



YTTRANDE

2016-06-14 Dnr 2016/00521-3

Kulturdepartementet

EU på hemmaplan (SOU 2016:10)

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Uppdraget är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt. Vårt yttrande utgår således från dessa uppdrag.

Sammanfattning

Utredningen tar avstamp i frågan om samhällelig delaktighet och inflytande i frågor som beslutas på EU-nivå. Det konstateras att samhällsaktörerna har bristande möjligheter att påverka i politiska frågor som har EU-koppling. Påverkansmöjligheter infinner sig i regel först i den senare fasen i lagstiftningsprocessen, när möjligheterna är små eller obefintliga. EU-frågorna präglas också av politisk och medial tystnad. Utredningen föreslår därför åtgärder på tre övergripande områden: åtgärder för att höja kunskapen, åtgärder för förbättrad insyn, delaktighet och inflytande och åtgärder för förbättrad informationstillgång.

Kommerskollegium anser att utredningen tar ett önskvärt helhetsgrepp för att stärka de deltagardemokratiska förutsättningarna i EU-relaterade frågor. Vi delar bedömningen att förslagen sammantaget skulle förbättra förutsättningarna för insyn och delaktighet och att det skulle leda till en mer sammanhållen och transparent lagstiftningsprocess. För kollegiets vidkommande vill vi särskilt framhålla de positiva effekterna på ett enhetligt genomförande och en korrekt tillämpning av EU-rätten, effekter väl i linje med vårt uppdrag. Vi välkomnar utredningens breda angreppssätt och ställer oss positiva till att, inom ramen för vårt uppdrag, aktivt bidra till denna process.

I det följande redogörs för Kommerskollegiums syn på föreslagna åtgärder, med avgränsning till de förslag som direkt eller indirekt anknyter till vår verksamhet. Synpunkterna följer utredningens rubriksättning och redovisas i kronologisk ordning.

3. Bättre kunskap om EU

Utredningen lyfter fram kunskap som grundförutsättning för politiskt deltagande och fastslår att det finns en generell kunskapsbrist i samhället om frågor som rör EU. Kommerskollegium delar utredningens uppfattning om att detta försvårar för insyn och deltagande. Vi instämmer också i utredningens bedömning att utbildningsinsatser i detta sammanhang är centrala och att det är resurseffektivt att i första hand rikta sig till de kunskapsförmedlande grupperna. Vi vill i detta sammanhang också framhålla vårt uppdrag att informera andra myndigheter, näringslivet och allmänheten om EU:s inre marknad.

3.4.3 EU-kunskap hos förtroendevalda och tjänstemän

Kommerskollegium vill uppmärksamma på, att vi som en direkt följd av vårt uppdrag att vara ett stöd i EU-rättsliga frågor, har regelbundna kontakter med kommunerna. Kollegiet kan därigenom bekräfta kunskapsunderskottet. Vi ställer oss därför positiva till föreslagna kompetenshöjande åtgärder och ser att vi direkt eller indirekt kan medverka i satsningarna.

Genom åren har kollegiet genomfört flera informationsinsatser på kommunnivå. Vi har även för politiker och tjänstemän i kommunerna utvecklat en särskild inremarknadsguide samt en därtill hörande helpdesk¹. Guiden innehåller information om grundläggande EU-rättsliga principer, rättspraxis samt viktigare bestämmelser i EU-fördraget och tar upp Sveriges skyldigheter samt kommunernas ansvar. I egenskap av samordnande myndighet för tjänstedirektivet, har kollegiet även tagit fram vägledningar för hur kommuner påverkas av direktivet². Kommerskollegiums roll kan eventuellt ses över för att tydligare passa in i de förslag och rekommendationer som rör kunskapshöjande åtgärder på den kommunala nivån.

Kommerskollegium noterar att utredningen inte lyfter fram två yrkesgrupper, dels domare och dels tjänstemän inom statlig förvaltning.

¹ <http://www.kommers.se/nyheter/Forcerade-nyheter/Inremarknadsguide-och-helpdesk-for-kommunerbr--ett-stod-i-att-tanka-EU-ratt/>

² <http://www.kommers.se/verksamhetsomraden/EUs-inre-marknad/For-myndigheter-och-kommuner/Tjanstedirektivet/>

Enligt en äldre studie genomförd av kollegiet om svenska domstolars attityder till EU-rätten framgår kunskapsbrister hos domare³. Detta får anses problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt. Kollegiet har dock ingen inblick i huruvida kunskapsläget i denna yrkesgrupp numera har förbättrats. Däremot erfar kollegiet, genom dagliga kontakter med tjänstemän i den centrala statsförvaltningen, att det fortsatt råder kunskapsbrister i denna del av förvaltningen.

