

2016-06-10

Vårt dnr: 16/01701

Ert dnr:16/01701

Avdelningen för administration
Internationella sektionen
Karin Flordal
Kristin Ivarsson

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm
E-post: ku.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkande av utredningen Delaktighet i EU (SOU 2016:10) EU på hemmaplan

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tagit del av utredningen och väljer att yttra sig kring förslag utifrån samtliga tre övergripande områden i utredningen. Yttrandet är indelat i underrubriker efter dessa områden och är därefter indelat i dels förslag som påverkar våra medlemmar; Sveriges kommuner, landsting och regioner. Dels förslag som påverkar SKL:s möjlighet att bedriva ett aktivt och effektivt påverkansarbete i Sverige och på europeisk nivå å sina medlemmars vägnar. Till stor del gäller det förslagen som relaterar till myndigheternas och Regeringskansliets EU-arbete.

- SKL instämmer i utredningens förslag kring formaliserat samrådsförfarande. SKL har under många år drivit frågan om att det i Sverige bör skapas ett formaliserat samrådsförfarande mellan regeringen och kommuner och landsting. SKL anser att ett sådant samråd leder till bättre lagstiftning och effektivare implementering samtidigt som det kan bidra till ökad förståelse och bättre samspel mellan samhällsnivåerna.
- SKL välkomnar utredningens förslag att regeringen ska förtydliga myndigheternas samråds- och informationsansvar i EU-arbetet. De måste tydligare informera om och bereda sina åtaganden och deltagande i EU-relaterade frågor och pågående EU-processer.
- SKL delar utredningens bild av det bristande kunskapsläget samt behovet av riktade insatser för att åtgärda detta. Förbundet betonar vikten av att utbildningsinsatserna bör utgå från det lokala och regionala sammanhanget och fokusera på sakfrågor. SKL betonar också vikten av att utbildningsinsatser utgår från förtroendevaldas respektive tjänstepersoners olika behov. Förbundet instämmer i behovet av insatser för att höja EU-kompetensen för kunskapsförmedlare. Framförallt behövs satsningar inom lärarutbildningen men kompetensutveckling för utexaminerade och legitimerade lärare är också välkommet. SKL betonar här att utbildningsinsatser ska, då de initieras från nationell nivå, fullt ut också finansieras av staten.
- SKL välkomnar utredningens förslag på förbättrad informationstillgång och möjlighet till delaktighet genom e-konsultationer och en EU-portal på www.regeringen.se med information om regeringens EU-politik och viktiga pågående processer, inklusive lagstiftningsarbete. Detta bör leda till ökad

Ert dnr:
16/01701

kunskap och insyn i EU-arbetet på nationell och europeisk nivå och bör i nästa steg bana väg för förbättrad delaktighet.

Bättre kunskap om EU

SKL instämmer i utredningens slutsats att förbundets medlemmar bör verka för att förtroendevalda och tjänstepersoner har en hög EU-kompetens.

Mycket görs redan idag men det behövs fler, tydliga och riktade insatser.

Förbundet välkomnar därmed utredningens förslag om att SIEPS ska ges i uppdrag att under kommande tre år genomföra utbildning för förtroendevalda och tjänstepersoner i kommuner och landsting/regioner. Dock anser förbundet att dessa satsningar inte bör vara generella utan kopplas till relevanta (för aktuell kommun, landsting, region) sakfrågor.

SKL är av den meningen att parallellt med generella kunskapshöjande satsningar behövs en koppling mellan sakpolitik och EU-nivå. Det är denna koppling som tydliggör hur EU fungerar och påverkar den lokala och regionala nivån i praktiken. Exempel på sakfrågor av stor vikt för förbundets medlemmar är offentlig upphandling, statsstödsfrågor kopplat till exempelvis regionala flygplatser, energieffektiviseringsfrågor och arbetsmiljölagstiftning. Att ha sakfrågor i fokus vid utbildningsaktiviteter riktade till SKL:s medlemmar är avgörande för att uppnå engagemang och få långsiktiga effekter.

