

Kommittédirektiv



Delaktighet i EU

Dir.
2014:112

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 emellertid 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% av de röstberättigade röstade i valet till Europaparlamentet 2014, vilket kan jämföras med ett valdeltagande i nationella val som generellt sett är över 80%. 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 arbetsätt.

Uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att utreda möjligheterna att inom ramen för EU:s nuvarande regelverk och arbetsätt 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 arbetsätt 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 möjligheter 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 landsting.

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 sakpolitik 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)