Kommerskollegium vill i sammanhanget framhålla att flera kurser i EU-rätt med målgruppen offentliga aktörer, i regi av Sieps och med medverkan bland annat av Kommerskollegium, under senare år behövs ställas in på grund av ett för lågt deltagande. Det är därför av vikt att noga överväga i vilken form de föreslagna utbildningsinsatserna ska bedrivas, exempelvis om de ska ges på distans eller på lokal nivå. För att säkra ett tillfredställande genomslag tror vi det är särskilt viktigt med kontinuitet och ett synliggörande, samt att man överväger lämpliga former för tillhandahållande.

3.5 EU i skolan

Vi delar utredningens bedömning om att utrymmet för EU-frågor i grund- och gymnasieskolans undervisning bör utökas, och ser därför positivt på förslaget om att stärka skolans styrdokument. Vi vill i sammanhanget lyfta fram Kommerskollegiums Lärarhandledning⁴ som i första hand pedagogiserar handelsfrågor men som även innehåller ett mindre stycke om EU:s inre marknad. Handledningen har tagits fram i samråd med lärare och kan med fördel laddas ned från Kommerskollegiums hemsida⁵. Lärarhandledningen hade under 2015 fler än 800 nedladdningar, därför bedömer vi formen som både synliggörande och kostnadseffektiv. Handledningen kan vid behov breddas i de delar som rör EU:s inre marknad.

4. Bättre insyn, delaktighet och inflytande

Utredningen poängterar vikten av att samhällsaktörer ges bättre möjlighet att påverka under hela lagstiftningsprocessen och fastslår att det i nuläget saknas formella och systematiska samrådsformer inför och under förhandlingsstadiet av EU-beslut. I fråga om EU-beslut används

³ [Kommerskollegium, ”Europa – ja men när?” Uppfattningen hos svenska domstolar om EU:s inre marknad, 2005-03-30](#)

⁴ <http://www.kommers.se/publikationer/Undervisningsmaterial/Lararhandledning-till-Varfor-handlar-vi-med-omvarlden/>

⁵ <http://www.kommers.se/publikationer/Undervisningsmaterial/Lararhandledning-till-Varfor-handlar-vi-med-omvarlden/>

remissförfarandet, utrednings- och kommittéväsendet först efter det att lagar antagits. Samhällsaktörers möjligheter till delaktighet begränsas härigenom. Kollegiet instämmer i problembeskrivningen.

Utredningen pekar på att några medlemsländer systematiskt infört tidiga samråd med det omgivande samhället redan i anslutning till förhandlingsstadiet i EU-lagstiftningsarbetet. I länderna har det inrättats fasta beredningsgrupper med ett tydligt uppdrag att tidigt i processen bistå regeringarna vid framtagandet av nationella ståndpunkter. Kollegiet noterar att utredningen inte kommenterar eventuella effekter på beslutsprocessen.

I Sieps rapport från 2014 *Europa på remiss* diskuteras effekterna av kommissionens offentliga samråd. Bland annat konstateras att de reella effekterna av samråden på politikens utformning är svårbedömda och att det förekommer brister i kommissionens redovisning av utfall⁶. Kommerskollegium vill i sammanhanget understryka att värdet av offentliga samråd ytterst handlar om det faktiska gensvaret och hanteringen av utfallet. Denna aspekt bör genomgående genomsyra samrådsarbetet.

4.5.1 Regeringen

Kommerskollegium anser att de förslag som rör inrättande av särskilda *EU-beredningsgrupper* och nationella *e-samråd* ligger väl i linje med den övergripande ambitionen att rätta till obalansen mellan det nationella lagstiftningsarbetet och EU-lagstiftningsarbetet. Vi instämmer i utredningens bedömning att tidigarelagda samrådsprocedurer förbättrar möjligheterna för insyn och delaktighet. Det är i sammanhanget dock avgörande att samråden sker på ett strukturerat och transparent sätt, så att alla sakområden täcks in, liksom att beredningsgruppernas synpunkter tas till vara, både i processen på EU-nivå och vid det nationella genomförandet. Givet denna premiss, bedömer vi att tidigarelagda samrådsprocedurer kan få positiva följder på såväl genomförande som tillämpning av EU-lagstiftningen, effekter i linje med Kommerskollegiums uppdrag att verka för ett enhetligt genomförande och en korrekt tillämpning av EU-rätten. Vi bedömer också att vi, i egenskap av horisontell inreklamationsmyndighet, får en given roll i de fora som föreslås. Detta gäller särskilt i de fall där det rör inreklamationsfrågor eller handelspolitiken, men även i andra relevanta fora.

4.5.3 Myndigheter

⁶ <http://www.sieps.se/sv/publikationer/rapporter/europa-p-remiss-svensk-medverkan-i-europeiska-kommissionens-offentliga-samrad>

Kommerskollegium delar utredningens bedömning att det förekommer brister i tydlighet, formalisering och transparens när det gäller myndigheters samråd i EU-frågor. Vi ställer oss därför överlag positiva till förslaget om att myndigheters samrådsansvar förtydligas och till att samrådsformerna formaliseras och görs mer transparenta. Samtidigt vill vi betona att detta kan ställa krav på myndigheters resurser och arbetssätt. Därför bör samrådsansvaret med fördel tillämpas på viktigare frågor och där myndigheten agerar självständigt eller har ett samordningsansvar. Utredningen berör också det faktum att EU-frågor ofta präglas av tidspress. Vi vill därför understryka de logistiska och kostnadseffektiva fördelarna med digitala verktyg.