Förbundet anser också att det är viktigt att särskilja riktade utbildningsinsatser gentemot tjänstepersoner respektive politiker. Tjänstepersoner kan behöva riktade informations- och kunskapshöjande insatser inom sitt specifika sakområde medan det är mycket viktigt att förtroendevalda har en god generell förståelse för EU:s funktionssätt och beslutsprocesser samt förståelse för hur beslut fattade på EU-nivå påverkar den egna kommunen/landstinget/regionen och den lokala/regionala politiken.

SIEPS utbildningssatsning skulle vara ett välkommet komplement till de löpande informations- och utbildningsinsatser förförtroendevalda och tjänstepersoner på lokal och regional nivå som Sveriges Kommuner och Landsting genomför. SKL avser arbeta aktivt för att öka spridningen av skriften *På Gång inom EU* för att öka förståelsen för EU:s påverkan på specifika sakfrågor. Förbundet kommer även att se över möjligheterna för och efterfrågan på medlemsutbildningar om EU:s påverkan på lokalpolitiken.

Förbundet instämmer i att undervisningen om EU i grund- och gymnasieutbildningen behöver stärkas för att förbättra kunskapen om EU-nivåns roll för den nationella och lokala politiken. Framförallt ser SKL att EU-perspektivet i lärarutbildningen behöver förstärkas. Förbundet är i stort positivt till utredningens förslag om kompetenssatsningar för lärare och skolledare, så som EU-ambassadörsutbildning,

Ert dnr:
16/01701

men vill poängtera att det är viktigt att nödvändiga resurser för ett strategiskt kompetensarbete tillgängliggörs. Alla kompetensutvecklingsinsatser som initieras från nationell nivå måste åtföljas av full finansiering från staten. SKL vill även framhålla vikten av utvärdering av kompetensutvecklingsinsatser för att kunna bedöma dess effekter.

SKL vill i sammanhanget avslutningsvis lyfta fram det arbete som Europa Direktkontoren gör som mycket viktigt. Olika regionala och lokala aktörer, i många fall kommuner och regioner, samarbetar med EU-kommissionen och driver informationskontoren och genomför utbildningsinsatser nära medborgare. Det kan inte nog påpekas deras bidrag till ökad kunskap på lokal och regional nivå via sin närhet till lokala skolor och det lokala näringslivet. Kontorens verksamhet visar också på hur viktig samverkan mellan olika aktörer är i dessa sammanhang.

Bättre insyn, delaktighet och inflytande

Rekommendationer riktade till medlemmarna

Medborgares möjlighet till inflytande och delaktighet i det lokala samhällets utveckling har blivit en allt viktigare fråga för kommuner, landsting och regioner. Dels för att skapa tillit till det demokratiska systemet dels för att utveckla ett hållbart samhälle. I detta sammanhang är det viktigt att kommuner, landsting och regioner tydliggör den europeiska dimensionen av den lokala och regionala politiken samt informerar om det EU-arbete som kommunerna och landstingen/regionerna bedriver. Förbundet anser dock att de rekommendationer som utredningen föreslår, som att länka till specifika samråd från kommissionen är alltför detaljerade.

Med hänvisning till utredningens förslag om en *ursprungsmärkning av beslutshandlingar vars lagstiftning initierats på EU-nivå* instämmer förbundet i att det vore värdefullt att göra EU mer synligt i lokalpolitiken men att det i praktiken inte är möjligt att genomföra denna typ av märkning. Den så kallade dagordningsmetoden som SKL använder sig av, och som utredningen även hänvisar till, har framförallt ett pedagogiskt syfte. Avgränsningar skulle vara svåra att göra och gråzonerna skulle bli många. Förslaget väcker också frågor gällande vem skulle ta fram denna märkning och vilka beslut som skulle inkluderas. Ytterliga problematik uppstår när man frågar sig vad som kommer direkt från EU-lagstiftningen, och vad som lagts till i den nationella implementeringen. En förutsättning skulle dessutom vara att även riksdagens beslut ”ursprungsmärktes” så att hela kedjan blir tydlig.

