besök, utbildning och evenemang.

⁴⁹ Sveriges riksdag 2015 (Förslag till inriktning för EU-information till allmänheten).

⁵⁰ Se bl.a. Gullers grupp 2013 (Analys av EU-upplysningen).

⁵¹ Sveriges riksdag 2015 (Förslag till inriktning för EU-information till allmänheten).

⁵² Sveriges riksdag 2015 (Förslag till inriktning för EU-information till allmänheten).

Även ansvaret för kursverksamheten är numera integrerat med riksdagens övriga utbildningsverksamhet. Enligt uppgift från riksdagen har detta inneburit att det genomförs färre externa EU-kurser i landet.

Rekommendation: EU-upplysningen bör kunna spela en central roll för att öka kunskapen om EU generellt och för att stödja vidareförmedlare. Det finns starka skäl att återställa omfattningen av EU-upplysningens verksamhet vid riksdagen till samma nivå som före omorganisationen år 2012.

Det krävs omfattande kunskaper för att kunna förstå, följa och förklara ofta komplexa skeenden på EU-nivå och sätta dessa i en svensk kontext. Denna typ av kunskap behöver kontinuerligt underhållas. Mot bakgrund av de bristande kunskaperna bland lärare och skolelever och den bristfälliga kunskapsförmedlingen i skolan skulle EU-upplysningen kunna spela en särskilt viktig roll som nav för lärarna. Det finns ett stort behov av en proaktiv verksamhet riktad främst mot lärare och andra vidareförmedlare där riksdagen skulle kunna bidra med såväl utbildningsinsatser som utbildningsmaterial vid sidan om de utbildningsinsatser som tas upp i kapitel 3. Det vore också önskvärt att EU-upplysningen har ett nära samarbete med myndigheter med omfattande EU-verksamhet. I många fall borde allmänhetens frågor kunna hänvisas till dessa myndigheter.

Vidare är det av stor vikt att riksdagen i sitt informationsarbete bidrar till att skapa kunskap om EU:s roll för det svenska demokratiska systemet, hur beslut fattas om EU-relaterade frågor i svenska politiska institutioner samt hur medborgarna kan påverka EU-relaterade beslut på alla fyra nivåer.

5.6 EU-information från myndigheter och kommuner

5.6.1 Myndigheter

Bedömning: Myndigheterna bör informera på ett utförligt sätt om EU-arbetet inom sina respektive sakområden. Detta gäller särskilt i frågor som Regeringskansliet inte löpande informerar om på regeringen.se.

Enligt myndighetsförordningen ska en myndighet ”tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten”. Utredningen om allmänhetens tillgång till EU-relaterad information (år 2002) konstaterade att information om EU-relaterade frågor ingår som en del av myndigheternas löpande informationsverksamhet.⁵³

Bland de myndigheter som på olika sätt deltar i EU-arbetet är det endast 6 av 10 som informerar om EU-relaterade frågor via sina webbplatser. Många myndigheter uppger i stället att det främst är genom möten med berörda och via informella kontakter som de informerar om sitt EU-arbete. Det finns även ett antal myndigheter som inte tillhandahåller någon information alls. Vidare är det stora skillnader i informationens innehåll. Vissa tillhandahåller både övergripande och detaljerad information om det pågående EU-arbetet där bland annat dagordningar och information från arbetsgrupper publiceras på webbplatsen, medan andra endast har grundläggande eller ingen information.⁵⁴

Gränsen för vad Regeringskansliet ska informera om och vad som är myndigheternas ansvar är inte alltid tydlig. En grundregel som framgår av Regeringskansliets kommunikationspolicy är att kommunikationsansvaret följer verksamhetsansvaret.⁵⁵ Det innebär att om verksamhetsansvaret för en sakfråga går över till en myndighet ska även ansvaret för kommunikation följa med.

Vissa myndigheter påverkas mer än andra av EU-samarbetet. Det gäller bl.a. de myndigheter som ingår i kommissionens nätverk, såsom Universitets- och högskolerådet, Konsumentverket och Kom-

⁵³ SOU 2002:96, s. 16.

⁵⁴ Statskontoret 2015.

⁵⁵ Kommunikationspolicy för Regeringskansliet (2012).

merskollegium. Det gäller även myndigheter som i stor utsträckning berörs av EU-lagstiftning såsom t.ex. Naturvårdsverket eller myndigheter som hanterar EU-stöd, såsom Jordbruksverket och Tillväxtverket. När vi gick igenom just dessa myndigheters webbplatser kunde vi konstatera att de flesta av dem beskriver sitt EU-arbete på ett relativt lättillgängligt sätt.⁵⁶ De länkar även i stor utsträckning vidare till EU-upplysningen, kommissionen och andra webbplatser.

Enstaka myndigheter erbjuder olika prenumerationstjänster på nya dokument. Så kan t.ex. den som vill bevaka frågor om Jordbruksverkets EU-arbete prenumerera på dagordningar inför och information från EU:s olika kommittéer och expertgrupper samt på EU-förordningar, direktiv och beslut om foder via myndighetens webbplats. Några myndigheter publicerar också information om nya offentliga samråd från kommissionen och bidrar därmed till att sprida kunskap om denna inflytandeväg (se avsnitt 4.4.2).⁵⁷ Det förekommer även att myndigheter beskriver aktuella EU-beslut på nyhetsplats.

Däremot visade det sig vara stor skillnad på hur myndigheterna presenterar pågående förhandlingar i t.ex. genomförandekommittéer och expertgrupper samt hur de publicerar EU-relaterade dokument. Vissa uppdaterar fortlöpande sina webbplatser med information om pågående EU-förhandlingar medan andra endast har ett allmänt nyhetsflöde eller ingen information alls.

I likhet med Statskontoret anser vi att myndigheterna bör ta ett större ansvar för att informera om sitt EU-relaterade arbete.

Förslag: För myndigheter som har EU-relaterade arbetsuppgifter ska regeringen i regleringsbrev förtydliga ansvaret att informera om EU-arbetet. Regeringskansliet ska ta fram en handledning som stöd för denna informationsverksamhet.

Den informationsskyldighet som åligger myndigheterna enligt myndighetsförordningen behöver klargöras. Detta kan åstadkommas genom att det i regleringsbrev för myndigheterna förtydligas att de har en skyldighet att informera om EU-arbetet. På detta sätt skapas

⁵⁶ Genomgången gjordes under maj månad år 2015.

⁵⁷ Se till exempel Kommerskollegium.

förutsättningar för en större öppenhet och ökad möjligheter till insyn, inflytande och delaktighet.

Som stöd för myndigheternas arbete ska Regeringskansliet dessutom utarbeta en handledning om hur EU-information bör publiceras som också innehåller goda exempel. En utgångspunkt för handledningen bör vara på vilket sätt myndigheten kan bidra till att sprida kunskap och skapa delaktighet i EU-arbetet. Särskilt bör myndighetens roll i EU:s lagstiftande process uppmärksammas. Lärdomar och exempel på goda informationsrutiner och -former kan hämtas från myndigheter som redan utvecklat sådana.

Vad ska myndigheter informera om?

En myndighet bör informera både om den övergripande utvecklingen inom sitt EU-relaterade verksamhetsområde och om det konkreta arbete som myndigheten bedriver inom detta. I detta inbegrips förhandlingsarbetet i expertgrupper, genomförandekommittéer m.m. Vidare bör myndigheternas samrådsformer i det EU-relaterade arbetet beskrivas (se vidare kapitel 4). Vi rekommenderar även att myndigheterna sprider information om kommissionens offentliga samråd på sina respektive sakområden.

De ändringar av regleringsbrev som vi föreslår skulle kunna kompletteras med ett förtydligande av myndigheternas ansvar i myndighetsförordningen. Vi ser emellertid inte nu tillräckligt starka skäl för att ändra myndighetsförordningen i aktuellt hänseende. Vi rekommenderar dock att en sådan ändring övervägs om det visar sig att tillräckliga resultat inte uppnås genom de av oss föreslagna åtgärderna. Ändringen kan åstadkommas genom ett tillägg i 6 § tredje stycket i förordningen.

5.6.2 Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps

Bedömning: Sieps verksamhet bör tydligare riktas mot intressenter i samhället och beslutsfattare på olika nivåer. Sieps forskningsbaserade publikationer kan presenteras i en mer lättillgänglig form för att nå dessa aktörer. Sieps publikationer bör även i ökad utsträckning kunna bidra till en fördjupad diskussion i samhället i EU-relaterade frågor.

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) är en myndighet med ett särskilt EU-relaterat uppdrag. Sieps har till uppgift att ta fram forskningsbaserade analyser och annat underlag om utvecklingen av Europeiska unionen och Sveriges Europapolitik.⁵⁸ Målgrupp för verksamheten är regeringen och övriga aktörer i den politiska beslutsprocessen i Sverige.⁵⁹ Sieps har vidare i uppgift att tillhandahålla utbildningar i ämnen som rör EU och frågor av betydelse för Sverige. Utbildningarna riktar sig till tjänstemän och förtroendevalda i offentlig verksamhet. Sieps anordnar även kostnadsfria offentliga seminarier oftast i samband med presentationen av en publikation.

Den intresserade kan via sieps.se ta del av information om verksamheten. På webbplatsen publiceras bland annat publikationer, remissvar, nyhetsbrev, information om Sieps i media, information om seminarieverksamheter och om myndighetens internationella utbyten och nätverk.

Under år 2015 gav Sieps ut 34 publikationer och anordnade tio seminarier. De flesta publikationerna ingick i serien ”Europapolitisk analys”, en serie som syftar till att ge kortfattad och koncis analys av aktuella EU-relaterade frågor. Författarna till publikationerna var i huvudsak internationella forskare och under år 2015 var drygt 90 procent (31 stycken) skrivna på engelska.⁶⁰ Av titlarna att döma handlade endast ett fåtal om Sveriges Europapolitik, trots att detta är en del av myndighetens uppdrag, eller om effekter av EU-

⁵⁸ Förordning (2008:748) med instruktion för Svenska institutet för europapolitiska studier.

