



Kulturdepartementet
Regeringskansliet
103 33 STOCKHOLM

ku.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över Utredningen om delaktighet i EU (SOU 2016: 10), betänkandet EU på hemmaplan

Sammanfattning

Umeå universitet stödjer helhjärtat utredningen förslag. Vi påpekar visserligen att problemen är djupgående och att de informations- och utbildningsinsatser som förordas för att ha någon effekt kommer att kräva en omfattande satsning vid landets högskolor och universitet, vilket inte förutses i utredningen. För övrigt är dock förslagen fortbildning och kompetensutveckling samt de åtgärder som föreslås för regeringskansliet utmärkta!

Yttrande

Utredaren konstaterar att finns bristfälliga kunskaper och ett utbrett ointresse för frågor som rör hur den Europeiska unionen (EU) faktiskt fungerar. Detta gäller brett i samhället. Problembilden innefattar också grupper som kunde förväntas ha kunskap och vara intresserade, såsom politiker, journalister och lärare, både vid universitet och inom gymnasieskolan. Det förefaller också som om problembilden och ointresset i huvudsak förstärks över tid snarare än minskar.

Utredningen är välskriven och korrekt och de konkreta förslag som lämnas är rimliga. Samtidigt kan vi konstatera att utredningen haft begränsade resurser och på grund av direktiven och de begränsade resurserna bedrivits skyndsamt. Detta uppvägs delvis av att utredaren har en mycket god kännedom om den statsvetenskapliga forskningen på området, men som vi pekar på nedan borde en utredning på detta ämne ha större resurser och mindre begränsande direktiv! De välgrundade förslag som utredningen ändå lämnar bör genomföras, men vi hyser ingen större omedelbar förhoppning om att de i sig ska ändra den samlande bilden av okunskap och ointresse inför EU.

Det finns en betydande komplexitet i att EU och Sverige är sammanlänkade politiska system. De demokratiska implikationerna av bristande kunskap och ointresse om EU och om relationen EU-Sverige kan bli besvärande på lång sikt. När sammanlänkningen av de politiska systemen upplevs som diffus och komplex och detta resultera i ointresse och okunskap påverkar detta legitimiteten för hela det demokratiska systemet.

Vi menar att det finns två sätt att åtminstone komma närmare en förändring. Det ena är att utrednings-Sverige upphör med att dela upp granskningar och offentliga utredningar i sådana som å ena sidan rör regeringens och förvaltningens roll och sådana som å andra sidan och separat behandlar riksdagens hantering av dessa frågor. Det behövs ett samlat grepp om alla frågor som rör Sverige i EU och EU i Sverige! Det andra är att de politiska partierna måste kunna diskutera frågor som beslutas i samspel med eller av EU i termer av opposition och meningsskiljaktigheter. Demokratin mår inte bra av ensidigt konsensussträvande – debatt och diskussion behövs också. Nedan behandlar vi först dessa



två övergripande punkter. Efter detta redovisar vi vår syn på de enskilda förslag som utredningen lämnat i SOU 2016:10.

Uppdelning regeringen kontra riksdagen när det gäller EU

Riksdagen har i sin utredningsverksamhet vid upprepade tillfällen, exempelvis i riksdagskommitténs förslag 2005/06: RS3, Riksdagen i en ny tid, konstaterat att riksdagen och dess utskott fortfarande har svårt att integrera EU-frågor i vardagsarbetet. EU-frågornas behandling i riksdagen är ett angeläget problem och reformer behövs för att stärka det demokratiska inflytandet. Exempelvis ansvarar en särskild nämnd, EU-nämnden, och inte ett utskott för samråd med regeringsrepresentanter inför ett beslut i ministerrådet. Mycket talar för att riksdagen borde ha en modell där utskotten, förutom egna genomgångar och informationsinhämtning från regeringskansliet, genom skriftliga yttranden redovisar sina överväganden till ett utskott som samråder med regeringen och dess representanter inför deras möten i ministerråden. Exemplet Finland tyder också på att det inte finns några nödvändiga motsättningar mellan en grundlig beredning i riksdagen och effektivt beslutfattande och framgång i förhandlingar inom EU. Ett sådant utskott kan exempelvis också vara beredande i fråga om fördragsändringar och vid bevakningen av subsidiaritetsprincipen. Det kan också vara det utskott som samråder med statsministern inför möten med Europeiska rådet. Betänkanden från ett sådant utskott kan sedan också debatteras i kammaren. Förslaget må tyckas radikalt i en svensk kontext, men enligt tillgänglig forskning bereds EU-frågor i utskott i flera av de andra EU-länderna.