Förbundet stöder ansatsen i utredningens förslag om *att kommuner, landsting och regioner bör politiskt anta strategiska riktlinjer för EU-arbetet* men anser att det innebär en alltför långtgående detaljstyrning av medlemmarnas EU-arbete. SKL

Ert dnr:
16/01701

instämmer i uppmaningen om att vid ett eventuellt framtagande av EU-riktlinjer skilja dessa från internationella riktlinjer, samt att riktlinjerna bör vara politisk förankrade. Det är dock svårt att slå fast vad sådana riktlinjer generellt bör inkludera då behoven och möjligheterna för EU-arbete skiljer sig väsentligt åt mellan olika kommuner, landsting och regioner. SKL ser positivt på ett erfarenhetsutbyte mellan medlemmarna gällande utformningen och användningen av EU-riktlinjer. Förbundet kommer att se över efterfrågan från kommuner, landsting och regioner om att ta fram exempel på hur dylika strategiska riktlinjer kan se ut.

Gällande utredningens uppmaning till kommuner, landsting och regioner om en ökad grad av *samråd med intresseorganisationer* vid aktivt påverkansarbete i EU-frågor vill SKL poängtera att enskilda kommuner och landsting/regioner i liten utsträckning bedriver direkt påverkansarbete i EU-frågor. Det är idag reglerat i lag när och hur kommuner ska inhämta synpunkter och förbundet anser att nuvarande lagstiftning är tillräcklig.

Rekommendationer som påverkar Sveriges Kommuner och Landsting

Förbundet instämmer i utredningens bild av att Sverige behöver skapa öppna och konsekventa kanaler för att möjliggöra inflytande i ett tidigt stadium i beslutsprocessen. Detta är avgörande för att SKL ska kunna värna sina medlemmars intressen. Idag är det i många fall godtyckligt och personberoende hur och när förankringen sker när Sverige medverkar till ny EU-lagstiftning. Därmed blir också SKL:s möjligheter att bidra till beslutsprocesserna ad hoc- mässiga och beroende av goda kontakter och nätverk.

Regeringskansliet och dess samrådsprocesser

Förbundet instämmer i utredningens konstaterande av vikten av att det finns formaliserade riktlinjer inom Regeringskansliet som skapar likartade arbetssätt på alla departement, vilket ökar transparensen och möjligheterna att bidra till beslutsprocessen. Det är viktigt att samrådsprocesserna är förutsägbara och kontinuerliga, och inte upp till varje enskild handläggare på Regeringskansliet.

SKL ser även mycket positivt på möjligheten till formaliserade och strukturerade samrådsmöjligheter, både via remissförfarande inför och under förhandlingar i ministerrådet likväl som genom de av utredningen föreslagna *EU-beredningsgrupperna*. SKL välkomnar utredningens förslag om att Regeringskansliet ska inrätta särskilda EU-beredningsgrupper med berörda aktörer för alla viktigare sakfrågor som väntas leda till ny EU-lagstiftning, och detta ska ske parallellt med EU-kommissionens förberedande arbete och förhandlingsarbetet på EU-nivå. SKL vill också framhålla att dessa förslag till nya samrådstrukturer skall skapa möjligheter för faktiskt inflytande, snarare än vara ett införande av ytterligare informationstillfällen.

Ert dnr:
16/01701

Vidare anser SKL att mer betydande lagstiftningsprocesser på europeisk nivå bör inledas med en brett förankrad konsekvensutredning på nationell nivå, för att tydliggöra de svenska förutsättningarna.