⁵⁹ Analyser och forskningsrapporter publiceras framför allt inom följande sex områden: Ekonomisk politik i Europa, EU:s externa relationer, EU:s inre marknad – den fria rörlighetens utmaningar, EU:s politiska och konstitutionella system samt medlemsstaternas och europeisk integration.

⁶⁰ Sieps 2016. Året innan var andelen rapporter på svenska betydligt högre och utgjorde hälften av de utgivna publikationerna (totalt 18 publikationer).

politik i Sverige. Publikationerna är i varierande grad inriktade på explicita policy-relevanta slutsatser som på ett direkt sätt kan vara användbara för beslutsfattare och andra som deltar i den politiska beslutsprocessen i Sverige. Rapporterna är ofta skrivna i ett format som känns igen av andra forskare, men som kan uppfattas som svårtillgängligt av den huvudsakliga målgruppen.

Sieps anordnar även öppna seminarier där forskningsresultat presenteras, diskuteras och analyseras. Samtliga seminarier som anordnades i egen regi under år 2015 ägde rum i Stockholm och hölls på engelska, utom vid Europadagen. Ytterligare ett seminarium arrangerades av Sieps under Europaforum Hässleholm i augusti, även det på engelska.

I den särskilda utredning som ligger till grund för Sieps nuvarande inriktning underströks vikten av att Sieps publikationer blir mer lättillgängliga. ”Stor vikt måste läggas på att ’paketera om’ produkterna och man får inte dra sig för att göra populärversioner av det forskningsbaserade underlaget”, skrev utredaren, som även ansåg att det måste vara ett absolut krav att det alltid skulle finnas en separat kortversion på svenska, oavsett vilket språk publikationerna skrivs på. I samma utredning framhölls även att det är önskvärt att analyserna innehåller tydliga slutsatser och policyrekommendationer.⁶¹

För att fungera som en brygga mellan forskningsvärlden och beslutsfattare i bred bemärkelse, bör Sieps publikationer i ökad utsträckning presentera de olika politiska vägval och alternativ som kan finnas i sakfrågorna. De bör vara inriktade mot en bredare läsekrets än i dag och som huvudregel vara skrivna på svenska eller åtminstone ha en inledande svensk sammanfattning.⁶² Vidare kan Sieps överväga om seminarieverksamheten vid vissa tillfällen bör äga rum även i andra delar av landet än Stockholm för att nå aktörer som är delaktiga i beslutsprocessen på olika nivåer i hela landet.

⁶¹ SOU 2007:109.

⁶² Publikationerna är även indelade i rapporter, Europapolitisk analys och Occasional papers. Merparten ges ut i serien Europapolitisk analys. Rapporterna innehåller alltid sammanfattningar på svenska och engelska.

Förslag: Regeringen bör i förordningen med instruktion för Sieps tydliggöra att myndigheten har ett uppdrag att bidra till fördjupad diskussion i samhället i de EU-relaterade frågor som berörs i Sieps publikationer.

Förordningen (2008:748) med instruktion för Svenska institutet för europapolitiska studier anger inte tydligt vilket uppdrag Sieps har när det gäller att bidra till fördjupad diskussion i samhället. Ett förtydligande bör göras i förordningen.

Den forskning som Sieps gör tillgänglig håller hög kvalitet och bör i större utsträckning än i dag kunna utgöra en del av underlaget för den EU-politiska debatten i Sverige. För att detta ska vara möjligt behöver Sieps på ett tydligare sätt än i dag arbeta för att verksamheten ska nå ut till aktörer som bidrar till det offentliga samtalet. Detta kan till exempel ske genom att Sieps dels i sina publikationer strävar efter att tydliggöra analysernas policyrelevans, dels utvecklar arbetsformer – t.ex. webbsändningar, blogginlägg och information via sociala medier – som kan öka spridningen av institutets analyser.

5.6.3 Kommerskollegium

Kommerskollegium är bl.a. Sveriges inre marknadsmyndighet och ska verka för att den fria rörligheten ska fungera väl. Kommerskollegium fungerar också som ombudsman och Solvit-center för företag och privatpersoner, för att tillgodose kostnadsfri hjälp för företag och privatpersoner ifall de upplever problem på den inre marknaden

Kommerskollegiums genomförandedatabas erbjuder information om vilka svenska rättsakter som genomför ett visst direktiv i svensk rätt. Det tillförs dock ingen ny information till databasen efter 2012 med hänvisning till att EUR-Lex (se nedan) i stället tillhandahåller denna information. Från och med 2009 anges endast direktivets titel och uppgift om vilket eller vilka departement i Sverige som ansvarar för genomförandet. För övriga uppgifter hänvisar Kommerskollegium till EUR-Lex.

5.6.4 Regioner/landsting och kommuner

Rekommendation: Kommunerna bör genomföra informationshöjande insatser om hur den lokala och regionala demokratin är integrerad med politik på EU-nivå.

Kommunernas omfattande arbete med att tolka och praktiskt tillämpa EU:s regler, och förekommande fall även påverka dessa regler på nationell och EU-nivå, för med sig ett informationsansvar gentemot medborgarna. Vi rekommenderar att kommunerna på ett aktivt sätt informerar om hur kommunen kan komma att påverkas av frågor som beslutas på EU-nivå och det egna påverkansarbetet i dessa frågor samt hur kommuninvånarna kan påverka kommunens EU-politik. Även den information som regionkontoren i Bryssel sprider till kommunernas politiker och tjänstemän bör kunna komma allmänheten till del.⁶³ Detta gäller även SKL:s skrift ”På gång inom EU” som beskriver den senaste och kommande utvecklingen i unionen. I vissa fall bör också Europa Direkt-kontoren kunna spela en roll i detta arbete, i de kommuner där sådana finns.

För att öka kunskapen i samhället om de kommunala förutsättningarna och det politiska handlingsutrymmet behöver kommunernas EU-arbete synliggöras i den offentliga debatten. Förutom det löpande arbetet kan t.ex. Europadagen den 9 maj användas för att uppmärksamma Europafrågor och tydliggöra deras koppling till den lokala och regionala nivån.⁶⁴ I anslutning till Europadagen kan fullmäktige dessutom hålla en Europapolitisk debatt på ett aktuellt tema som har betydelse för kommunen. Vidare kan svenska ledamöter i Regionkommittén eller företrädare för EU:s institutioner bjudas in till arrangemang på lokal och regional nivå.

Regionkontoren

I Bryssel finns tolv region- och stadskontor som har i uppgift att bevaka sin eller sina uppdragsgivares intressen gentemot EU. Uppdrag och arbetsuppgifter varierar, men gemensamt för alla är att de

⁶³ Se t.ex. Stockholmsregionens webbplats.

⁶⁴ Endast 16 procent av kommunerna och landstingen/regionerna svarade att de brukar anordna aktiviteter på Europadagen i den enkät vi genomförde i samarbete med SKL. I t.ex. Umeå görs detta regelbundet.

bevakar och informerar om aktuella EU-relaterade frågor, bedriver påverkansarbete och har en omfattande besöksverksamhet. En annan viktig uppgift för många kontor är att öka andelen EU-finansierade projekt för sin respektive region.

Målgrupper för verksamheten är främst politiker och tjänstemän. Vissa kontor riktar sig också till det lokala näringslivet och universitet/högskolor i respektive region. Verksamheten riktas däremot inte mot kommun- eller regioninvånarna. Informationsförfrågningar om aktuella EU-relaterade frågor hänvisas oftast till EU-upplysningen och Europa Direkt-kontoren.⁶⁵

Flera kontor ger ut vecko- eller månadsbrev med nyheter om EU och information och den egna verksamheten. Dessa informationstjänster är i regel tillgängliga för den som är intresserad. Några kontor har dessutom bevakningstjänster där prenumeranten får tillgång till aktuell EU-information inom olika områden såsom utbildning, transport, miljö och inre marknad. Prenumeranten kan i vissa fall själv välja om den till exempel är intresserad av samråd, finansieringsmöjligheter eller partnersök.

5.7 Information från EU:s institutioner

5.7.1 Europaparlamentet

Europaparlamentets arbete kan följas via parlamentets officiella webbplats *europarl.europa.eu*. Webbplatsen innehåller information på de officiella EU-språken om parlamentet och dess verksamhet. Här finns nyheter och bakgrundsmaterial om aktuella ämnen samt information om ledamöter, politiska grupper och arbetet i Europaparlamentets olika utskott. Via Europaparlamentets webb TV (EuroparlTV) kan man i realtid följa plenarmöten, utskottssammanträden och pressträffar. Även nyhets-, debatt- och utbildningsprogram för olika målgrupper sänds löpande. Europaparlamentets beslut förmedlas även via sociala medier.

Den som vill följa eller i efterhand spåra specifika ärenden kan använda databasen ”The Legislative Observatory database” (OEIL), som finns på engelska och franska. I OEIL är det möjligt att följa ett ärende kronologiskt från förslag till beslut. Databasen innehåller bl.a.

⁶⁵ I samband med ett besök i Bryssel träffade vi företrädare för regionkontoren och SKL.

dokument från samtliga EU-institutioner, datum för viktigare händelser och beslut under processens gång samt information om vilket utskott i parlamentet och vilken rådsformation som ansvarar för frågan. Databasen uppdateras fortlöpande för att göra det möjligt att följa ett ärende dagligen. I databasen finns samtliga ärendeuppdateringar sedan 1994 som rör pågående och avslutade EU-beslut. OEIL innehåller de flesta dokument som hör till de olika stadierna av beslutsprocessen och för vissa dokument finns även sammanfattningar. OEIL erbjuder förutom ett sökverktyg för ärenden, en kalender för parlamentets sessioner och möjlighet att spara sökningar i "My Observatory". Databasen innehåller över 12 000 dokument och har i genomsnitt mer än 30 000 besökare per månad.⁶⁶

Europaparlamentet har, utöver informationsverksamheten i Bryssel, informationskontor i samtliga medlemsländer. Informationskontoret informerar om aktuella beslut, hur beslutsprocessen går till och hur Europaparlamentet arbetar. Kontoret ligger i Europahuset i Stockholm tillsammans med Europeiska kommissionens representationskontor (se nedan). Informationskontoret i Sverige har en egen svenskspråkig webbplats, europaparlamentet.se, där den intresserade även får information om evenemang samt om aktuella seminarier och stipendier för journalister. Den som vill kan vända sig till kontoret för att få svar på frågor som rör Europaparlamentet. Kontoret kommunicerar även via Twitter och Facebook. Informationskontoret har, utöver en intresserad allmänhet, tre huvudsakliga målgrupper; intressenter, media och unga. Kontoret har en omfattande utåtriktad verksamhet och genomför löpande debatter och seminarier om aktuella EU-teman. Vidare erbjuds journalister utbildningar i både Sverige och Bryssel/Strasbourg. Europaparlamentet tar regelbundet emot skolklasser, föreläser om EU på skolor i hela landet samt deltar i utbildningen av EU-skolambassadörer (se avsnitt 3.4.1).

