

Sammanfattning av rapporten

Europa på remiss

Svensk medverkan i Europeiska kommissionens offentliga samråd

Daniel Tarschys och Linda Johansson

Ett europeiskt remissväsende är under framväxt. I den här rapporten presenteras det s.k. öppna samråd som Europeiska kommissionen har utvecklat under senare år, som en av flera kontaktformer med medlemsstaterna och det omgivande samhället. Modellen jämförs med det svenska remissväsendet. I en punktundersökning studeras det svenska gensvaret. Enligt studien avgavs under det granskade året 2011 sammanlagt 93 000 svar, varav omkring 1 100 från Sverige. Svenska myndigheter deltar relativt aktivt, medan svenska intresseorganisationer och tankesmedjor använder kanalen mer sparsamt.

Det öppna samrådet har rötter i den nordiska politiska kulturen, men också i andra länders traditioner. I ett första avsnitt erinras om att den politiska unionens konstitutionella modell röjer olika influenser. Den starkaste prägeln satte de tidiga medlemsstaterna som utformade den ursprungliga institutionella strukturen efter sina egna förebilder. Senare har andra impulser tillkommit. Tre inslag som bär spår av nordisk påverkan är ombudsmannen, offentlighetsprincipen och det öppna samrådet.

Under de europeiska gemenskapernas tidigaste skede var medborgarnas och organisationernas delaktighet i integrationsprocessen mycket begränsad. De politiska frågorna avhandlades i en snäv krets av inflytelserika politiker och centralt placerade tjänstemän. Nästan alla kommunikationslinjer gick mellan triangeln Bryssel-Luxemburg-Strasbourg och de nationella huvudstäderna. Regioner, kommuner och organisationer deltog inte alls eller endast sporadiskt i den europeiska politiska processen.

Detta har förändrats radikalt under de två senaste decennierna, efter tillkomsten av unionen:

1. Den gemensamma EU-politikens spridningseffekter

har ökat kraftigt. Ett flernivåstyre växer fram. Från 1980-talet och framåt expanderade den s.k. sammanhållningspolitiken. Den inrymmer och betecknas ibland som strukturpolitik eller regionalpolitik.

2. Av stor betydelse är den kommunikationstekniska utvecklingen. I det digitala samhället har alla offentliga organ och organisationer skaffat sig hemsidor, och deras dokument blir då alltmer tillgängliga. Det banar väg för vidgade kunskaper och nya former av medverkan.
3. En tredje förändring är en sektoriell politisk mobilisering. Olika grupper av intressenter har fått en växande roll i unionens beslutsfattande. Europeiska paraplyorganisationer har blivit alltmer aktiva i den politiska processen.
4. Slutligen handlar det också om en medveten anpassning från unionens sida för att utveckla kontakterna med dessa olika intressen. Man söker på olika vägar stärka unionens legitimitet.

Samråden har utvecklats i flera steg. I ett första skede, under 1970-talet och början av 1980-talet, sökte Europeiska kommissionen etablera kontakter med europeiska paraplyorganisationer inom företagsvärlden och den fackliga sfären. Relationerna var ofta informella men det ordnades också större möten för att dryfta olika frågor. Synpunkter framfördes ofta utan att ges offentlighet.

En andra etapp inleddes i mitten av 80-talet då kommissionen i arbetet med att utveckla den inre marknaden gick in för en mer systematisk dialog med arbetsmarknadens parter. Begrepp som "partnerskap" och "social dialog" stadfästes i Enhetsakten och i Maastrichtfördraget. Den tredje och sista fasen inleddes vid sekelskiftet då kommissionen publicerade sin vitbok om bättre metoder för styrning. Här framhövdes

sådana principer som öppenhet och deltagardemokrati. Det konvent som förberedde det fördrag som efter flera revisioner kom att beslutas i Lissabon 2009 såg det ”demokratiska underskottet” som en viktig utmaning.