Utredningen belyser den transparenta och samhällstillvända praxis kommissionen har utvecklat för offentliga samråd. Samtliga pågående och avslutade samråd förtecknas på *Din röst i Europa*, där även inkomna svar ofta publiceras i samband med att de skickas in. Kommerskollegium vill understryka att samhällsaktörer även fortsättningsvis bör delta i kommissionens samrådsprocess och i andra påverkanskanaler. Kollegiet ställer sig därför bakom utredningens rekommendation att myndigheter, inom ramen för sina behörighetsområden, konsekvent sprider information om kommissionens samråd.

Utredningen påpekar att endast få myndigheter informerar om kommande EU-kommittésammanskomster eller arbetsgruppsmöten och vad som avhandlats vid dessa. Myndigheter föreslås därför tydligare informera om sina åtaganden och sitt deltagande. Kommerskollegium ställer sig positiv till en sådan ansats i de fall det gäller viktigare sakfrågor och i de fall där myndigheten agerar självständigt eller har ett samordningsansvar. Kollegiet vill dock poängtera att ansvarsuppdelningen mellan Regeringskansliets och myndigheterna sällan är så skarp att samråds- eller informationsansvaret alltid med enkelhet kan hänvisas till endera parten. Kollegiet ser därför en viss risk för att det på både regerings- och myndighetsnivå avsätts resurser för att informera om samma frågor. Vi vill betona att utgångspunkten bör vara att undvika dubblering och oenhetlig rapportering. Samhällsaktörerna bör i så stor utsträckning som möjligt erbjudas en naturlig ingång för insyn och synpunktslämning. Kollegiet föreslår därför att man överväger eventuella synergier mellan förslaget och den EU-portal som föreslås upprättas i anslutning till regeringen.se.

Betänk också att det under kommissionen finns cirka 650 expertgrupper representerade av medlemsländernas förvaltningar. Av dessa finns 50 stycken bara inom inremarknadsområdet, bl.a. i syfte att samordna eller övervaka myndigheters tillämpning av olika EU-rättsakter.

Expertgrupperna sammanträder 2-6 gånger per år. Härutöver finns cirka 300 kommittégrupper, varav 50 stycken inom inre marknadsområdet⁷. Förslaget talar därför för en stor informationsbörda för myndigheters vidkommande. Kommerskollegium noterar att utredningen i konsekvensanalyskapitlet har avstått från att kostnadsberäkna ovan kommenterade förslag som rör myndigheter. Kostnaderna bedöms kunna rymmas inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

5. Bättre information om EU

5.6.1 Myndigheter

Utredningen bedömer att myndigheterna mer utförligt bör informera om sitt EU-arbete och föreslår att detta ansvar förtydligas i regeringens regleringsbrev. Regeringen föreslås också ta fram en handledning som stöd för myndigheternas informationsarbete. Kommerskollegium ställer sig positiv till förslaget i de fall det gäller viktigare sakfrågor och i de fall där myndigheten agerar självständigt eller har ett samordningsansvar. Vi vill åter understryka att ansvarsuppdelningen mellan Regeringskansliet och myndigheter i det EU-relaterade arbetet sällan är skarpt avgränsad och att det därför finns risk för dubblering och oenhetlig rapportering. Utgångspunkten bör vara att samhällsaktörerna så långt som möjligt förses med en naturlig ingång.

5.5.3 Riksdagens EU-upplysning

Mot bakgrund av de konstaterade kunskapsbristerna hos allmänheten och de kunskapsöverförande grupperna, anser Kommerskollegium att rekommendationen om att återställa EU-upplysningens roll som kunskapskälla och aktör när det gäller EU-information och fortbildning är intressant och bör övervägas. För närvarande tillhandahålls EU-upplysningens webbaserade information på fler än 20 språk, vilket är positivt ur ett delaktighetsperspektiv.

5.6.3 Kommerskollegium

Utredningen nämner Kommerskollegiums genomförandedatabas och påpekar att ingen ny information har tillförts databasen sedan år 2012. Som kommentar kring detta kan nämnas att vårt förändrade arbetssätt är en konsekvens av den kommunikationstekniska utvecklingen där motsvarande information numera är fritt tillgänglig via internet, där EU-

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

lagstiftning m.m. tillhandahålls av EUR-Lex. Kollegiet undviker således en dubblering av informationen.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Anna Stellingher i närvaro av enhetschefen Agnès Courades Allebeck, chefsjuristen Anna Renman, ämnesrådet Emilie Anér och utredaren Colette Beek, föredragande.

Anna Stellingher

Colette Beek