5.7.2 Kommissionen

På kommissionens officiella webbplats, ec.europa.eu finns allmän information om kommissionens arbete på de officiella EU-språken. Syftet med webbplatsen är att informera om kommissionens på-

⁶⁶ April 2015.

gående arbete samt dess ledamöter, ansvarsområden och organisation. På webbplatsen kan man också ta del av pressmeddelanden och direktsända TV-inslag om EU-relaterade frågor. Man kan bl.a. följa kommissionens pressträffar, där kommissionens presstjänst svarar på journalisters frågor om aktuella EU-relaterade frågor.

På webbplatsen finns även information om vilka möjligheter det finns att delta i EU:s beslutfattande, att arbeta i kommissionen, affärsmöjligheter, utbildningar, resor, EU-medborgares rättigheter m.m. Kommissionen är även aktiv på sociala medier såsom Twitter och Facebook. Kommissionen har även en egen Youtube-kanal, ”EuTube”.

I varje EU-land finns ett representationskontor som företräder kommissionen i landet och håller kommissionen informerad om vad som händer där. Kontoren informerar också om EU genom evenemang och informationsmaterial och besvarar även frågor från allmänheten. Representationskontoret i Sverige har till uppgift att förklara hur EU:s politik påverkar svenska medborgare och även att förmedla information till regeringen, myndigheter, media och andra aktörer. Kontoret deltar även i utbildningen av s.k. EU-skolambassadörer, håller pressbriefingar inför EU-toppmöten, och arrangerar resor för journalister till Bryssel. Det finns möjlighet att prenumerera på kontorets veckovisa nyhetsbrev.⁶⁷

Representationskontoret är tillsammans med Europaparlamentets informationskontor en del av *Europahuset* i Stockholm. Europahuset hade år 2014 totalt 12 000 besökare, varav cirka 9 000 besökte 140 seminarier som kommissionen och Europaparlamentet arrangerade själva eller i samarbete med andra partner.

Europa Direkt

Förutom representationskontoret i Stockholm har kommissionen i samarbete med Europaparlamentet även s.k. Europa Direktkontor på 16 platser i landet.⁶⁸ Till kontoren kan medborgarna vända sig

⁶⁷ Kommissionen deltar även i olika seminarier och debatter runt om i Sverige, bl.a. under Almedalsveckan och vid Europaforum i Hässleholm. Med början år 2016 kommer regelbundna EU-dagar att arrangeras vid de större svenska universiteten och högskolorna.

⁶⁸ Bromma, Åmål, Gävle, Göteborg, Halmstad, Hässleholm, Jönköping, Stockholm, Malmö Luleå, Bollebygd, Helsingborg, Skara, Södertälje, Sjöbo och Skellefteå. http://ec.europa.eu/sweden/services/contact-points/index_sv.htm

och få svar på frågor om EU. Kontoren anordnar seminarer och debatter i syfte att främja den regionala och lokala EU-debatten. De bistår även den som vill få tillgång till EU-dokument. Flera kontor erbjuder också föreläsningar om EU för skolklasser, företag eller organisationer.

För att inrätta ett Europa Direktkontor krävs en lokal samarbetspartner som delar på finansieringen. I Sverige finansieras de flesta kontoren gemensamt av kommissionen, regionkontor och kommunförbund.

Europeiska dokumentationscentra

Kommissionen och Europaparlamentet driver s.k. Europeiska dokumentationscentra (EDC) vid elva universitets- och högskolebibliotek i Sverige.⁶⁹ Dessa riktar sig främst till studenter och forskare som vill ta del av EU-dokument. Vid varje EDC finns en bibliotekarie med särskild utbildning.

5.7.3 Rådet

På rådets officiella webbplats kan allmänheten ta del av information om hur institutionen är uppbyggd och fungerar.⁷⁰ Webbplatsen handlar om såväl arbetet inom Europeiska rådet (EU:s toppmöten) som Europeiska unionens råd (ministerrådet). För den intresserade finns även uppgifter om vem man kan vända sig till för att få svar på olika frågor samt information om studiebesök vid ministerrådets byggnader i Bryssel. Ofta finns denna allmänna basinformation tillgänglig på EU:s 24 officiella språk.

På webbplatsen publiceras även löpande information om rådets verksamhet, såsom aktuella frågor, politikområden, rådets möteskalender och dagordningar, publikationer, dokument, pressmeddelanden och audiovisuellt material. Vidare kan man via webben följa presskonferenser från Europeiska rådets möten.

⁶⁹ Göteborgs universitet, Högskolan i Jönköping, Karlstads universitet, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Örebro universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet.

⁷⁰ Consilium.europa.eu. Detta är även Europeiska rådets webbplats.

Utöver möjligheten att ta del av information via den officiella webbplatsen kan den intresserade följa rådet i sociala medier, till exempel på Twitter, Instagram, Facebook och Youtube.

Varje ordförandeland tar även fram en webbplats med information om arbetet inom rådet de sex månader som landet är ordförande. Via dessa webbplatser har den intresserade i regel goda möjligheter att på ett övergripande plan följa arbetet.

5.7.4 EUR-Lex

EUR-Lex är unionens elektroniska databas där det går att söka efter direktiv, förordningar, beslut, internationella avtal och andra dokument gällande EU-lagstiftning. I EUR-Lex finns även sammanfattningar som beskriver de viktigaste aspekterna av EU:s lagstiftning, politik och verksamhet som ska vara lättlästa och konkreta och rikta sig till den intresserade allmänheten. EUR-Lex erbjuder även vägledning och förklaringar för att hitta rätt dokument.

För varje direktiv är det möjligt att få tillgång till en sammanfattning av lagstiftningen, hela förfarandet mellan parlamentet, kommissionen och rådet, dokumenttexten till lagstiftningen samt vilka rättsakter som påverkas av lagstiftningen. Det är alltså möjligt att följa ett visst lagförslag från det läggs fram tills det slutligen antas och blir lag i EU. Det går även att klicka sig vidare till nationella genomförandebestämmelser där det är möjligt att se hur direktivet genomförts nationellt.

5.8 Andra informationsförmedlare

5.8.1 Fackförbundens EU-kontor

Fackförbunden LO, TCO och Saco har sedan 1989 ett gemensamt kontor i Bryssel med uppgift att bevaka samarbetet i EU och stödja centralorganisationernas EU-relaterade arbete. Brysselkontorets uppdrag vilar på tre ben: Kontoret ska informera fackförbunden i Sverige om aktuella frågor, ingå i nätverk och etablera kontakter i Bryssel samt påverka EU-politiken i en för facken gynnsam riktning. Kontoret arbetar i stor utsträckning med att hitta aktuell information om EU:s politik som är intressant för de svenska fackförbunden. Även

politiker, myndighetsrepresentanter, journalister, forskare och andra intresserade får information från Brysselkontoret om utvecklingen i EU ur ett fackligt perspektiv.

Brysselkontoret följer särskilt frågor om den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och andra arbetslivsfrågor så som arbetsrätt och arbetsmiljö och jämställdhet. Kontoret är en viktig länk mellan politiken i Sverige och EU i fackliga frågor och har ett omfattande kontaktnät i Bryssel, till exempel med Europafacket och de europeiska federationerna för förbunden. Vid kontoret bedrivs även en omfattande besöksverksamhet och man tar emot cirka 1 000 personer per år.

5.8.2 Svenskt näringslivs Brysselkontor

Svenskt Näringslivs kontor i Bryssel, som bedriver påverkansarbete gentemot EU:s institutioner, deltar i både formellt och informellt informationsutbyte och förser organisationens policyansvariga experter och medlemmar med denna information. Rapporteringen hem sker mestadels genom veckobriefingar, men Brysselkontoret arrangerar även regelbundet seminarier och EU-debatter med bland andra Europaparlamentariker. Brysselkontoret tar årligen emot 1 500 till 2 000 besök.

5.8.3 Övriga aktörer som bidrar till den offentliga EU-debatten

Utöver ovan nämnda informationsförmedlare finns ett antal organisationer och återkommande evenemang som syftar till att sprida kunskap om EU och försöka stimulera till debatt om olika sakfrågor.

Civilsambällesorganisationer som arbetar med frågor som diskuteras på EU-nivån har en mycket viktig informationsförmedlande roll, både gentemot sina medlemmar och i den allmänna debatten. Särskilt när dessa organisationer väljer att arbeta med opinions- och debattskapande verksamhet har de stora möjligheter att påverka kunskapen om EU och därmed öka möjligheterna till inflytande och delaktighet. De flesta av dessa organisationer är inriktade på sakfrågor, och Europadimensionen blir en ytterligare aspekt av arbetet. Till denna kategori hör även generella paraplyorganisationer såsom

Sveriges ungdomsorganisationer (LSU), som driver ”Makten är din” – en webb- och Facebooksida som ger unga möjlighet att lära sig mer om EU och EU-politik samt tycka till och ställa frågor till svenska EU-politiker.

Det finns även särskilda evenemang som syftar till att lyfta fram EU-nivåns betydelse. *Europaforum Hässleholm* startade 2003 som ett halvdagsseminarium. Sedan dess har forumet utvecklats och är numer en mötesplats där Europafrågor diskuteras under flera dagar. Årligen möts allmänhet, politiker, sakkunniga och opinionsbildare för att diskutera aktuella frågor utifrån ett europeiskt perspektiv.⁷¹ Syftet vid inrättandet var att främja en öppen debatt och minska avståndet mellan medborgare och beslutsfattare. Europaforum är en del i Hässleholm kommuns målmedvetna val att aktivt förmedla kunskap om Europa. Arbetet är ett samarbete mellan Hässleholm kommun, Europa Direkt Hässleholm, Malmö högskola och EU-kontor Skåne Nordost.

