

Stockholms universitet

Statsvetenskapliga institutionen

Torbjörn Larsson

2016-06-06

Yttrande över betänkande av utredningen om delaktighet i EU (SOU 2016:10) ”EU på hemmaplan”

Föreliggande utredning, ”EU på hemmaplan”, behandlar i huvudsak allmänhetens kunskaper om, vilja och möjligheter att påverka den politik som formuleras av de för närvarande 28 medlemsstaterna med hjälp av EU:s institutioner. Två teser framträder som centrala. För det första att kunskapen om EU generellt är på en förfärande låg nivå i snart sagt alla vrår och skrymslen av det svenska samhället, till skillnad mot kunskapen om det nationella systemet. Inte enbart tillfrågade med låg utbildning, utan även förtroendevalda, tjänstemän, journalister, lärare såväl i skolan som på universiteten m.fl. saknar i betydande utsträckning grundläggande kunskaper om EU:s institutioner och dess politik, vilket begränsar möjligheten för dem att tillvarata sina intressen och påverka den politik som formuleras i EU:s institutioner.

Den andra tesen, även om den inte utsägs lika klart, gör gällande att denna brist på kunskap och engagemang i EU-frågor är särskilt bristfällig i Sverige jämfört med flera andra länder.

Det är lätt att hålla med om det första ledet i den första tesen – att kunskapen och intresset för EU-frågor är väldigt låg – det kommer knappast som en överraskning för alla som sysslat med forskning och undervisning om EU i mer än tjugo år. Däremot är det andra ledet i tesen inte så övertygande, dvs att kunskapen om det nationella statsskicken skulle vara så mycket bättre. Hur många av väljarna vet i dag vilken typ av parlamentarisk regering Sverige har och vem/vilka som styr utformandet av svenska lagar? För att nu inte tala om den egendomliga organiseringen och funktionen av den tudelade centrala statsförvaltningen.

Den andra tesen är inte heller helt övertygande – att det skulle vara så mycket bättre i andra länder. Det är troligt att det i vissa avseenden finns bättre strukturer för allmänhetens medverkan och informationsinhämtning i andra länder när det gäller EU-frågor, men få, om ens någon undersökning visar att kunskapen om EU och dess funktionssätt skulle vara högre i andra länder än kunskapen om det nationella systemet. Tyvärr är det nog så att kunskapen om och intresset för EU är förfärligt dåligt i de flesta medlemsstater. Och om så inte hade varit fallet hade det naturligtvis varit intressant med en mer djupgående analys om varför – men någon sådan presenteras inte. I stället tvingas utredningen konstatera att det oftast saknas undersökningar och information om kunskapssituationen både hemmavid och i andra medlemsstater. De bedömningar som utredningen gör bygger med andra ord ofta på osäker grund.

Varför är kunskapsnivån och intresset i vårt land så lågt kan man undra, och varför försöker svenskar i så begränsad utsträckning delta och påverka EU:s beslutsfattande? Utredningen konstaterar visserligen att kunskapsnivå är låg och föreslår en mängd åtgärder för att åtgärda problemet, men någon grundlig analys av varför görs inte. När det gäller det bristfälliga deltagande och den bristfälliga påverkan tycks utredningen vilja härleda detta till brister i de svenska offentliga institutionernas, i första hand riksdagens, regeringens, myndigheternas och

kommunernas, arbete för att bjuda in allmänheten och dess intresseorganisationer till samråd och information om EU-verksamheter.

Utredningens förslag till åtgärder följer i stort mönstret att identifiera problem, i mindre utsträckning analyseras de. Få nya och annorlunda åtgärder jämfört med vad som tidigare har prövats föreslås och ofta handlar det om ett pragmatiskt förhållningssätt, dvs. verksamhet bedrivs sedan tidigare och den kan byggas ut ytterligare. Men avsaknaden av en ordentlig analys om varför bristerna har uppstått gör det svårt att bedöma åtgärdernas lämplighet och effekt.

Några reflektioner kan möjligen här vara på sin plats. För det första är det svalt mottagandet av EU och intresset för EU-frågor knappast någon nyhet, och det är inte första gången som åtgärder efterlyses och genomförs för att förbättra situationen. Resultaten tycks alltså ändå i stor utsträckning ha uteblivit, och då kan man ju undra varför. Kan det möjligen vara så att problemen ligger på en annan nivå, liksom vissa nödvändiga åtgärder, dvs utanför utredningens räckvidd och direktiv?

Låt oss börja genomlysningen av problemet med de styrandes strategi vid anslutningen till EU. Det huvudsakliga budskapet var som bekant att inga betydande förändringar av statskicket skulle göras med anledning av medlemskapet och ytterst lite nämndes därför i t.ex. regeringsformen om medlemskapet och dess betydelse. En revidering gjordes visserligen 2011, som innebar att medlemskapet nämns i första kapitlet i regeringsformen, men endast på ett sådant sätt att betydelsen av det tonades ner. En gång i tiden, närmare bestämt när den nuvarande regeringsformen presenterades 1974, berömde sig grundlagsfäderna av att ha konstruerat en regeringsform som inte bara var begriplig för gemene man utan också kunde läsas av var och en som var intresserad av att förstå hur landet styrdes. Man kan diskutera hur sann utsagan var redan då, 1974, men en sak är säker och det är att den pedagogiska ambitionen flög all världens väg när Sverige blev medlem i EU och har sedan inte återvänt.