SKL har under många år drivit frågan om att Sverige bör skapa ett formaliserat samrådsförfarande mellan regeringen och den kommunala sektorn. SKL anser att ett sådant samråd skulle leda till bättre lagstiftning och effektivare implementering samtidigt som det kan bidra till ökad förståelse och bättre samspel mellan samhällsnivåerna. Frågan har också varit uppe till diskussion vid ett flertal tillfällen under de senaste åren, till exempel i samband med den statliga ansvarsutredningen (SOU 2007:10) som föreslog att ett formaliserat samråd skulle inrättas. Sveriges avsaknad av ett formaliserat samråd lyftes även fram i Europarådets (CLRAE) granskning av hur konventionen om kommunalt självstyre tillämpas i Sverige (2015). I Europarådets rapport rekommenderades Sverige att upprätta ett formellt samrådsförfarande som gör det möjligt för kommuner och landsting och deras sammanslutning att framföra sina synpunkter på beslut på statlig nivå som kan begränsa kommunernas självstyre.

För att utveckla nya strukturer för att inhämta synpunkter från intressenter bör hearings bli en mer utpräglad del av Regeringskansliets arbetssätt. Idag använder Regeringskansliet i vissa fall, inom exempelvis miljöområdet, hearings för att ge externa aktörer en möjlighet att tycka till och ansvariga tjänstepersoner en möjlighet att ta del av befintlig kunskap runt om i Sverige. Genom dessa hearings ges berörda intressenter, t ex SKL, en möjlighet att komma in tidigt i processen. Detta stärker förutsättningarna för ett effektivt svenskt agerande genom att ge bättre underlag till Regeringskansliet men också genom stärkta möjligheter för intresseorganisationer att göra inspel via sina europeiska paraplyorganisationer i Bryssel. Det är extra viktigt när tidsperspektivet ofta är kortare i EU-sammanhang än vid nationell lagstiftning och ett traditionellt skriftligt remissförfarande inte alltid hinns med. Detta är en modell som bör kunna formaliseras och göras mer transparent genom att exempelvis på www.regeringen.se, presentera kontaktpersoner i Regeringskansliet, tider för hearings, information om eventuella arbetsgrupper, tidsplaner och underlag. I likhet med processerna vid nationell lagstiftning, som SKL i stort är nöjd med, skulle också en "remisslista" över inbjudna till hearingen kunna offentliggöras för att ytterligare öka öppenheten och öka informationstillgången. Det skulle även underlätta kontakter och inspel från organisationer som inte är representerade vid själva hearingarna.

Det är också mycket viktigt att Sveriges Kommuner och Landsting, som arbetsgivarorganisation, tillsammans med övriga av arbetsmarknadens parter ges möjlighet att göra inspel till regeringens arbete i arbetsmarknadspolitiska frågor under förhandlingarna i rådets arbetsgrupper. Samråd med arbetsmarknadens parter behöver, utifrån värnandet av den svenska modellen med autonoma arbetsmarknadsparter, förstärkas och formaliseras både inför och under förhandlingarna i ministerrådet.

Ert dnr:
16/01701

SKL välkomnar utredningens förslag på en satsning på förbättrad informations-tillgång genom e-konsultationer och en EU-portal på www.regeringen.se med information om regeringens EU-politik och alla viktigare pågående processer, inklusive lagstiftningsarbete. Detta bör leda till ökad kunskap och insyn i EU-arbetet på nationell och europeisk nivå och bör i nästa steg bana väg för förbättrad delaktighet och inflytande.

Myndigheter och formaliserade och öppna samråd

Myndigheterna är en viktig del av möjligheterna till delaktighet och SKL vill i sammanhanget lyfta fram Statskontorets rekommendation. Rekommendationen framhåller vikten av att regeringen tydliggör sina förväntningar på myndigheternas samrådsansvar i EU-arbetet, till exempel genom myndighetsdialoger och via regleringsbrev. SKL instämmer också i Statskontorets rekommendation om att myndigheter bör komplettera de informella kontakterna med formaliserade och öppna samråd.