Ett delvis likartat arrangemang är *Europaforum Norra Sverige*, som är ett samarbete mellan de fyra nordligaste länen.⁷² Forumet fungerar som en mötesplats för bl.a. politiker, näringsliv, och universitet på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Arrangemangen hålls en eller två gånger per år, med ambitionen att samordna insatser från norra Sverige gentemot EU-nivån samt att sprida kunskap om och förankra EU-politiken hos lokala och regionala aktörer. Arbetet leds av tolv rapportörer, tre från varje län, som arbetar för att informera och skapa dialog kring Europarelaterade frågor.

Det finns även ett fåtal svenska organisationer som specifikt är inriktade på en allmän debatt om Europafrågor, såsom Europarörelsen, Svenska Paneuropaföreningen och Svenska kvinnors europanätverk samt Forum för EU-debatt och Folkrörelsen Nej till EU. Det finns även tre akademiska nätverk för Europaforskning som bland annat årligen ger ut boken ”Europaperspektiv” som riktar sig till en allmänintresserad publik.

Jämfört med i vissa andra länder får dock dessa organisationer och evenemang sällan brett genomslag i den offentliga debatten. I Sverige saknas även tankesmedjor som primärt är inriktade på att belysa och skapa debatt i EU-relaterade frågor, även om nyhetssidan

⁷¹ Mellan åren 2009 och 2014 hade 130 seminarier ägt rum för cirka 12 000 seminariedeltagare.

⁷² Jämtland, Västernorrland, Norrbotten, Västerbotten.

Europaportalen publicerar debattinlägg.⁷³ I Danmark finns t.ex. Europabevægelsen och Oplysningsförbundet DEO, som har grundfinansiering från danska staten, och den delvis näringslivsfinansierade Tænketanken Europa. Dessa organisationer producerar publikationer av olika slag och undervisningsmaterial samt anordnar bl.a. lokala debatter, studieresor och rollspel för lärare och andra intresserade. Några exempel på större engelskspråkiga tankesmedjor är European Policy Centre (EPC), Carnegie Europe och Centre for European Policy Studies (CEPS) i Bryssel, samt European Council on Foreign Relations (ECFR) som är verksamt i flera huvudstäder i EU, Centre for European Reform (CER) i London, FRIDE i Madrid, samt Notre Europe i Paris och Berlin.

Det är avslutningsvis värt att notera att det även finns exempel på bredare nationella nätverk som kontinuerligt för en livlig och dagsaktuell debatt och diskussion. Den tyska grenen av *European Movement*,⁷⁴ *Netzwerk EBD*, samlar de pro-europeiska stiftelserna, intresseföreningar, politiska partier m.fl. i ett nätverk med syfte att främja den europeiska integrationen.⁷⁵ Inom nätverket anordnas temadiskussioner om aktuella EU-relaterade frågor, men också briefingar och debriefingar efter centrala rådsmöten. Briefingarna arrangeras av organisationer inom nätverket men kan hållas av företrädare från tyska UD eller ansvarigt fackdepartement. På detta sätt blir nätverket också en plattform för kommunikation och dialog kring regeringens EU-politik.

⁷³ Europaportalen ägs av föreningen Europaportalen.se vars medlemsorganisationer representerar arbetsgivare eller löntagare på den svenska arbetsmarknaden. Bland medlemmarna finns bland annat Akademikerförbundet SSR, SACO, IF Metall, LO och TCO.

⁷⁴ Europäische Bewegung. <http://www.netzwerk-ebd.de/>

⁷⁵ Netzwerk EBD har 241 medlemsorganisationer (januari 2016).

6 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel redogör vi för hur våra förslag kan finansieras och belyser övriga konsekvenser i enlighet med 14–15 a §§ kommitté-förordningen (1998:1474). Enligt utredningens direktiv ska vi analysera och bedöma förslagets konsekvenser för individers och berörda aktörers möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande när det gäller frågor som beslutas inom EU samt hur myndigheternas arbets sätt kan komma att påverkas. Dessutom ska vi särskilt bedöma hur förslagen påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män och redovisa eventuella konsekvenser för miljön.

Inledningsvis tar vi upp de förslag som medför en kostnad för genomförandet. Därefter tar vi upp övriga konsekvenser.

6.1 Finansiering av förslagen

För följande förslag anger vi en preciserad kostnad för genomförandet:

- Utökad EU-skolambassadörsutbildning m.m. (avsnitt 3.4.1).
- Utbildningar för journalistlärare (avsnitt 3.4.2).
- Fortbildningar för yrkesverskamma journalister (avsnitt 3.4.2).
- Utbildningar för förtroendevalda och tjänstemän (avsnitt 3.4.3).
- Analys av EU-undervisningen i grundskolan och gymnasieskolan (avsnitt 3.5).
- Aktiviteter för att stödja skolor att anordna skolval till Europaparlamentet (avsnitt 3.5).

Satsning på kompetens och utbildning

De fyra första förslagen, som är inriktade på kompetenshöjning och utbildning av kunskapsförmedlare och beslutsfattare, föreslår vi ska finansieras genom anslaget 9:1 *Svenska institutet för europapolitiska studier samt EU-information* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Anslaget används för närvarande för Sieps verksamhet, insatser för att främja rekrytering av svenskar till tjänster inom EU:s institutioner samt informations- och kommunikationsinsatser på EU-området.

Om man räknar av finansieringen av Sieps verksamhet uppgick det årliga anslaget för den del som rör "EU-information" till 5 miljoner kronor mellan åren 2009 till 2014. För år 2015 avsattes 1,85 miljoner kronor till "EU-information" till följd av beslut om anslagsminskning om tre miljoner kronor i samband med vårändringsbudgeten 2015. Anslagsminskningen aviserades redan av tidigare regering i budgetpropositionen för 2014. För 2016 uppgår beloppet för "EU-information" till cirka 2 miljoner kronor.

Enligt vår mening bör besparingen på 3 miljoner kronor återföras till anslaget och användas för kunskapshöjande åtgärder. Som vi har visat finns det ett stort behov av förstärkta insatser och regeringen har ett ansvar för att dessa genomförs. Den nyligen genomförda anslagsbesparingen riskerar att försämra situationen ytterligare.

Vidare bör anslaget endast användas för EU-informationsaktiviteter i syfte att öka kunskapen och främja möjligheterna till insyn, delaktighet och inflytande. Informationsinsatser för att främja rekrytering av svenskar till tjänster inom EU:s institutioner bör finansieras på annat sätt och kan med fördel samordnas med andra rekryteringsuppdrag. Först sedan år 2011 finansieras dessa utgifter via anslaget.

Syftet med de föreslagna insatserna är att öka kunskaperna om EU i samhället för att långsiktigt säkerställa ett brett samhälleligt deltagande. När insatserna på sikt ger önskad effekt kan omfattningen reduceras. Därmed behöver de föreslagna ökade kostnaderna inte betraktas som permanenta.

Sammanfattningsvis bör den del av anslaget som ska gå till EU-information (5 miljoner kronor) fördelas enligt följande:

- Kompetenssatsning för lärare och skolledare 2 600 000 kronor, (för pilotprojekt på 500 000 kronor föreslås annan finansiering – se nedan).

- EU-utbildningar för lärare vid journalistutbildningar 200 000 kronor.
- Fortbildningar av journalister 1 200 000 kronor.
- EU-utbildningar för förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting/regioner 1 000 000 kronor.

Kompetenssatsning för lärare och skolledare (2 600 000 kronor årligen under en treårsperiod).

De utbildningsinsatser som har genomförts de senaste åren för att höja lärarnas EU-kunskaper har ägt rum inom ramen för förvaltningspartnerskapet och ett strategiskt partnerskap (se avsnitt 3.4.1). Under åren 2009–2012 avsattes medel från anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning för insatserna. Mellan åren 2013–2015 finansierades insatserna genom anslaget 9:1 *Svenska institutet för europapolitiska studier samt EU-information* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.¹

Enligt en uppskattning av UHR är kostnaden för en skolambassadörsutbildning 35 000–40 000 kronor per lärare. Motsvarande kostnad för att utbilda skolledare är 10 000–12 000 kronor. En satsning på 2 600 000 kronor årligen bör inkludera pedagogiskt material samt förstärkta kompetensutbildningar för lärare som i huvudsak undervisar på yrkesprogram. Samarbete och samfinansiering sker med parterna inom ramen för det strategiska partnerskapet. Efter treårsperioden bör minst 160 nya skolambassadörer och 65 skolledare ha utbildats.

Inom ramen för insatserna föreslår vi att ett pilotprojekt genomförs med ett digitalt test på demokratisk läskunnighet. Denna del (500 000 kronor) föreslår vi ska belasta anslaget 6:1 *Allmänna val och demokrati* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Ovan förordar vi finansiering av kompetenssatsning på lärare och skolledare genom anslaget 9:1 *Svenska institutet för europapolitiska studier samt EU-information* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Alternativt kan insatserna helt eller delvis finansieras av medel från anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Anslaget får användas för utgifter för att främja utveckling av skolväsendet, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet.

¹ Gäller även för 2016.

EU-utbildningar för lärare vid journalistutbildningar (200 000 kronor per år under en treårsperiod).

Sieps bör få i uppdrag att genomföra utbildningar för lärare vid landets journalistutbildningar. Insatserna bör äga rum vid olika lärosäten och kan genomföras i samarbete med andra aktörer. Med fördel kan t.ex. yrkesverksamma EU-journalister engageras samt företrädare för EU:s institutioner. Samarbete med Fojo kan övervägas. Uppdraget bör belasta anslaget 9:1 *Svenska institutet för europapolitiska studier samt EU-information* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Fortbildning för journalister (1 200 000 kronor per år under en treårsperiod).

Medieinstitutet Fojo föreslås få i uppdrag att genomföra utbildningarna. Fojo bedriver fortbildning och vidareutbildning av yrkesverksamma journalister på uppdrag av regeringen. Bland insatserna bör det ingå 1) fördjupad utbildning för cirka 15 journalister årligen (inklusive studieresa till Bryssel samt omfattande utbildning i Sverige (600 000 kronor), 2) Utbildningar på 15 mediaföretag/år (300 000 kronor), 3) On-line utbildningar via plattformen Fojo Academy (200 000 kronor), 4) Koncept, undervisningsmaterial, on-line material (100 000 kronor).

Uppdraget bör belasta anslaget 9:1 *Svenska institutet för europapolitiska studier samt EU-information* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

EU-utbildningar för förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting/regioner (1 000 000 kronor per år över en treårsperiod).

Insatserna bör kunna genomföras i samarbete med Sveriges kommuner och landsting och andra relevanta aktörer. Målet bör vara att utbildningarna ska äga rum i minst tio regioner/kommuner årligen. Uppdraget föreslås belasta anslaget 9:1 *Svenska institutet för europapolitiska studier samt EU-information* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Skolval

Aktiviteter för att stödja skolorna att anordna skolval till Europaparlamentet (3 200 000 kronor under perioden 2017–2019).

Insatserna för att stödja skolorna att anordna skolval till Europaparlamentet bör samordnas med de insatser som görs i samband med skolvalen till riksdagen. Samarbete bör även ske inom ramen för de utbildningsinsatser av lärare som föreslås i enlighet med detta betänkande. Den totala kostnaden för skolval år 2014 uppgick till 6,3 miljoner kronor. Enligt ansvarigt departement går det inte att utläsa hur stor andel som avsattes för insatser kring skolvalet till Europaparlamentsvalet respektive riksdagsvalet. Fram till nästa Europaparlamentsval år 2019 bör sammantaget åtminstone 3,2 miljoner kronor avsättas för ändamålet. Insatserna bör trappas upp efter hand. Ansvar för insatserna bör ligga på MUCF. Samarbetet bör ske med ungdomsorganisationer. För framtagande av material bör även Forum för levande historia involveras. Aktiviteterna bör belasta anslaget 6:1 *Allmänna val och demokrati* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Analys av undervisningen

Analys av EU-undervisning i grundskolan och gymnasieskolan (1 500 000 kronor).

Kostnaden för en studie om EU-undervisningen i grundskolan och gymnasieskolan beräknas uppgå till 1,5 miljon kronor. Studien ska innehålla en analys av varför undervisningen av EU-nivåns betydelse för det svenska demokratiska systemet inte har påverkats trots ändringar i styrdokumentet. I uppdraget ska även ingå att föreslå hur förtydliganden i dessa ska ske. Vi föreslår att studien ska finansieras via utgiftsområde 16 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

Förslag som inte har kostnadsberäknats

Utredningen lämnar förslag där kostnaden inte närmare har kunnat beräknas. De förslag som medför endast administrativa kostnader bedömer vi kunna finansieras inom befintlig verksamhet. De förslag som rör myndigheter bör kunna rymmas inom ramen för befintliga anslag.

EU-portal på regeringen.se

Förslaget att etablera och förvalta en EU-portal på regeringen.se för med sig kostnader. Det krävs vissa tekniska åtgärder för att kunna utveckla och införliva portalen på regeringen.se, vilket bedöms föra med sig engångskostnader. En del av arbetet kommer bland annat bestå i att införliva en befintlig databas med kommissionsdokument till den föreslagna EU-portalen. Denna databas kan i dag endast nås via Regeringskansliets intranät. För att kunna precisera kostnader för tekniska åtgärder krävs närmare kunskaper om Regeringskansliets it-system och om vilka tekniska lösningar som är möjliga. Finansieringen av detta bör kunna ske med engångsmedel inom Regeringskansliets förvaltningsanslag.

Förslaget medför också vissa löpande kostnader för personal. Vi bedömer att det behövs följande personal för arbetsuppgifterna (se vidare 5.3.1): en redaktör, en webbredaktör och en assistent med kvalificerad erfarenhet av dokumenthantering (halvtid). En av tjänsterna bör kunna finansieras genom omprioriteringar inom Regeringskansliet.

Sammantaget bedöms personalkostnader uppgå till cirka 1 050 000 kronor årligen, baserat på schablonvärden för handläggare och assistent (800 000 kronor respektive 250 000 kronor)²

Tjänsterna bör knytas till EU-kansliet vid Statsrådsberedningen, som ansvarar för bland annat Regeringskansliets interna databas för EU-ärenden, EU-punkten, samt hantering av kommissionsdokument. Utvecklingen av portalen bör ske i nära samarbete med Regeringskansliets kommunikationsavdelning samt departementens kommunikationsenheter.

² Kostnad för assistenten uppgår till hälften av schablonbeloppet på 500 000 kronor.

Etablerande av e-samråd

2014 års Demokratiutredning har föreslagit att en arbetsgrupp ska sättas upp i Regeringskansliet med uppdrag att utveckla digitala verktyg för remisshantering, samråd, hearings och konsultation. Denna arbetsgrupp bör även få i uppdrag att fram ändamålsenliga digitala verktyg för e-samråd i EU-relaterade frågor samt ett förslag på hur dessa ska finansieras.

6.2 Övriga konsekvenser och förväntade effekter

De förslag som vi har lämnat syftar till att stärka möjligheterna till insyn, delaktighet och inflytande för olika aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom EU. Genom att förbättra både kunskaperna och möjligheterna till insyn och inflytande skapas betydligt bättre förutsättningar för delaktighet.

Konsekvenser för regeringen

För regeringen innebär förslagen att Regeringskansliets kontakter med olika aktörer stärks och att transparensen i det svenska EU-arbetet ökar. Genom att synpunkter från berörda aktörer ska inhämtas på ett enhetligt och strukturerat sätt redan inför och under förhandlingarna av en EU-rättsakt – och inte först genom remissbehandling vid det nationella genomförandet av rättsakten – skapas ett arbetssätt som från demokratisk utgångspunkt är anpassat till beslutsgången i EU. Förslagen i denna del bör vidare kunna avsevärt minska behovet av remissbehandlingen vid det nationella genomförandet eftersom relevanta synpunkter då redan bör vara framförda. Det sammantagna beredningsarbetet kommer därmed inte markant att öka i omfattning, utan i huvudsak tidigareläggas i processen. Kvalitén och precisionen i de svenska lagar som stiftas till följd av EU-rättsakter kan därmed också öka och ha bättre förutsättningar att genomföras inom av EU angivna tidsramar. Vidare bör förslaget om e-samråd kunna minska de administrativa kostnaderna.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen innebär ingen direkt påverkan på den kommunala självstyrelsen genom lagstiftning. De samrådsformer som regeringen respektive myndigheter föreslås etablera stärker såväl kommunernas som andra aktörers möjligheter till inflytande.

Konsekvenser för civilsamhället

Alla våra förslag har direkta eller indirekta positiva effekter på civilsamhällets möjligheter att påverka och få insyn i EU-relaterade frågor på olika nivåer. Denna inriktning kommer till sitt mest konkreta uttryck i förslagen om hur regeringen och dess myndigheter bör involvera intresseorganisationer och andra aktörer i sitt EU-arbete, men även i rekommendationerna om hur regioner och kommuner bör förbättra sin dialog med det omgivande samhället. Förslaget om regeringens e-samråd med civilsamhället har härutöver den praktiska och i sammanhanget betydelsefulla konsekvensen att det minskar bundenheten av att ha blivit kallad till och kunnat närvara vid olika möten där EU-relaterade frågor diskuteras. Det sistnämnda torde vara av stor betydelse för bl.a. små och resurssvaga organisationer som vill vara aktiva i EU-relaterade frågor. Särskilt de organisationer i civilsamhället som arbetar med påverkansarbete i frågor som helt eller delvis beslutas på EU-nivå får stärkta möjligheter till insyn och delaktighet genom de föreslagna åtgärderna.

Övriga konsekvenser

Förslagen får så vitt vi kan bedöma inte några direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen om stärkta insatser för lärare bör särskilt kunna gynna de elever som går yrkesprogram inom gymnasieskolan. Denna grupp får i dag i mindre utsträckning via skolundervisningen kunskaper om EU-samarbetet och dess betydelse för det svenska demokratiska systemet än elever på högskoleförberedande program.

Åtgärderna riktade till skolan för att anordna skolval till Europaparlamentet spelar en särskilt stor roll för de elever som inte går eller kommer att gå en eftergymnasial utbildning. Mot bakgrund av

den stora och växande klyfta mellan låg- och högutbildade som röstar i Europaparlamentetsvalet är det angeläget att insatser genomförs redan under skoltiden.

Förslagen bör inte medföra några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggandet arbetet. Vi förutser heller inga konsekvenser för miljön, de integrationspolitiska målen eller den personliga integriteten.

Litteraturförteckning

Litteratur, artiklar, rapporter och undersökningar

- Asp, Kent (2014) *EU:s och Europasamarbetets plats i offentligheten*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Asp, Kent & Johannes Bjerling (2014) *Mediekratin – mediernas makt i svenska val*. Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Bach, Tobias & Eva Ruffing (2013) "Networking for autonomy? National Agencies in European Networks", *Public Administration*, vol. 91, nr 3, s. 712–726.
- Berg, Linda & Rutger Lindahl (2007) *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel. Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess*. Rapport nr 7. Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Berglez, Peter (2009) "Svenska medier måste ta EU-frågorna på allvar". *Göteborgsposten* 2009-02-20.
<http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.123023-svenska-medier-maste-ta-eu-fragorna-pa-allvar?m=print> Hämtdatum 2015-09-24.
- Bergström, Annika & Jonas Ohlsson (2015) *Västsvenska trender 1998–2014*. Göteborg: SOM-institutet.
- Bjereld, Ulf (2009) "Svensk EU-journalistik – tråkig och för mycket hejklack?". Blogginlägg 2009-09-23.
<http://ulfbjereld.blogspot.se/2009/09/svensk-eu-journalistik-trakig-och-for.html> Hämtdatum: 2015-09-24.
- Brunelius, Malin (2011) *Europeiska unionen i svensk media*. Masteruppsats. Stockholms universitet, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation.