Detta pedagogiska problem vidlåder dock inte enbart regeringsformen utan snart sagt alla som tar på sig uppgiften att försöka förklara hur Sveriges styrs politiskt i dag. Svårigheten ligger i att Sverige numera styrs på tre olika sätt beroende på vilken nivå man befinner sig: på EU-nivå är styrelsesättet maktdelning, på nationell nivå är det parlamentarism och på kommunal nivå en form av samregerande som liknar det schweiziska systemet. Utredningen har helt rätt i att kunskapen måste höjas hos i stort sett hos alla när det gäller att förstå hur EU griper in och påverkar landets styre, men komplexiteten är i det närmaste oöverskådlig och den pedagogiska uppgiften blir därför enorm – det torde vara få personer som har kunskap nog och kan förklara hur EU, Sverige nationellt samt kommunerna styrs och påverkar varandra i dag. Utredningen själv bär lite syn för sägen eftersom vissa uttalande möjligen avspeglar en osäkerhet om hur både Sverige och EU är organiserat och fungerar. I inledningen får vi t.ex. veta att Sverige består av fyra nivåer (s. 31) och längre fram verkar det som om inhämtandet av förhandsavgörande är frivilligt för svenska domstolar (s. 115). Politiker, journalister, lärare och opinionsbildare har med andra ord ingen lätt uppgift och det är kanske därför inte så konstigt om de som har detta uppdrag har haft svårt att leva upp till utmaningarna. Men självklart kan det bli bättre.

Till detta kommer naturligtvis att det fortfarande råder viss politisk oenighet om behovet av EU, vilket inte gör den pedagogiska uppgiften enklare. Noterbart är dock att utredningen inte har valt att fördjupa sig i dessa frågor.

Sammanfattningsvis pekar denna utredning på en mycket viktig demokratisk fråga, nämligen det svenska folkets bristande kunskaper om och insikter i EU-frågor, och dessutom har utredningen på ett förtjänstfullt sätt beskrivit olika aspekter på och mekanismer som kopplar ihop EU:s institutioner med de svenska nationella institutionerna. Och det är i och för sig inget fel på de förslag som läggs till förbättringar när det gäller insatser för ökad utbildningen, deltagande och insyn. Men frågan är hur stor skillnad de kommer att göra eftersom de flesta har använts tidigare och, som det verkar, inte gett så mycket resultat. En omständighet som gör att man efterlyser en plan för hur, när och av vem alla dessa åtgärder skall utvärderas, något som utredningen inte tillhandahåller, så att vi inte om tio år återigen står och frågar oss varför inget har blivit bättre.

Det är också en stor arsenal av åtgärder som föreslås som berör flertalet av samhällets institutioner och aktörer. Men i ett avseende föreslås ingenting och det gäller universiteten. Universiteten som utbildningsinstans tycks enligt utredningen inte ha något att bidra med till skillnad mot SIEPS, som på flera ställen lyfts fram och ges i det närmaste skraddarsydd uppdrag. Utan att för den skull kritisera SIEPS insatser och kvalitet när det gäller undervisning och forskning, är naturligtvis universitetens resurser sammantaget så oändligt mycket större i form av kompetens och bredd, särskilt när det gäller undervisning som knyter an till nationella förhållanden. Det är därför värt att uppmärksamma den slumrade resurs som finns för universiteten att ordna sommarkurser med specialinriktning på vissa områden som dessutom ingår i det vanliga kursutbudet och därför kan ge deltagarna högskolepoäng.

Avslutningsvis, för den händelse staten önskar vidta kraftfulla insatser för att ändra medborgarnas kunskap om, intresse av och vilja att delta i behandlingen av EU-frågor, så behövs det mer grundläggande strukturella förändringar än vad som varit möjligt för utredningen att föreslå. De alternativa förslagen behöver i och för sig inte vara så omfattande. En möjlighet är t.ex. att låta väljarna rangordna samtliga kandidater till EU-valet, inte enbart kryssa ett namn. En annan är att de svenska partierna under valrörelsen till EU-valet nominerar sin kandidat till vem som skall bli Sveriges kommissionär, i analogi med EU-valet 2014 när flera av EU-parlamentets partier lanserade sin kandidat till posten som kommissionens ordförande och den (det parti) som fick flest röster valdes. Ett annat mer omfattande förslag skulle vara att välja de tjugo svenska ledamöterna i enmansvalkretsar, vilket skulle kunna skapa en närmare relation till väljarna i de olika delarna av landet.