Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2016-05-11

LS 2016-0429

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10)

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Kulturdepartementet över betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

EU är en central del av den svenska demokratin och beslut som fattas påverkar i högsta grad människors vardag. Syftet med utredningen har varit att bidra till en utveckling i demokratipolitiken och att stärka individens möjligheter till inflytande.

I betänkandet ges förslag på åtgärder för vad framförallt regeringen och myndigheter bör göra för att främja ökad insyn, delaktighet och inflytande rörande arbetet med EU-frågor. Vidare ges det även rekommendationer till landsting och andra aktörer kring hur de kan arbeta med frågorna. Trots det bör det understrykas att det är den nationella nivån som har det övergripande ansvaret i arbetet kring EU-frågor.

Betänkandets förslag till ändring ses som komplettering till Stockholms läns landstings pågående arbete kring EU-frågor där insyn och delaktighet redan är prioriterade målsättningar.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 2 maj 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10)

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-05-02

LS 2016-0429

Handläggare:
Clara Wahren

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -05- 03
Dnr LS 2016-0429
Rotel I

Yttrande över betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10)

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 2 maj 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Kulturdepartementet över betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Betänkandet EU på hemmaplan handlar om hur aktörer i Sverige kan ändra sitt sätt att arbeta med EU-frågor för att främja insyn, delaktighet och inflytande. Betänkandet innehåller konkreta förslag på åtgärder för regeringen och statliga myndigheter, samt rekommendationer för andra aktörer som exempelvis landsting.

Förvaltningen anser att förslagen är bra och kan komma att på ett positivt sätt förändra hur vi arbetar med EU-frågor på olika politiska nivåer. Förvaltningen har i linje med det tagit fram ett förslag till yttrande.

Bakgrund
Regeringen har tillsatt 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.

I betänkandet ges en tydlig bild av hur EU-frågor behandlas idag, på olika politiska nivåer. Det ges förslag på åtgärder för vad framför allt regeringen bör göra för att höja kunskapen kring EU-frågor samt öppna för ökad insyn och delaktighet genom att exempelvis bjuda in till EU-beredningsgrupper, skapa former för nationella e-samråd samt publicera EU-promemorior i en särskild serie. I betänkandet ges även rekommendationer till landsting och andra aktörer hur de kan arbeta med frågorna, exempelvis att arbeta öppet och transparent med EU-frågor.

Överväganden
Förvaltningen är positiv till betänkandet och bifogar förslag till yttrande.

Förvaltningen vill i sammanhanget poängtera att utredningens förslag ses som kompletteringar till det arbete med EU-frågor som pågår inom Stockholms läns landsting och särskilt genom Stockholmsregionens Europaförening (SEF) där Stockholms läns landsting är huvudman tillsammans med Stockholms stad och Kommunförbundet Stockholms Län (KSL).

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2016-05-24

LS 2016-0429

Kulturdepartementet
Ku2016/00181/D

Yttrande över EU på hemmaplan (SOU 2016:10)

Kulturdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10).

Stockholms läns landsting välkomnar betänkandet och anser att det är en bra genomlysning av hur EU-frågor hanteras idag. Stockholms läns landsting ser positivt på de åtgärder som föreslås för att främja landstingens möjlighet till delaktighet och insyn i den svenska delen av lagstiftningsprocessen på EU-nivå. Landstinget vill betona vikten av att vara delaktig i ett tidigt skede i lagstiftningsprocessen.

Stockholms läns landsting anser att det behövs förtydligas hur den föreslagna EU-beredningsprocessen ska genomföras. Det är viktigt att den lokala och regionala nivån alltid finns representerade i beredningsprocessen när lagförslag berör kommunala och regionala frågor.

Det behövs även förtydliganden kring hur nationella e-samråd ska fungera.

Stockholms läns landsting ser positivt på de föreslagna utbildningsinsatserna, och att landstingens förtroendevalda och tjänstemän inkluderas i de prioriterade grupperna.

Stockholms läns landsting kommer att överväga de rekommendationer som ges landsting för att främja insyn och delaktighet för andra aktörer i samhället. Samtidigt är det den nationella nivån som har det övergripande ansvaret för att involvera och engagera det civila samhället i samrådsprocessen kring EU-frågor.

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -03- 18
Dnr LS 2016-0429

Sammanfattning och förslag

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

Ett uppdämt förändringsbehov

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

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

Kunskapsbrist

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

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

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

Maktförskjutning

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

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

Även regeringens myndigheter har gradvis fått en ökad roll i både utformningen och genomförandet av beslut som fattas på EU-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 sammanslutningar 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 interessen inom det svenska samhället. När dessa politiska skiljelinjer inte blir synliga i det offentliga samtalet minskar också individers och organiserade intressens möjligheter att bli uppmärksammade på, ta ställning till och försöka påverka sakfrågorna.

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

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

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

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

Åtgärder för att höja kunskapen

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

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

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

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

Åtgärder för att främja insyn och delaktighet

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

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

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

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

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

Åtgärder för att förbättra informationstillgången

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

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

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

Vi föreslår också att regeringen i regleringsbrev ska *förtydliga myndigheternas informationsansvar* när de har EU-relaterade uppgifter. Vi rekommenderar även att *kommunerna genomför informationshöjande insatser* om hur den lokala och regionala demokratin är integrerad med politik på EU-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.