En sådan angelägen reform understryker att det inte går att hålla isär EU-frågor i dels regeringens ärenden, dels riksdagens. Men detta är tyvärr svensk praxis och regel snarare än undantag. I sina direktiv till den dåvarande Grundlagsutredningen (Dir. 2004:96) diskuterade regeringen den ovan nämnda riksdagskommittén som den utredning som skulle lösa frågan om hur Sveriges relation till EU bör hanteras. I Grundlagsutredningens direktiv står det att:

”Beträffande frågor som gäller det svenska medlemskapet i EU och en stärkt roll för riksdagen kan konstateras att Riksdagskommittén enligt sina direktiv bl.a. har i uppdrag att förutsättningslöst pröva formerna för riksdagens arbete med EU-frågor och föreslå de organisatoriska och författningsmässiga förändringar som är nödvändiga för att riksdagen skall kunna delta i EU-samarbetet på ett effektivt och ansvarsfullt sätt. I den kommitténs uppdrag ingår också att pröva formerna för kontakterna med regeringen. Enligt direktiven skall en utgångspunkt för arbetet vara att EU-frågorna så långt som möjligt skall integreras i det sedvanliga riksdagsarbetet. En annan utgångspunkt skall vara att tydliggöra riksdagens roll och stärka riksdagens inflytande i EU-samarbetet. Mot denna bakgrund ingår inte frågor som rör regeringsformens bestämmelser om förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer i uppdraget enligt dessa direktiv.”

Grundlagsutredningen tolkade dessa direktiv som att den inte fick beröra samordningen av EU-frågor inom och mellan riksdag och regering, ej heller frågor om att reformera EU. När väl Riksdagskommittén la fram sina slutsatser saknas dock även är förslag som rör regeringens arbete med EU-frågor –



den var ju fokuserad på riksdagen. Således hamnar avgörande frågor kring det politiska systemets sammantagna (EU och Sverige) funktionssätt regelbundet på undantag.

Den föreliggande utredningen, SOU 2016:10, har inte heller haft i uppdrag att diskutera riksdagens arbete. Inte heller fick utredningen lämna förslag gällande "förändringar av EU:s regelverk och dess institutioners arbetssätt" och återigen illustreras det övergripande problemet med utredningsväsendets förhållande till EU. Den strikta indelningen i skilda politiska och konstitutionella revir omöjliggör ett helhetsgrepp och begränsar slutsatserna till mindre justeringar inom den rådande ramen. Det som skulle behövas är ett samlat grepp över hur hela det demokratiska svenska systemet kan och bör hantera EU-frågor samt en diskussion om EU:s regler och institutioner och möjliga reformer av dessa.

Tydligare politiska skiljelinjer i frågor som berör EU

Ett sådant helhetsgrepp skulle ganska snart visa att det allvarligaste demokratiska problemet med Sverige som medlemsstat i EU är bristen på en levande diskussion om vilka beslut som bör fattas. Detta konstateras också i föreliggande utredning (SOU 2016:10), tillsammans med slutsatsen att en sådan livligare EU-debatt inte går att kommendera fram. Istället förespråkas åtgärder på tre områden som förväntas kunna bidra till en bättre grund för en aktivare samhällsdebatt; kunskap kring EU bör öka, insyn och delaktighet bör främjas, samt informationstillgången förbättras. Vi ser inga problem med någon av de åtgärder som föreslås, tvärtom är dessa önskvärda och nödvändiga. Däremot är vi inte övertygade om att dessa åtgärder kommer att göra diskussionen kring frågor som hanteras på EU-nivå mer livlig.

Ett grundproblem i dagens situation är politiska partiernas oförmåga eller ovilja att lyfta fram motsättningar i EU-frågor inför bredare allmänhet, vilket också konstateras i utredningen. Forskningen pekar på två troliga förklaringar till detta tillstånd (som långt ifrån är något unikt för Sverige). För det första förmår inte partierna koppla ihop de två nivåerna. De representanter partierna har på EU-nivå i Europaparlamentet är dåligt förankrade i de nationella partiorganisationerna. De är svagt kopplade till den interna partiorganisationen och partiernas riksdagsgrupper använder inte den kompetens som europaparlamentarikerna besitter. Mycket tyder på att under tjugo år av medlemskap har denna grupp snarare gradvis blivit mer isolerad från den nationella arenan än tvärtom. Detta innebär att de motsättningar som utspelar sig i Europaparlamentet i praktiken inte diskuteras på nationell nivå, åtminstone inte inför en bredare allmänhet eller ens (troligen) med en större grupp partimedlemmar.

I stället, för det andra, har EU-frågor fått karaktären av att de anses kräva konsensus mellan partierna. Ungefär så som utrikespolitik traditionellt betraktats. Problemet är att frågor som hanteras på EU-nivån berör allas vår vardag och som rimligen borde förorsaka motsvarande politiska/ideologiska konflikter som inom traditionell inrikespolitik. Med denna konsensussträvan uppstår ett demokratiskt problem. Mycket talar för att på det sätt som det politiska systemet institutionellt hanterar EU-frågor åtminstone till viss del påverkar detta tillstånd. Exempelvis, om vi ser på behandlingen av EU-frågor i riksdagen, så handlar det i praktiken om att legitimera den sittande regeringens position i frågor som behandlas på EU-nivå. Själva syftet med denna process är att försöka finna en så stort samsyn som möjligt och därmed stärka regeringens förhandlingsposition. Resultatet blir att detta hämmar en aktiv opposition i viktiga frågor. Detta inskränker den demokratiska debatten och i så motto upphör parlamentet att utgöra den arena för granskning och kritik av regeringens politik som är ett av dess grundläggande syften. I praktiken försvårar detta påtagligt möjligheten till ansvarsutkrävande för de



fattade politiska besluten, vilket är svårt när det gäller EU-beslut i allmänhet, men som Sverige med sitt sätt att hantera EU-frågor försvårar ytterligare.

Dessa två grundläggande problem: partiernas oförmåga att länka ihop nivåerna, samt normen om EU-frågor som präglade av konsensussträvanden, leder givetvis till att debatten inför de allmänna valen eller Europaparlamentsvalen blir ganska tam. Något som forskningen gång efter annan påvisat och som också lyfts fram i den föreliggande utredningen. Under rådande omständigheter är det dock att hoppas på för mycket att tro att situationen kan förbättras nämnvärt om inte EU-frågor börja betraktas på samma sätt som andra politiska frågor. Det vill säga, det är rimligt att regering och opposition regelbundet ställer olika förslag inför väljarna också när det rör frågor som ska behandlas inom EU-systemet.

Utredningens konkreta förslag

Vi lyfter här särskilt fram förslagen om fortbildning och kompetensutveckling samt att det trots alla problem fortfarande finns åtgärder som regeringskansliet bör genomföra!

Givet det ovan sagda innebär utredningens förslag en klar förbättring i förhållande till dagens situation. Vi vill särskilt framhålla vikten av några förslag. För det första, såsom utredningen föreslår vore det bra om fortbildningen av lärare i EU-kunskap fördjupades och intensifierades. Kunskapen kring EU-systemet (och därmed det svenska politiska systemet) är ofta mycket bristfällig bland de studenter som söker sig till högre utbildningar. Detta bottnar i sin tur i brister i grund- och gymnasieskolan. Att förstå hur det politiska systemet hänger ihop är en alldeles nödvändig medborgarkunskap som i förlängningen är en förutsättning för den goda demokratin.

För det andra, en förbättrad kunskapsspridning inom journalistkåren är nödvändig. I mångt och mycket är en stor brist i dagens samhällsdebatt att inte EU-politiken kritiskt granskas i tillräckligt hög utsträckning. Inte sällan handlar rapporteringen kring vad som händer på EU-nivå om Sveriges eventuella förhandlingsframgångar eller kriser där EU-toppmöten ska hantera besvärliga situationer. Visserligen är denna rapportering viktigt, men det som saknas är återigen kunskap om hur olika politiska alternativ ställs mot varandra så att medborgare får en känsla av att de faktiskt kan påverka utfallet. För att kunna granska effektivt krävs kunskap om hur det politiska systemet fungerar och tyvärr finns många gånger stora brister bland journalister och redaktioner i detta avseende. Alla åtgärder för att ändra denna situation till det bättre är viktiga demokratiska insatser.

Vi noterar sammanfattningsvis i förhållande till dessa två förslag att fortbildning av lärare och journalister om EU och inte minst den tilltagande sammanlänkningen av Sverige och EU kommer att ta ekonomiska resurser i anspråk. Utredningen pekar på att anslagen för detta minskat snarare än ökat under senare år. Här föreslår utredningen (sidan 186-189) att ökade insatser ska skötas av myndigheten Sieps och Medieinstitutet Fojo. Detta är inte tillräckligt, i stället bör dessa uppdrag gå till landets högskolor och universitet, ungefär på det sätt som har gjorts för att stärka utbildningen av rektorer vid landets skolor och gymnasieskolor! Detta innebär att huvudmännen (landet kommuner och högskolorna med journalistutbildningar) bör åläggas att se till att lärare och högskoleutbildade ges denna kompetensutveckling. Utan den typen av långsiktiga och serösa satsningar och resurser blir konsekvenserna även av utredningens goda förslag förmodligen rätt marginella.



Umeå universitet, 901 87 Umeå
Fakultetssamordnare Åsa P Isaksson
Telefon: 090-786 68 63.
E-post: asa.isaksson@adm.umu.se
www.umu.se

Yttrande
2016-06-13

Sid 5 (5)

Dnr FS 1.5-560-16
Ert dnr Ku2016/00181/D

För det tredje, utredningens rekommendation att regeringen bör försöka finna en process att ”remiss-behandla” och öka insynen i viktiga EU-förslag ser vi som mycket positiv. Det är sannerligen önskvärt att bredda kretsen som diskuterar EU-frågor innan besluten fattas i Bryssel och någon form av remiss-förfarande kan vara en framkomlig väg. Visserligen använder sig Kommissionen systematiskt av olika samhällsintressen, såsom företag eller intresseorganisation, i sin beredning av olika förslag. Vi vet också att svenska organisationer är inblandade i den processen. Samtidigt finns motsvarande problem här som i politiska partier. Det som händer i Bryssel kopplas inte ihop till det svenska offentliga rummet. Således, skulle åtgärder som utredningen föreslår i sin förlängning kunna öka den insyn och politisering av EU-frågor som så väl behövs. Förslaget om att regeringskansliet ska skapa en samlad elektronisk portal, en EU-portal, för att möjliggöra för allmänheten att följa arbetet med regeringens EU-politik är i sammanhanget ett utomordentligt förslag!

Yttrandet har utarbetats av professor Torbjörn Bergman och docent Magnus Blomgren, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Beslut i ärendet har fattats av professor Dieter K. Müller, den samhällsvetenskapliga fakultetens dekan, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson

För den samhällsvetenskapliga fakulteten

Dieter K. Müller

Åsa P Isakssonas