Vitboken slog fast att det behövdes nya kontaktformer mellan EU-institutionerna och olika grupper av intressenter. Ett viktigt inslag i den nya politiken var ökad öppenhet om överväganden i olika stadier av beslutsprocessen. Vitboken blev startpunkten för en rad förändringar i kommissionens arbetsformer. Två särskilt viktiga nyheter var införandet av minimistandarder för samråd och regler om konsekvensbedömningar (*impact assessment*).

För kommissionen är konsekvensbedömningarna ett försök att i förväg (”ex ante”) bedöma effekterna av en planerad lagstiftning eller ett planerat åtgärdsprogram. Metoden etablerades 2002 som en syntes av flera tidigare former för ex ante-bedömningar inom olika policyområden. År 2006 inrättades en konsekvensbedömningsnämnd med placering i kommissionens generalsekretariat. Mellan detta organ och de olika generaldirektoraten pågår sedan dess ett intensivt utbyte av skisser och planer.

Sedan 1990-talet har man i EU också knutit allt större förhoppningar till olika former av e-demokrati som metoder för att vidga och fördjupa folkstyret. Bloggar, Twitter och särskilda webbplatser för debatt i olika frågor ingår i arsenalen, liksom ett antal andra former för opinionsbildning och opinionsregistrering på nätet, med sådana rubriker som e-voting, e-petitions, e-campaigning, e-polls, etc.

E-konsultationer utmärks oftast av en viss grad av formalisering. I en variant publiceras en text utan följdfrågor, och de som så önskar kan reagera på de delar av förslaget som de har särskilda synpunkter på. Ofta föreskrivs en viss struktur på svaren för att underlätta senare sammanställningar. Det kan t.ex. ske genom konkreta frågor som intressenterna uppmanas att besvara.

Hur skiljer sig då kommissionens öppna samråd från det svenska remissinstitutet? Redan de grundläggande reglerna vittnar om olika perspektiv. I Sverige är remissväsendet lagfäst genom 7:2 § i Regeringsformen:

Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

I EU fördragsfästes samrådet genom artikel 11 i Lissabonfördraget. Där fick föreskriften en mer deltagardemokratisk klangbotten:

1. Institutionerna ska på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden.
2. Institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället.
3. Europeiska kommissionen ska ha ett omfattande samråd med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.

Den svenska texten är inriktad på regeringens uppgift att styra riket. Andra instanser nämns i en tydlig rangordning, med början uppifrån: ämbetsverken först, sedan kommuner i den utsträckning som behövs och i sista rummet sammanslutningar och enskilda. EU-fördraget framhäver i stället medborgarna, de representativa församlingarna och det civila samhället. Det understryker vikten av öppenhet, tydlighet och regelbunden dialog.

Den praxis som kommissionen har utvecklat speglar denna mer utåtriktade och samhällstillvända attityd. De offentliga samråden förtecknas på webbplatsen *Din röst i Europa* (ec.europa.eu/yourvoice/index_sv.htm). Någon motsvarande webbplats har inte den svenska regeringen, och inte heller vidtar den några aktiva åtgärder för att göra pågående remisser eller ingivna remissvar tillgängliga för massmedier och allmänhet. Båda dokumenttyperna går visserligen att spåra via Regeringskansliets registratorer, men knappast utan en viss branschvana.

Kommissionen skiljer mellan tre typer av konsultationer: de öppna, de målinriktade och de specialreglerade. Den sistnämnda gruppen innefattar miljökonsultationer enligt Århuskonventionen, konsultationer i värdepappersfrågor enligt den s.k. Lamfallussymodellen och överläggningar inom kommittologisystemet. Ett antal nätverk åtnjuter status som permanenta bollplank för kommissionen.

Ibland kombineras de båda modellerna: först det ena, sedan det andra. Öppna remisser förekommer oftast tidigt i beredningsprocessen medan kompletterande, målinriktade remisser genomförs senare, när man närmar sig konkreta förslag.

De dokument som kommissionen sänder ut för synpunkter är av flera slag: arbetspapper, grönböcker, vitböcker, meddelanden och handlingsplaner. Uppläggningsen av remiss-proceduren är decentraliserad till de enskilda generaldirektoraten. Dessa väljer självständigt vad som ska skickas ut på remiss, vilka adressater man ska rikta sig till och vilka frågor som ska ställas, men allt detta granskas senare av konsekvensbedömningsnämnden. I kommissionen finns också ett särskilt intranät för praktiskt stöd i remissfrågor.

Hur många remissvar sänds in av svenska aktörer? Vi undersökte år 2011. Sammantaget inkom då 93 000 svar från aktörer i och utanför Europeiska unionen. I den summan ingår skrivelser från parlament, regeringar, ämbetsverk, organisationer, tankesmedjor och enskilda personer. Den svenska andelen av dessa svar beräknar vi till drygt 1 100.

Det generaldirektorat som har sänt ut flest dokument på remiss är det som svarar för den inre marknaden. Det är även inom det fältet som flest antal svenska aktörer har valt att engagera sig. Det område som generellt sett har inbringat näst flest svar är miljöfrågorna. Bland de svenska svaren intas andraplatsen dock av forskning och teknologi, medan miljön hamnar på en fjärdeplats.

Vem är det då i Sverige som svarar på kommissionens remisser? Vi finner statliga instanser på olika nivåer liksom vissa regionala organ. Några intresseorganisationer och tankesmedjor håller sig väl framme, medan ganska få enskilda personer deltar i samråden.

Regeringskansliet har inte någon centraliserad bevakning av EU-remisser, utan ansvaret ligger på de olika departementen. Regler om hur arbetet ska bedrivas och svaren utformas finns i en särskild instruktion. Ledstjärnor för Sveriges arbete i EU är att man bör agera tidigt och på basis av

intern samstämmighet. Ansvariga departement uppmanas att överväga om det behövs samråd med berörda svenska aktörer och intresseorganisationer.

Regeringen har under den period vi undersökt besvarat 40 samråd, varav nio gällde grönböcker. I riksdagen ligger ansvaret för akuta och aktuella EU-frågor hos EU-nämnden, medan mer långsiktiga frågor hanteras inom respektive fackutskott. Av de 130 samråd som avslutades under 2011 och som vi har undersökt, har riksdagen besvarat tretton, varav elva avsåg grönböcker.

Har vi i Sverige något att lära av EUs samråd för vår eget, inhemska statskick? EU:s konsultationer befinner sig i en dynamisk utveckling medan vårt eget remissväsende inte har förändrats särskilt mycket under senare decennier.

I det skede som föregår det politiska beslutsfattandet är det i Sverige inte så lätt att få en bild av de olika synpunkter som framförs. Massmediernas, partiernas och riksdagens behov av systematisk information om ”inflödet” i den politiska beslutsprocessen är därmed inte så väl tillgodosett. Hos oss finns ingen särskild webbplats för remitterade betänkanden motsvarande kommissionens *Din röst i Europa* och de inkomna remissvaren publiceras inte heller på någon portal.

Regeringen och särskilt riksdagen svarar relativt flitigt på kommissionens samråd, medan andra svenska instanser och organisationer deltar mindre aktivt. I många frågor som engagerar aktörer i andra länder märks inga svenska reaktioner över huvud taget. Innebär det att vi brister i bevakningen av europeiska beslutsprocesser? Hur stora insatser är motiverade?

Sådana frågor är svåra att besvara, eftersom flera storheter i ekvationen är okända. Vi vet inte riktigt vilken betydelse remissvaren har för kommissionens ställningstaganden och heller inte i vilken utsträckning och med vilken framgång som svenska myndigheter och organisationer använder andra kanaler för att förmedla sina synpunkter till kommissionen.