- Byström, Emma & Emma Eng (2015) *Mediebilden av EU. En kvalitativ innehållsanalys av svenska lokala morgontidningar i storstad och på landsort*. Kandidatuppsats. Göteborgs universitet, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation.
- Cassel, Carol A. & Celia C. Lo (1997) "Theories of Political Literacy", *Political Behavior*, vol. 19, nr 4, s. 317–335.
- Dahl, Robert Alan (1992) "The Problem of Civic Competence", *Journal of Democracy*, vol. 3, nr 4, s. 45–59.
- Delli Carpini, Michael X. & Scott Keeter (1993) "Measuring Political Knowledge: Putting First Things First", *American Journal of Political Science*, vol. 37, nr 4, s. 1179–1206.
- Demoskop (2015) *Information och kunskap om EU – Kommunalpolitiker och allmänheten*. Rapport på uppdrag av utredningen. Stockholm.
- Egeberg, Morten (2015) "EU Administration: Center Formation and Multilevelness" i Michael W. Bauer & Jarle Trondal (red.) *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, Morten & Jarle Trondal (2009) "National agencies in the European administrative space: government driven, Commission driven or networked?", *Public Administration*, vol. 87, nr 4, s. 779–790.
- Ernst & Young (2012) *Partnerskap mellan Sveriges regering, EU-kommissionen och Europaparlamentet*. Utvärdering. Stockholm.
- Eurobarometer EB/EP 79.5 (2013) *One year to go to the 2014 European Elections*. Bryssel: Europaparlamentet.
- Eurobarometer EB/EP 84.1 (2015) *Eurobarometer för Europaparlamentet (EB/EP 84.1)*. Del I. Bryssel: Europaparlamentet.
- Flash Eurobarometer 373 (2013) *Europeans' engagement in participatory democracy*. Rapport av TNS Political & Social på uppdrag av EU-kommissionen 2013.
- EU-kommissionen (2015). Europeiska kommissionens webbplats. Roadmaps. Tillgänglig:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm. Hämtdatum 2015-12-18.

- Europaportalen (2015) ”Sifo: Svenskarnas EU-kunskaper sviktar”.
Europaportalen 2010-10-26. Tillgänglig:
<http://www.europaportalen.se/2014/03/sifo-svenskarnas-eu-kunskaper-sviktar> Hämtdatum: 2015-09-21.
- Europaparlamentet (2013) *Årsrapport om verksamheten i utskottet för framställningar 2012. Europaparlamentets resolution av den 10 oktober 2013 om verksamheten i utskottet för framställningar 2012 (2013/2013(INI))*. Strasbourg: Europaparlamentet.
- Europaparlamentet (2014a) *Verksamheten i utskottet för framställningar 2013. Europaparlamentets resolution av den 11 mars 2014 om verksamheten i utskottet för framställningar 2013 (2014/2008(INI))*. Strasbourg: Europaparlamentet.
- Europaparlamentet (2014b) *Europaparlamentets verksamhetsrapport om medbeslutande och förlikning den 14 juli 2009–30 juni 2014*.
- Europeiska ombudsmannen (2015) *Årsrapport för 2014*. Strasbourg: Europeiska ombudsmannen.
- Fredriksson, Rolf (2010) ”Journalister ska kunna EU-apparaten”.
Second Opinion 2010-10-26.
<http://www.second-opinion.se/energi/view/1507> Hämtdatum: 2015-09-24.
- Golmohammadi, Gloria (2015) *Likhet innan lagen. Det svenska remissförfarandets rättsliga ramverk och delaktighet vid beredning av EU-frågor och lagstiftning*. Rapport på uppdrag av utredningen.
- Gullers grupp (2013) *Analys av EU-upplysningen*. Rapport på uppdrag av EU-upplysningen. Stockholm.
- Hansen, Kasper M. (2009) *Measuring Political Knowledge*. Köpenhamn, Köpenhamns universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hegeland, Hans (2006) *Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Stockholm: Santerus Academic Press.
- Hellström, Johan (2014) ”EU-frågan som försvann”. *Om makt och politik*. Blogginlägg 2014-09-04. Tillgänglig:
<https://maktochpolitik.wordpress.com/2014/09/03/eu-fragan-som-forsvann/> Hämtdatum: 2015-09-28.
- Hermansson, Henrik (2015) ”Privileged Access to the European Commission’s Stakeholder Consultations” i Paul A. Shotton & Paul G. Nixon (red.) *Lobbying the European Union: Changing minds, Changing times*. London: Ashgate Publishing Company.

- Hettne, Jörgen (2011) *EU, lokala marknader och allmänintresset*. Europapolitisk analys, nr 2011:3epa. Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Hettne, Jörgen & Jane Reichel (2012) *Att göra rätt och i tid. Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Rapport 2012:4. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Hix, Simon (2013) *Why the 2014 European Elections Matter. Ten Key votes in the 2009–2013 European Parliament*. 2013:15epa. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Howe, Paul (2006) "Political Knowledge and Electoral Participation in the Netherlands: Comparisons with the Canadian Case", *International Political Science Review*, vol. 27, nr 2, s. 137–166.
- Hoskins, Bryony, Béatrice d'Hombres & Joann Campbell (2008) "Does Formal Education Have an Impact on Active Citizenship Behaviour?", *European Educational Research Journal*, vol 7, nr 3, s. 386–402.
- Hylén, Jan (2011) *EU-undervisningen i gymnasieskolan 2011. En uppföljning av Skolverkets undersökning 2007*. Stockholm: Internationella programkontoret.
- Johansson, Karl Magnus & Jonas Tallberg (2010) "Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change", *West European Politics*, vol. 33, nr 2, s. 208–236.
- Kerr, David, Linda Sturman, Wolfram Schulz & Bethan Burge (2010) *ICCS 2009 European Report. Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary students in 24 European countries*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Karlefjärd, Anna (2011) *Att rymmas inom sitt friutrymme. Om samhällskunskapslärares tolkning, anpassning och undervisning*. Licentiatuppsats. Karlstad: Karlstad universitet, fakulteten för samhälls- och livsvetenskaper.
- Kommerskollegium (2011) *Företag och enskildas kunskap om den inre marknaden. Resultatet av en intervjuundersökning med 500 företag och 500 privatpersoner*. Intervjuundersökning. Stockholm: Kommerskollegium.

- Kommittén för EU-debatt (2006) *Redovisning av Kommittén för EU-debatts arbete 2001–2006*. Slutrapport. Stockholm. Kommittén för EU-debatt.
- Lake, La Due & Ronald Huckfeldt (1998) "Social Capital, Social Networks, and Political Participation", *Political Psychology*, Sep98, vol. 19, nr 3, s. 567–584.
- Leijon, Karin & Christer Karlsson (2013) "Nationella domstolar som politiska aktörer – främjare av rättslig integration eller försvarare av nationella intressen?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol.115, nr 1, s. 5–34.
- Linderoth, Johanna (2011) *Den dolda europeiseringen. En studie av svenska partiers retoriska förändring mellan 1995 och 2010*. Kandidatuppsats. Växjö: Linnéuniversitetet, Institutionen för samhällsvetenskaper.
- Lizotte, Mary-Kate & Andrew H. Sidman (2009) "Explaining the Gender gap in Political Knowledge", *Politics & Gender*, vol. 5, nr 2, s. 127–151.
- Lundberg, Erik (2015) *Intresseorganisationers deltagande i politiska beslutsprocesser*. Rapport på uppdrag av 2014 års Demokratiutredning.
- Lundell, Jonathan (2015) *When they do they don't. A Study on the Swedish news media perform their democratic task of informing the public on EU Affairs*. Masteruppsats. Lund: Lunds universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Luskin, Robert C. (1987) "Measuring Political Sophistication", *American Journal of Political Science*, vol. 31, nr 4, s. 856–899.
- Martens, Maria (2005) *Double-hatted agencies on the European Scene? A case study of the IMPEL network*. Arbetspapper, nr 12. University of Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Macri, Louise & Michael Pfaff (2014). *EU-undervisningen i den svenska gymnasieskolan*. Praktikrapport. Lund: Lunds universitet.
- Melchior, Sigrid (2013) *Handbok i EU-journalistik*. Visby: Juridisk informations- och reportagebyrå.
- Melchior, Sigrid (2014) *Möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande för individer och andra aktörer*. Rapport på uppdrag av utredningen.

- Merelman, Richard M & Gary King (1986) "The Development of Political Activists: A model of Early Learning", *Social Science Quarterly*, vol. 67, nr 3, s. 473–490.
- Milner, Henry (2002) *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover: University Press of New England, Tufts University.
- Mondak Jeffery J. & Mary R. Anderson (2004) "The knowledge Gap: A Reexamination of Gender-Based Differences in Political Knowledge", *The Journal of Politics*, vol. 66, nr 2, s. 429–512.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2014) *Skolval 2014. Slutrapportering av uppdraget*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015) *Öva och ta ställning. En utvärdering av arbetet med skolvalen 2014*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.
- Nilsson, Ylva (2014) *Allt eller det allra mesta du trodde att du visste om EU är antagligen helt fel*. Eslöv: Paradigmmäklarna.
- Nilsson, Ylva (2015) *När EU möter civilsamhället. Vad forskningen säger om vem som påverkar vem*. Rapport på uppdrag av utredningen.
- N. Lokrantz, Ulrika (2014) "Usla kunskaper blir problem för EU-frilansar", *FrilansJournalisten*, 2014-05-09.
- Novus Opinion (2009) *Allmänheten om EU-information*. Undersökning på uppdrag av EU-upplysningen vid Sveriges riksdag.
- Odenstad, Christina (2010) *Prov och bedömning i samhällskunskap. En analys av gymnasielärares skriftliga prov*. Licentiatuppsats. Karlstad: Karlstad universitet, fakulteten för samhälls- och livsvetenskaper.
- Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg (2006) *Europaval*. Göteborg: Göteborgs universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg (2010) *Väljarbeteende i Europaval*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Palm, Göran (2002) *I nationens och marknadens intresse*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet 2002.

- Pedersen, Kristian (2011) "Upphandlingskrönika – djurskyddshänsyn vid livsmedelsupphandlingar", *Europarättslig tidskrift*, nr 4, s. 787–792.
- Persson, Thomas & Karl-Oskar Lindgren (2011) *Organiserade intressen i Europeiska unionen. Bidrar de till att hämma eller främja unionens demokrati och effektivitet?* Rapport 2011:7. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Pilen Affärsutveckling (2004) *Allmänhetens kunskap och uppfattning i frågor som rör EU:s framtid*. Mätning på uppdrag av EU 2004-kommittén vid Regeringskansliet. Stockholm.
- Popkin, Samuel L. & Michael A. Dimock (1999) "Political knowledge and Citizen Competence" i Stephen L. Elkin & Karol Edward Soltan (red.) *Citizen competence and democratic institutions*. University Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Popkin, Samuel L. & Michael A. Dimock (2000) "Knowledge, Trust, and International Reasoning" i Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins & Samuel L. Popkin (red.) *Elements of reason. Cognition, choice, and the bounds of rationality*. Cambridge: Cambridge university press, s. 214–238.
- Prior, Markus (2010) "You've either got it or you don't? The stability of Political interest over the life cycle", *The Journal of Politics*, vol. 72, nr 3, s. 747–766.
- Regeringskansliet (2014a) *En politik för en levande demokrati. Kortversion av regeringens skrivelse om demokratipolitik*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Regeringskansliet (2012) *Kommunikationspolicy för Regeringskansliet*. Stockholm: Statsrådsberedningen.
- Rundabordssamtal (2014) Rundabordssamtal i samarbete med Socialforum, Civos och LSU, Europahuset 2014-05-05.
- Rundabordssamtal (2015) Rundabordssamtal med regionkontor i Bryssel och Sveriges Kommuner och Landsting, 2015-01-19.
- Scaramuzzino, Roberto & Wennerhag, Magnus (2015) "How Europeanized are Swedish civil society organizations and why?", rapport presenterat på EUROCIV-workshop 4 december 2015 vid Lunds universitet, Socialhögskolan.

- Skolverket (2007) *EU-undervisningen i gymnasieskolan. Redovisning av regeringsuppdrag angående gymnasieungdomars kunskaper i EU-frågor och undervisningen om EU i den svenska gymnasieskolan*. Rapport 308. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2010) *Morgondagens medborgare. ICCS 2009: svenska 14-åringars kunskaper, värderingar och deltagande i internationell belysning*. Rapport 345. Stockholm: Fritzes.
- Standard Eurobarometer 64 (2005) *Public opinion in the European Union*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Standard Eurobarometer 72 (2009) *Public opinion in the European Union*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Standard Eurobarometer 79 (2013) *Public opinion in the European Union*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Standard Eurobarometer 82 (2014) *Public opinion in the European Union*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Standard Eurobarometer 82 (2014) *Media use in the European Union*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Standard Eurobarometer 83 (2015) *The key indicators results for Sweden*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Statistiska Centralbyrån (2015) *Vilka valde att välja? – Deltagandet i valen 2014*. Demokratistatistik rapport 19. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Statskontoret (2015) *Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU*. Promemoria på uppdrag av regeringen.
- Strömbäck, Jesper (2015). *Demokratien och det förändrade medielandskapet. Mot ökade kunskapsklyftor och deltagandeklyftor*. Rapport på uppdrag av Demokratiutredningen.
- Strömbäck, Jesper & Olle Wästberg (2015) "Kunskapsfrågorna riskerar att bli en av de stora klassfrågorna". *Dagens Nyheter*. Debattartikel 2015-04-13.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010) *EU i lokalpolitiken. En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges Kommuner & Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Delaktighet i EU*. Undersökning på uppdrag av utredningen.
- Sveriges riksdag (2015) *Förslag till inriktning för EU-information till allmänheten*.

- Tallberg, Jonas, Nicholas Aylott, Carl Fredrik Bergström, Åsa Casula Vifell & Joacim Palme (2010) *Europeiseringen av Sverige*. Demokratirådets rapport 2010. Stockholm: SNS Förlag.
- Tallberg, Jonas, Derek Beach, Daniel Naurin & Teija Tiilikainen (2011a) "Svensk EU-bevakning under all kritik". *Journalisten* 2011-08-18 Tillgänglig:
<http://www.journalisten.se/debatt/svensk-eu-bevakning-under-all-kritik> Hämtdatum 2016-01-15.
- Tallberg, Jonas, Derek Beach, Daniel Naurin & Teija Tiilikainen (2011b) *Makten i Europa*. Demokratirådets rapport 2011. Stockholm: SNS Förlag.
- Tallberg, Jonas (2013) *EU:s politiska system*. 5:e uppl. Lund: Studentlitteratur AB.
- Tarschys, Daniel & Linda Johansson (2014) *Europa på remiss. Svensk medverkan i Europeiska kommissionens offentliga samråd*. Rapport 2014:3. Stockholm: Svenska institutet för europeapolitiska studier.
- Taxén, Oskar (2016) "Politikerna har abdikerat till förmån för juristerna". *Dagens Nyheter*. Debattartikel 2016-01-02.
<http://www.dn.se/debatt/repliker/juridifieringen-motverkar-vanstyre-och-korruption/> Hämtdatum 2016-01-12.
- Ullström, Anna (2009) "Styrning i maktens centrum – europeisering och decentralisering i de politiska stabernas vardag" i Jon Pierre & Göran Sundström (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Stockholm: Liber.
- Utredningens enkät (2015) Enkät till departement om samrådsformer i EU-relaterade frågor.
- Vikalo, Ivan (2014) *The EU in Swedish News. Assessment of SVT's Broadcasted EU News Coverage*. Masteruppsats. Lund: Lunds universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Wall, Peter (2011) *EU-undervisning. En jämförelse av undervisning om politik på nationell och europeisk nivå*. Licentiatavhandling. Karlstad: Karlstad universitet, fakulteten för samhälls- och livsegenskaper.
- Wester, Kristin (2009) *Avståndet till Europa. Om svensk EU-journalistik*. Stockholm: Timbro Medieinstitut.

Offentligt tryck

- 2013/14:RS2 *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2013.*
- 2014/15:FPM37 *Meddelande om bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda.*
- 2014/15:RS2 *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2014.*
- Bet. 2014/15:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- COM(2015) 215 final av den 19 maj 2015. *Better regulation for better results – An EU agenda.*
- COM(2014) 612 final av den 1 oktober 2014. *31st annual report on monitoring the application of EU law (2013).*
- Ds 2014:1 *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning. Prop 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Regeringskansliet (2004) *Cirkulär 13: Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd.*
- Regeringskansliet (2010) *Cirkulär 14: Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter.*
- Regeringskansliet (2014b) *Cirkulär 3: Riktlinjer för beredningen av EU-frågor i Regeringskansliet.*
- Regeringskansliet (2015) *Inriktningsplan för Regeringskansliets gemensamma utveckling.*
- Regeringskansliet (2012) *Cirkulär 12: Samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor.*
- SFS (2007:515) *Myndighetsförordning.*
- SFS (2008:748) *Förordning med instruktion för Svenska institutet för europapolitiska studier.*
- Skolverket (2011a) *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.*
- Skolverket (2011b) *Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011.*
- Skr. 2013/14:61 *En politik för en levande demokrati. Regeringens skrivelse.*

- SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar.*
- SOU 2000:1 *En ut hållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet.*
- SOU 2002:96 *Utredningen om allmänhetens tillgång till EU-relaterad information.*
- SOU 2007:109 *Vägval för Sieps. En översyn av Svenska institutet för Europapolitiska studier.*
- SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*
- SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. Bilaga 5.*
- SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden.*
- SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden!*

Kommittédirektiv 2014:112

Delaktighet i EU

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juli 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda möjligheterna att inom ramen för EU:s nuvarande regelverk och arbetssätt främja insyn, delaktighet och inflytande för aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom EU. Syftet med utredningen är att bidra till en demokratisk utveckling i linje med demokratipolitikens mål att stärka individens möjligheter till inflytande.

Utredaren ska bl.a.

- analysera kunskapsnivån i Sverige i frågor om EU och hur olika samhällsaktörer påverkar den,
- redogöra för de möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande som finns i dag,
- föreslå åtgärder inom ramen för existerande strukturer för att öka insyn, delaktighet och inflytande för individer och andra aktörer i Sverige i frågor som beslutas inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2016.

Behovet av en utredning

Sverige har varit medlem i EU sedan 1995, vilket har inneburit stora förändringar för samhället i allmänhet och det offentliga beslutsfattandet i synnerhet. De nya politiska förutsättningarna har emel-

lertid inte ännu fått fullt genomslag hos samtliga berörda aktörer i Sverige.

EU är i dag en central del av den svenska demokratin, och beslut som fattas i Europeiska unionens råd och Europaparlamentet påverkar i högsta grad människors vardag. Enligt uppgifter från EU-upplysningen vid Sveriges riksdag påverkar beslut som fattas av EU 30 procent av alla lagar som antas av riksdagen och 60 procent av kommunfullmäktiges beslut. Det svenska valdeltagandet är i en europeisk jämförelse inte utmärkande men mot bakgrund av EU-beslutens inverkan på individens vardag är deltagandet mycket lågt. Drygt 50 procent av de röstberättigade röstade i valet till Europaparlamentet 2014, vilket kan jämföras med ett valdeltagande i nationella val som generellt sett är över 80 procent. Svenska aktörer står för relativt få av de svar Europeiska kommissionen får på sina öppna konsultationer. Organisationer i det civila samhället har framfört till Regeringskansliet att de saknar information som möjliggör delaktighet i ett tidigt skede när insatserna i en EU-förhandling bereds i Sverige. I rapporten Att göra rätt och i tid (2012:4) från Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) efterlyser författarna ett tätare samarbete med intressenter utanför riksdag och regering inför Sveriges förhandlingar på EU-nivå, både för att inhämta kunskap om svenska förhållanden och för att bättre förankra Sveriges position.

Frågor om EU och demokrati har utretts tidigare. Demokratiutredningen hade i uppdrag att överväga hur Sverige kan förbättra de svenska medborgarnas inflytande och delaktighet i EU (dir. 1997:101). I sitt slutbetänkande En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet (SOU 2000:1) framhåller utredningen bl.a. att partierna, massmedierna, medborgarsammanslutningarna och folkstyrets lagligt reglerade institutioner behöver utvecklas för att bli effektivare redskap för medborgarna att påverka EU-politiken.

Som ett resultat av betänkandet gjorde regeringen bl.a. en kartläggning över hur det svenska remissförfarandet används när det gäller frågor med EU-anknytning. Regeringen tillsatte också den så kallade EU 2004-kommittén. Den parlamentariska kommittén genomförde under perioden 2001–2006 en rad kommunikationsinsatser för att stimulera intresset för och debatten om EU. Enligt undersökningar som kommittén lät göra ökade intresset för att följa och diskutera EU-frågor generellt under tiden kommittén var

verksam, men resultatet bedömdes som långt ifrån tillfredsställande. Nästan hälften av de tillfrågade kände inte särskilt väl till vad EU gjorde och vilka frågor som diskuterades.

Sverige har alltså varit medlem i EU i snart 20 år. EU-medlemskapet påverkar större delen av det svenska samhället. Samtidigt är kunskapen om och intresset för EU och det svenska EU-arbetet fortfarande relativt lågt hos allmänheten. Regeringen ser ett behov av insatser för att aktörer i Sverige fullt ut ska tillgodogöra sig den insyn, den delaktighet och det inflytande i frågor som beslutas inom EU som är möjligt utifrån EU:s nuvarande regelverk och arbetssätt.

Uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att utreda möjligheterna att inom ramen för EU:s nuvarande regelverk och arbetssätt främja insyn, delaktighet och inflytande för aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom EU. Syftet med utredningen är att bidra till en demokratisk utveckling i linje med demokratipolitikens mål att stärka individens möjligheter till inflytande. Utredaren ska ge regeringen underlag för åtgärder på området samt bidra med förslag och idéer till individer, det civila samhällets organisationer och andra aktörer med EU-relaterad verksamhet på nationell, regional och lokal nivå. Utredaren ska precisera förslagens innebörd och effekter för berörda aktörer. Utredaren får lämna förslag på förändrade arbetssätt för svenska myndigheter. Utredaren ska inte lämna förslag som gäller förändringar av EU:s regelverk eller dess institutioners arbetssätt.

Kunskapsnivån i frågor om EU

Kunskap är avgörande för den som vill få insyn, vara delaktig och utöva inflytande i olika beslutsprocesser. Som underlag till förslag som ska främja insyn, inflytande och delaktighet i frågor som beslutas inom EU behövs en analys av nivån på kunskapen om EU och om hur man kan påverka i frågor som beslutas inom EU hos olika grupper i Sverige samt en analys av hur olika samhällsaktörer påverkar kunskapsnivån. Hur undervisas det t.ex. om EU i skolor och

högskolor? Hur sprids kunskaper om EU inom folkbildningen, de politiska partierna och det civila samhället i stort? Hur kommuniceras riksdagens ställningstaganden i frågor som beslutas inom EU? Hur aktivt förs den politiska debatten i Sverige om de beslut som fattas på EU-nivå? Hur aktiv och fördjupad är mediernas rapportering om EU? Hur stor roll spelar den informerande verksamhet som bedrivs om EU av myndigheter och andra aktörer såsom Europeiska kommissionen?

Det är angeläget att kunskapen ökar om att EU är en integrerad del av det svenska beslutsfattandet. Utifrån nämnda analys kan slutsatser dras om hur detta kan uppnås.

En rad individer och aktörer kan ha erfarenheter som bidrar till svaren på dessa frågor, liksom fakta från studier, forskning och befintlig statistik.

Utredaren ska därför

- sammanställa och analysera fakta om hur kunskapsnivån i Sverige har utvecklats de senaste åren när det gäller kunskapen om EU och om hur man kan påverka i frågor som beslutas inom EU,
- analysera hur olika samhällsfaktorer påverkar denna kunskapsnivå,
- överväga hur kunskapen om att EU är en integrerad del av det svenska beslutsfattandet kan öka.

Vilka möjligheter finns till insyn, delaktighet och inflytande?

Enligt SOM-institutet vid Göteborgs universitet är det endast 4 procent av den svenska befolkningen som upplever att de har möjlighet att påverka EU-beslut jämfört med 15 procent som upplever att de kan påverka politiska beslut på nationell nivå. EU kan uppfattas som svårgenomträngligt och inte lika öppet och demokratiskt som offentliga organ i Sverige. Maktindelningen mellan EU:s institutioner är olik den svenska parlamentariska modellen och institutionerna skapades av stater med andra administrativa traditioner än våra. Regeringen driver på för reformer som syftar till att ytterligare öka öppenheten och stärka effektiviteten i EU:s institutioner samt att förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande. Lissabonfördragets ikraftträdande innebar förändringar bl.a. för medborgares möjlig-

heter till delaktighet, insyn och inflytande i EU, t.ex. genom möjligheten att lämna in medborgarinitiativ. De möjligheter som finns i dag bör ytterligare kartläggas och presenteras på ett tydligt sätt.

Kontakter och samarbete med EU:s institutioner ingår i ett stort antal svenska myndigheters löpande arbete. Såväl förhandlingar och olika former av utbyte på EU-nivå som genomförande av EU-lagstiftning i Sverige kräver förståelse för EU:s beslutsprocesser. Regeringen avgör i regel inte hur arbetet ska organiseras eller i vilken utsträckning och på vilket sätt allmänheten ska involveras, förutom när det gäller Regeringskansliets eget förhandlingsarbete i fråga om bl.a. förslag till EU-lagstiftning, inklusive remittering av EU-förslag och genomförande av EU-lagstiftning i svensk rätt. En beskrivning av hur ansvariga offentliga organ i Sverige arbetar i EU-relaterade frågor bör ingå i en redogörelse av nuvarande möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande. Goda exempel på metoder som involverar individer och andra aktörer kan lyftas fram från t.ex. Regeringskansliet, regeringens myndigheter, kommuner och lands-ting.

Kommersiella aktörer, det civila samhällets organisationer såsom arbetsmarknadens parter samt myndigheter har i vissa fall utvecklat ett effektivt påverkansarbete gentemot EU:s institutioner. På vissa områden fungerar individers och andra aktörers insyn, delaktighet och inflytande i frågor som beslutas inom EU redan i dag väl.

Utredaren ska därför

- redogöra för de möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande som ryms inom EU:s nuvarande regelverk och arbetssätt,
- beskriva hur relevanta svenska myndigheter m.fl. arbetar i frågor som beslutas inom EU när det gäller möjligheterna till insyn, delaktighet och inflytande,
- översiktligt redogöra för hur möjligheterna till insyn, delaktighet och inflytande tillvaratas av svenska individer och andra aktörer och beskriva goda exempel.

Hur kan insyn, delaktighet och inflytande främjas?

Sverige är ett land med lång tradition av allmänhetens insyn, delaktighet och inflytande när det gäller beslutsfattandet på lokal, regional och nationell nivå. Det är centralt att det finns motsvarande möjligheter när det gäller frågor som beslutas inom EU. Aktörer i Sverige bör bättre kunna utnyttja tillgängliga kanaler för att verka för sina intressen, både direkt till företrädare för EU:s institutioner och till sammanslutningar och organisationer som bedriver påverkansarbete på EU-nivå. Vidare bör svenska myndigheters beredning av frågor som beslutas inom EU vara öppen och myndigheterna bör underlätta det civila samhällets och andra aktörers insyn, delaktighet och inflytande. Goda exempel på modeller för samråd med exempelvis intresseorganisationer och den lokala och regionala nivån kan finnas i flera andra medlemsstater i EU.

Insyn, delaktighet och inflytande i EU-relaterade frågor kan utövas på lokal, regional och nationell nivå, liksom på EU-nivå. Goda exempel och metoder bör sökas i andra medlemsstater i EU och inom forskningen.

Kunskaperna om EU:s beslutsfattande bör vara i nivå med kunskaperna om nationellt beslutsfattande, även i samhällsgrupper där intresset för EU är särskilt lågt. Svenska politiska partier är representerade i Europaparlamentet och svenska medier bevakar frågor som beslutas inom EU. Frågor som avgörs på EU-nivå bör få den uppmärksamhet i den offentliga debatten som motsvarar frågornas betydelse för individer och andra aktörer i Sverige, inte minst genom de politiska partiernas och mediernas arbete.

Utredaren ska därför

- föreslå åtgärder inom ramen för existerande strukturer för att öka insyn, delaktighet och inflytande både lokalt, regionalt, nationellt och på EU-nivå i frågor som beslutas inom EU, för individer och andra aktörer i Sverige,
- särskilt överväga hur involverade aktörers delaktighet i EU-politiken kan främjas, liksom en aktiv samhällsdebatt kring sakkpolitik på EU-nivå.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och bedöma förslagets konsekvenser för individers och berörda aktörers möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande när det gäller frågor som beslutas inom EU samt hur myndigheternas arbetssätt kan komma att påverkas. Om utredaren bedömer att förslagen kan leda till kostnadsökningar för det allmänna ska förslag till finansiering lämnas. Dessutom ska utredaren särskilt bedöma hur förslagen påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män. Vidare ska eventuella konsekvenser för miljön redovisas.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska utföras i nära dialog med utredningen om demokratisk delaktighet och inflytande (dir. 2014:111). Utredaren ska vidare inhämta synpunkter och upplysningar från Kommerskollegium, Statens skolverk, Universitets- och högskolerådet, Statskontoret och, i frågor som rör medborgarinitiativ, Valmyndigheten. I de frågor som rör kommuner och landsting bör utredaren föra en dialog med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska därutöver inhämta synpunkter och upplysningar från Europeiska kommissionen i Sverige, Europaparlamentets informationskontor i Sverige, berörda aktörer i det civila samhället samt ytterligare berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2016.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ju.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. [8]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]
EU på hemmaplan. [10]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes –
Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]