För att få bättre insyn i pågående processer och därmed möjligheter att kontakta rätt personer i rätt frågor och vid rätt tidpunkt, tidigt i processerna, vill SKL framhålla vikten av att myndigheter tydliggör, förslagsvis via sina hemsidor, vilka expertgrupper på EU-nivå som myndigheten medverkar i, vilka medarbetare som representerar myndigheten, samt relevanta dagordningar och tidslinje för aktuell fråga.

Bättre information om EU

Rekommendationer riktade till medlemmarna

Förbundet ser även positivt på att kommuner, landsting och regioner tydliggör att EU är en del av den lokala och regionala demokratin och visar medborgarna på det EU-arbete som bedrivs. Dock är det inte kommunernas och landstingens/regionernas uppdrag att genomföra informationsinsatser om t.ex. EU:s beslutsprocess generellt riktat till medborgarna. Resurser saknas för denna typ av aktiviteter.

Vissa kommuner och regioner genomför aktiviteter så som konferenser där EU:s påverkan på lokalpolitiken uppmärksammas, i vissa fall i anslutning till Europadagen. Förbundet uppmuntrar denna typ av aktiviteter och engagemang hos medlemmarna men anser inte att rekommendationer för detta, framförallt inte på den detaljnivå som utredning föreslår, är lämpliga. Kommuner saknar i många fall resurser även för denna typ av aktiviteter.

SKL vill i detta sammanhang också lyfta fram de politiska partiernas ansvar när det gäller informations- och kunskapsförmedling kring EU-relaterade frågor. SKL anser att partiernas roll har en avgörande betydelse för demokratin. De ska vara länk mellan väljare och beslutsfattare, de ska väga samman motstridiga intressen och legitimera och förankra den politik som genomförs. Detta bör även vara giltigt för politik initierad på europeisk nivå. De politiska partierna bör därmed engagera sig ytterligare för att lyfta EU-kompetensen hos de egna förtroendevalda men även ta ansvar för att

Ert dnr:
16/01701

diskutera EU:s påverkan på den lokala och regionala politiken för att höja kunskapsläget hos medborgarna.

Rekommendationer som påverkar Sveriges Kommuner och Landsting

Avslutningsvis ser förbundet positivt på förslaget att Regeringskansliet inför en ”EU-portal” på www.regeringen.se. Det skulle öka möjligheterna för alla aktörer och medborgare att hitta relevant information. Viktigt är dock att tydliggöra skillnaden mellan denna portal och EU-upplysningens hemsida. På EU-portalerna bör t ex faktapromemorior och EU-direktiv under behandling finnas samt kontaktuppgifter till ansvariga inom Regeringskansliet. Det är också viktigt att EU-portalerna följer den digitala utvecklingen och att de kopplas ihop med redan befintligt arbete på t ex myndigheters hemsidor.

I detta sammanhang anser SKL också att det är av stor vikt att utforma och anpassa den svenska förankringen av EU-dokument så att de blir läsbara även för den som inte är expert på EU:s processer och den europeiska lagstiftningen.

Övrigt

För att säkerställa kommunernas, landstingens och regionernas roll i lagstiftningsprocessen är det viktigt att den lokala och regionala nivån inkluderas i själva arbetet med att utforma riktlinjer för de föreslagna förändringarna i Regeringskansliets och myndigheternas arbete. SKL ser därför fram emot att förbundet konsulteras i de kommande förändringsprocesserna.

Förbundet vill avslutningsvis lyfta fram Nederländerna, Danmark och Österrike som positiva exempel på länder där formaliserade, löpande konsultationsprocesser med den lokala och regionala nivån sker. Liknande modell bör kunna beaktas i Regeringskansliets fortsatta arbete.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande