



HANDLÄGGARE/ENHET
Internationella enheten/
Johan Danielsson

DATUM
2016-06-15

DIARIENUMMER
20160124

ERT DATUM
2016-03-15

ER REFERENS
Ku2016/00181/D

Kulturdepartementet

103 33 Stockholm

ku.remissvar@regeringskansliet

Yttrande över remiss "EU på hemmaplan" (SOU 2016:10)

Landsorganisationen i Sverige (LO) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på ovan angivet betänkande.

Utredningens uppdrag har varit att utreda möjligheten att främja insyn, delaktighet och inflytande för individer och aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom EU.

Sammanfattning

LO delar utredningens uppfattning att det i Sverige saknas ett kontinuerligt och levande offentligt samtal om politiken på EU-nivå. Detta leder till att politiken i de politiska processerna osynliggörs, vilket i sin tur begränsar medborgarnas möjlighet att ta ställning och utkräva ansvar.

Det går som utredningen konstaterar inte att kommendera fram ett livaktigt politiskt samtal. En del av de förslag som presenteras skulle dock kunna skapa bättre förutsättningar för ett sådant samtal.

LO välkomnar därför utredningens förslag och skulle i denna inledande sammanfattning kortfattat vilja betona vikten av tre förslag. Därefter presenteras kortfattat de kompletterande förslag som LO bedömer vara av vikt för att lyckas med demokratipolitikens mål att stärka individens möjlighet till inflytande.

Kompetenssatsning för lärare och skolledare

LO välkomnar den föreslagna kompetenssatsningen och vill betona vikten av en särskild satsning för att stärka lärarna vid yrkesprogrammen. Utredningen visar tydligt att de elever som går yrkesprogrammen får via skolundervisningen mer begränsade kunskaper om EU-samarbetet och dess

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

betydelse för det svenska demokratiska systemet än elever på högskoleförberedande program.

Detta är extra viktigt då vi kan se att skillnaderna i valdeltagande utefter utbildningsnivå är avsevärt mycket större i val till europaparlamentet än i val till riksdagen. År 2014 var valdeltagande i europaparlamentsvalet 25 procent högre bland personer med eftergymnasial utbildning än bland de med gymnasial utbildning. I riksdagsvalet samma år var skillnaden i valdeltagande mellan de med eftergymnasial utbildning och personer med gymnasial utbildning endast 7 procent. Dessa skillnader är skadliga för den svenska demokratin.

Inrättandet av särskilda EU-beredningsgrupper

Precis som utredningen konstaterar så existerar liknande strukturer redan idag och LO har goda erfarenheter från de grupper som LO medverkat i. Det finns dock ett värde i att höja ambitionsnivån och ge arbetet en mer enhetlig och transparent form.

LO vill betona att det är viktigt att beredningsgruppen får möjlighet att följa hela processen även när förhandlingarna i rådet rör detaljfrågor och lagtekniska lösningar. Beredningsgruppernas arbete får inte heller begränsa remissbehandlingen vid genomförandet av lagstiftningen i Sverige eller leda till att existerande samrådsstrukturer avskaffas.

Det är också viktigt att regeringen i sammansättningen av beredningsgrupperna beaktar den särskilda ställning som arbetsmarknadens parter ges både genom EUs fördrag och som en följd av den arbetsmarknadsmodell vi har i Sverige.

EU-portal

LO välkomnar förslaget att regeringskansliet ska skapa en EU-portal på regeringen.se med information om regeringens EU-politik och alla viktigare pågående processer, inklusive lagstiftningsarbetet.

Förslaget bör enligt LO särskilt ta sikte på att åstadkomma två saker. För det första att samla all information kring den politiska processen från kommissionens första utkast till svenskt genomförande. För det andra synliggöra regeringens ställningstaganden och prioriteringar tillsammans med övriga synpunkter som inkommit från det omgivande samhället. En sådan webbplats skulle möjliggöra för den intresserade att följa en politisk fråga genom hela den politiska beslutsprocessen.

Kompletterande förslag från LO

Vid sidan av utredningens förslag så föreslår LO följande kompletterande åtgärder.

Skapandet av till riksdagens partier kopplade politiska stiftelser

Sammantaget visar utredningen att varken politiska aktörer eller samspelande aktörer har nödvändiga kunskaper, vilja eller den förmåga som krävs för att skapa ett politiskt samtal kring EU-frågor som tydliggör de politiska alternativen. De utbildningsinsatser och strukturella förändringar i samrådsstrukturer och informationsinsatser som föreslås kommer inte att ändra på detta.

Dagens avsaknad av verklig politisk debatt där politiska alternativ diskuteras är ett hot mot demokratin.

LO föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning med uppdraget att ta fram förslag på utformning och finansiering av politiska stiftelser med särskilt ansvar att genom sitt arbete ge alla medborgare möjlighet att delta i den europeiska politiska processen.

Särskilda utbildningsinsatser från parterna

LO föreslår att regeringen tilldelar arbetsmarknadens parter särskilda anslag för perioden 2018-2019 för att höja kunskapen och skapa debatt om EU-relaterade frågor bland organisationernas medlemmar.

LOs medlemsförbund organiserar i stor utsträckning de arbetstagare som tidigare studerat på yrkesprogrammen. LO och förbunden har därför en särskild möjlighet att nå ut till vad som bör vara en prioriterad målgrupp för kunskapshöjande insatser. Samtidigt visar utredningen att det även bland övriga parters medlemmar finns stora kunskapsluckor.

Fortsatt granskning av den högre utbildningens kvalitet

Utredningen pekar på skrämmande brister inom den högre utbildningen. Trots att de stickprovsundersökningar som genomförts av utredningen har relativt få respondenter, är resultaten alarmerande. Att 60,5 procent av studenter på mastersnivå i statsvetenskap inte klarar av att ange EUs två lagstiftande institutioner är bortom all rimlighet.

Lika oroande är resultatet när utredningen kontrollerar EU-kunskapen hos universitetslärarna. Resultatet är närmast chockerande. Två tredjedelar (66 procent) kunde inte uppge vilka EUs två lagstiftande institutioner är, och färre än hälften (43 procent) svarade rätt på om Europaparlamentet kan avsätta kommissionen med ett misstroendevotum. Väldigt få kunde svara på

vad som avses med ”de fyra friheterna” i EU-sammanhang (endast 16 procent).

LO menar att Universitetets och kanslersämbetet inom ramen för sin granskning av den högre utbildningens kvalitet särskilt bör undersöka om utredningens resultat med avseende kunskapsnivån hos lärare och studenter vid statsvetenskapliga institutioner speglar verkligheten. Om så är fallet bör åtgärder vidtas snarast.

Ökade anslag till Sieps

LO välkomnar de höjda ambitionerna för Sieps men menar att om detta ska vara möjligt utan att det nuvarande arbetet blir lidande så bör institutet få ökade resurser.

LO skulle dessutom vilja föreslå att regeringen överväger huruvida Sieps utbildningar ska tillgängliggöras för en större målgrupp. Idag vänder de sig till den offentliga sektorn, det finns enligt LO anledning att överväga om målgruppen ska vidgas till organiserade intressen som arbetar med EU-frågor.

Arbetsmarknadsråd i Bryssel

LO föreslår att det till representationen i Bryssel utses två arbetsmarknadsråd som hämtas från arbetsmarknadens parter.

På det sättet skulle det skapas förutsättningar för en närmare dialog mellan regeringen och parterna kring viktiga politiska frågor för att till exempel korrekt bedöma vilka effekter lagstiftningen kommer få på den svenska arbetsmarknaden och hur parterna ställer sig till förslagen.

EUs demokratiska underskott

Kommittédirektiven är tydliga med att uppdraget är att utreda möjligheterna att inom ramen för EUs nuvarande regelverk och arbetssätt främja insyn, delaktighet och inflytande för aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom ramen för EU-samarbetet.

EUs funktionssätt ses således som en konstant som utredningen inte ska analysera vidare. Det finns dock enligt LO en uppenbar fara i att avfärda EUs demokratiska underskott så lättvindigt som utredningen gör när man konstaterar att ”*denna diagnos, ifall den är korrekt, bara är relevant om man betraktar EU som väsensskilt från sina medlemsländer*”.

Från LOs perspektiv är EUs demokratiska underskott inte en diagnos som behöver ifrågasättas. SNS Demokratiråd konstaterade redan 2003 följande i sin rapport Demokrati i EU: ”... *det står utom all tvivel att talet om*

demokratiunderskott har täckning i verkligheten. Medborgarna har idag svårt att förstå, påverka och kontrollera EU’.

Till en del står förklaringen att finna i de brister som utredningen belyser men i lika hög grad återfinns problemen i EUs strukturella uppbyggnad.

EUs demokratiska underskott har flera dimensioner och förtjänar ett utförligare resonemang än det finns utrymme för inom ramen för detta remissvar. Klart är emellertid att oavsett hur EUs demokratiska underskott definieras så blir problemet, om det inte åtgärdas, allvarigare i takt med att EU-samarbetet fördjupas och breddas till fler områden.

Tidigare var ett vanligt argument för att det inte fanns något problem med ett demokratiskt underskott att EU inte skapade omfördelande eller preferensbaserade politiska resultat på samma sätt som nationalstaten och därför inte heller behövde samma grad av demokratisk legitimitet som nationalstatens demokratiska system.

Detta är till viss del fortfarande sant då medlemsstaterna fortsatt har ett mycket stort mått av självbestämmande gällande skatter, välfärdsstatens utformning och regleringen av arbetsmarknaden. Sammantaget är det dock en förlegad bild av vad EU är för en typ av samarbete. Så länge som EU-samarbetet primärt var fokuserat på att skapa en gemensam marknad med fri rörlighet för varor och kapital så är det möjligt att argumentationen var riktig.

Detta är dock inte längre fallet när EU-samarbetet t.ex. försöker reglera den fria rörligheten för tjänster. När EU-kommissionen föreslår en ursprungslandsprincip för tjänstehandeln i EU så har det fördelningspolitiska konsekvenser.

En princip som bygger på att ett företag från t.ex. Portugal skulle kunna tillhandahålla byggtjänster i Sverige för portugisiska löner och arbetsvillkor innebär en låglönekonkurrens med tydliga vinnare och förlorare¹.

En utveckling mot allt djupare integration innebär att även de individer och organisationer som är av uppfattningen att lösningen snarare bör vara att begränsa EU-samarbetet än att demokratisera detsamma bör intressera sig för hur vi givet dagens situation ökar medborgares och organiserade intressens möjlighet till delaktighet och inflytande. Men det innebär också att det inte går att avfärda problemen med EUs demokratiska underskott så lättvindigt som utredningen gör. För att skapa förutsättningar till en politisk debatt som åskådliggör de politiska alternativen behöver även EU-systemet reformeras.

¹ För ett mer utförligt resonemang läs gärna Los rapport Vinnare och förlorare – Om konkurrens med arbetskraftskostnader inom EU.

Att EU-beslut binder upp nationalstaten och på det sättet begränsar den nationella folkviljan är en naturlig följd av skapandet av ett överstatligt samarbete, men kommer enligt LO endast vara långsiktigt hållbart om det blir tydligt vad som är medlemsstaternas respektive överstatens befogenheter. Detta är enligt LO ett minimum för att det ska vara möjligt för medborgare att delta i det politiska samtalet och ges förutsättningar att utkräva ansvar från folkvalda företrädare. Om det inte är tydligt vilken politisk nivå som är ansvarig är ansvarsutkrävande i praktiken omöjligt.

LO driver sedan 2008 kravet på att det till EUs grundlag, fördraget, ska fogas ett socialt protokoll som slår fast att grundläggande mänskliga och fackliga rättigheter inte är underordnade de ekonomiska friheterna på EUs inre marknad. I praktiken handlar det om att tydliggöra gränsen mellan EUs och medlemsstaternas kompetenser och stärka det nationella självbestämmandet över löner och arbetsvillkor. EU saknar idag kompetens över löner och har endast kompetens att anta minimiregler kring till exempel arbetsmiljöfrågor. Men EU har kompetens att skapa en marknad med fri rörlighet för företag. Fackliga krav på kollektivavtal och likabehandling utgör utan tvekan ett hinder för oseriösa företag som vill konkurrera med löner och arbetsvillkor och frågan om vad som ska ha företräde aktualiseras därför. Det sociala protokollet ska döma av denna konflikt och säkerställa Sveriges och i förlängningen de fackliga organisationernas rätt att garantera likabehandling på den svenska arbetsmarknaden.

Konflikten kan dock aktualiseras även på andra politikområden. Vilka begränsningar gällande skattefinansierad sjukvård, offentliga bostäder och alkoholförsäljning kan anses vara acceptabla hinder? För att undvika att EU-domstolen begränsar det nationella handlingsutrymmet på fler områden behövs det även i dessa frågor tydligare gränser för EUs respektive medlemsstaternas kompetenser.

På områden där EU efter en sådan gränsdragning ges kompetens bör beslutsfattandet demokratiseras och majoritetsbeslut användas. Regleringen av finansmarknaden och kampen mot klimatförändringen är två exempel på områden där nationellt beslutsfattande inte räcker till och EUs politik inte kan dikteras av den minst villiga medlemsstaten.

På välfärdsrelaterade områden däremot, inklusive arbetsrätt och fackliga rättigheter menar LO att medlemsstaterna i hög grad ska vara autonoma. Dessa är frågor med hög politisk, social och ekonomisk spänningskraft och utgör kärnan i den nationella demokratin.

Att skapa tydligare gränser mellan EU och medlemsstaternas kompetenser är ett långsiktigt arbete; i det korta perspektivet är det enligt LO viktigt att förbättra transparensen och debatten kring de politiska alternativen i beslutsprocessen. LO menar därför att regeringen bör tydliggöra åtminstone följande positioner och verka för dessas omedelbara omsättning i praktiken.

- Att Europaparlamentet och ministerrådet upphör med att gömma allt fler politiskt kontroversiella frågor i informella trialogförhandlingar², där insynen i stort sett är obefintlig. Det är ett demokratiskt problem som försämrar möjligheten till insyn i den demokratiska processen och försvårar påverkansmöjligheterna för fackliga organisationer och medborgare. Användningen av trialogförhandlingar bör minimeras, och i de fall de används bör de göras mer transparenta.
- Att missbruket av omarbetningsmetoden, genomförandeakter och delegerade akter upphör. Viktiga politiska frågor ska hanteras inom den ordinarie politiska beslutsprocessen. EU måste undvika att överlåta tekniska detaljer i EU-lagstiftningen till experter. Särskilt vad gäller tjänstestandardisering riskerar det att inverka menligt på områden med nationell kompetens, till exempel regler om anställningsförhållandet. Till problembilden hör också att de experter som utses av kommissionen ofta företräder mycket specifika näringslivsintressen och inte kan anses vara oberoende experter.

Dessa två åtgärder adresserar inte de mer grundläggande problemen med EUs strukturella uppbyggnad och regeringen bör därför omgående även inleda arbetet för mer långsiktiga och långtgående reformer. Om inget görs är risken stor att EUs demokratiproblem förvärras. LO menar att varningen från SNS Demokratiråd 2003 är lika aktuell idag. ”EUs brister förstärker dessutom det politiska systemets legitimitetskris; klyftan växer mellan ”vi” folket och ”dom” politikerna. EUs styrningsproblem kan inom en nära framtid bli ett problem för hela den europeiska demokratin”.

² Informella förhandlingar mellan Europaparlamentet, ministerrådet och kommissionen ofta i syfte att nå en överenskommelse innan de lagstiftande institutionerna antar sina positioner i första behandlingen. På det sättet kan beslutsprocessen effektiviseras och tiden mellan förslag och beslut kortas. Problemet är att avsaknaden av formella positioner från institutioner omöjliggör insyn och politisk debatt.

LOs synpunkter på utredningens förslag

LO delar utredningens uppfattning att det i Sverige saknas ett kontinuerligt och levande offentligt samtal om politiken på EU-nivå. Detta leder till att politiken i de politiska processerna osynliggörs, vilket i sin tur begränsar medborgarnas möjlighet att ta ställning och utkräva ansvar.

Det går som utredning konstaterar inte att kommendera fram ett livaktigt politiskt samtal. En del av de förslag som presenteras skulle dock kunna skapa bättre förutsättningar för detsamma. Nedan lyfter LO fram och kommenterar de av förslagen som LO bedömer är av störst vikt. Förslagen går igenom enligt den disposition som utredningen valt med tre block:

- bättre kunskap om EU
- bättre insyn, delaktighet och inflytande samt
- bättre information om EU.

I det efterföljande avsnittet presenteras kompletterande förslag som LO bedömer vara av vikt för att lyckas med demokratipolitikens mål att stärka individens möjlighet till inflytande.

Bättre kunskap om EU

En bakomliggande orsak till de demokratiska brister som utredningen lyfter fram är den brist på kunskap som återfinns hos medborgare, lärare, journalister, tjänstemän och folkvalda.

Utredningen blottar en del långtgående kunskapsbrister kring EU-samarbetet. Särskilt allvarligt är, precis som utredningen konstaterar, de brister som återfinns hos ”kunskapsförmedlare”. Det finns tre faktorer som har särskilt stor betydelse när det gäller att påverka kunskapsnivån hos medborgarna: utbildningssystemet, media och informationsförmedling samt den politiska debatten.

Det är mot den bakgrunden allvarligt att utredningen bedömer att en stor andel av grundskole- och gymnasielärare inte har tillräcklig kunskap om EUs roll för att kunna införliva EU i undervisningen. Samtidigt som kunskapen hos många journalister om hur och var EU-relaterade politiska beslut fattas inte är tillräcklig för en löpande rapportering och granskning. Och en stor andel förtroendevalda och tjänstemän själva uppger att de har kunskapsbrist kring hur EU-nivån påverkar den egna verksamheten.

För att det ska vara möjligt att förbättra den generella kunskapsnivån kring EU måste dessa gruppers kunskaper förbättras. För att ta sig an problemet skiljer utredningen på två typer av kunskaper. För det första grundläggande system och processkunskaper. Med andra ord kunskaper om hur de politiska besluten kommer till och hur de genomförs. För denna typ av kunskap bär utbildningssystemet det största ansvaret. Den andra formen

av kunskap handlar om förståelse för det politiska innehållet och de politiska alternativ som finns. Denna kunskap är beroende av den offentliga debatten och ett stort ansvar åvilar således medierna och de politiska partierna.

Bristande grundläggande system- och processkunskaper är någonting som kan åtgärdas med bildning. Utredningen presenterar också en rad förslag för att öka dessa kunskaper hos kunskapsförmedlare och i förlängningen medborgarna.

LO välkomnar förslagen från utredningen och skulle särskilt vilja lyfta fram följande:

Kompetenssatsningar för lärare och skolledare genom en ökad satsning på EU-ambassadörsutbildningen. Ansvar för detta ges till Universitets- och högskolerådet som även ska säkerställa en förstärkning av kompetensutbildningen för lärare på yrkesprogrammen i gymnasieskolan. LO vill betona vikten av en särskild satsning för att stärka lärarna på yrkesprogrammen. Detta är viktigt då vi kan se att skillnaderna i valdeltagande utefter utbildningsnivå är avsevärt mycket större i val till europaparlamentet än i val till riksdagen. År 2014 var valdeltagande i europaparlamentsvalet 25 procent högre bland personer med eftergymnasial utbildning än bland de med gymnasial utbildning. Valdeltagandet var ytterligare 7 procent lägre bland personer med förgymnasial utbildning. I riksdagsvalet samma år var skillnaden i valdeltagande mellan de med eftergymnasial utbildning och personer med gymnasial utbildning endast 7 procent.

Behovet stärks ytterligare av den bild utredningen ger av undervisningen i grund- och gymnasieskolan. Förutom det generella problemet att de förändringar som gjordes i läroplanen 2011 för att inkludera EU-nivån i undervisningen om demokrati- och inflytandefrågor inte har fått önskad effekt i undervisningen, framgår det att särskilt elever som lämnar yrkesprogrammen är sämre rustade att förstå hur deltagande och påverkande fungerar i dagens politiska system med fyra nivåer. LO menar att detta problem bör lyftas särskilt i det analysuppdrag som utredningen föreslår att Statens skolverk ska ges.

Särskilda utbildningar för lärare vid landets journalistutbildningar och fortbildningar för yrkesverksamma journalister. LO välkomnar denna satsning men vill poängtera vikten av att de förslagna fortbildningarna med tillhörande studiebesök till EUs institutioner och Sveriges ständiga representation inte begränsas till hur EUs institutioner och den svenska regeringen arbetar med EU-frågor. För att skapa förståelse för EU som en politisk arena där beslut som påverkar oss i vardagen fattas bör den kontaktskapande verksamheten vidgas till arbetsmarknadens parter och grupper från civilsamhället som arbetar med EU-frågor.

Utredningens förhoppning är att den höjda kunskapsnivån hos journalister, förtroendevalda och tjänstemän också ska bidra till en livaktigare offentlig debatt och därmed till en ökad kunskap hos medborgarna om de politiska alternativen.

LO är dock av uppfattningen att det kommer krävas ytterligare åtgärder för att de politiska partierna ska klara av att fullgöra sin demokratiska funktion inom ramen för EU-samarbetet. Förslag till ytterligare åtgärder presenteras senare i remissvaret.

Bättre insyn, delaktighet och inflytande

Förslagen från utredningen i den här delen tar sikte på det faktum att det arbete som Regeringskansliet, myndigheter, utredningsväsendet och remissinstanser lägger ner i samband med genomförandet av EU-lagstiftning i Sverige är oproportionerligt stort i förhållande till det begränsade nationella handlingsutrymme som finns kvar när EU-lagstiftningen redan antagits av EUs lagstiftande institutioner. Målsättningen är därför att tidigt i EUs lagstiftningsprocess skapa en mer öppen, effektivare och enhetlig relation mellan regeringen och det omgivande samhället.

Det centrala förslaget från utredningen är att: ”**Regeringskansliet ska inrätta särskilda EU-beredningsgrupper** med berörda aktörer för alla viktigare sakfrågor som väntas leda till ny EU-lagstiftning. Dessa beredningsgrupper ska, parallellt med kommissionens förberedande arbete och förhandlingsarbetet på EU-nivå, bistå departementen med synpunkter på kommissionens utkast och förslag i respektive fråga.”

LO välkomnar förslaget. Precis som utredningen konstaterar så existerar liknande strukturer redan idag och LO har goda erfarenheter från de grupper som LO medverkat i. Det finns dock ett värde i att höja ambitionsnivån och ge arbetet en mer enhetlig och transparent form.

Det är som utredningen konstaterar viktigt att beredningsgruppen får möjlighet att följa hela processen från förberedelsearbetet i kommissionen till dess att en proposition om det nationella genomförandet lämnas till riksdagen. LO vill dock invända mot delar av utredningens resonemang om när beredningsgruppen ska vara inkopplad. Enligt utredningen torde gruppen normalt inte vara inkopplad när förhandlingarna i rådet rör detaljfrågor och lagtekniska lösningar. LO menar att erfarenheten visar att det tvärtom i det skedet av förhandlingarna är viktigt att regeringen stämmer av sina positioner med till exempel arbetsmarknadens parter för att korrekt bedöma vilka effekter lagstiftningen kommer få på den svenska arbetsmarknaden och hur parterna ställer sig till förslaget. Att frikoppla beredningsgrupperna från denna del av lagstiftningsprocessen skulle innebära att viktiga delar av syftet med förslaget skulle gå förlorade.

Vidare vill LO betona vikten av att det faktum att synpunkter inhämtas tidigare och kontinuerligt under lagstiftningsprocessen inte begränsar remissbehandlingen vid genomförandet. Särskilt vid genomförandet av direktiv finns det ofta ett betydande utrymme för nationella tolkningar och anpassningar vid implementeringen som kan vara av stor politisk betydelse.

LO vill också särskilt betona vikten av att de mer permanenta samrådsstrukturer som finns idag behålls. De samråd som till exempel sker med arbetsmarknadens parter inför möten i EPSCO-rådet är fortsatt av betydelse för att få en mer generell överblick.

Slutligen är det viktigt att regeringen i sammansättningen av beredningsgrupperna beaktar den särskilda ställning som arbetsmarknadens parter ges både genom EUs fördrag och som en följd av den arbetsmarknadsmodell vi har i Sverige. I frågor som rör regleringen av arbetsmarknaden bör som regel beredningsgruppen bestå av representanter från arbetsmarknadens parter.

Förslaget till EU-beredningsgrupper kompletteras med att Regeringskansliet ska:

- skapa former för ett nationellt e-samråd kring viktigare EU-relaterade frågor
- dokumentera arbetet i Regeringskansliet med viktigare EU-relaterade frågor på ett mera samlat sätt än i dag i särskilda promemorior som publiceras i en löpande serie,
- utveckla informationen om intresserade aktörers synpunkter i de faktapromemorior över viktigare EU-relaterade frågor som överlämnas till riksdagen.

LO välkomnar dessa kompletterande förslag men vill betona ett par punkter för att säkerställa att förslaget om e-samråd inte får oönskade effekter.

LO kan se ett mervärde i att skapa former för nationella e-samråd. Det är dock viktigt att undvika en del av de misstag som har gjorts av kommissionen i de strukturer för öppna samråd som skapats på EU-nivå. För det första vore det djupt olyckligt om dessa samråd fick karaktären av enkäter med riktade frågor och låsta svarsalternativ. Som man frågar får man svar och det kan således vara ett sätt för regeringen att få ökad kontroll över samråden. Det skulle dock motverka syftet. För det andra är det viktigt att resultaten från samråden inte förenklas i kvantitativa viktningar. EU-kommissionen har en förmåga att summera samråden med att x respondenter var för åtgärd y medan endast z respondenter emot åtgärden. Detta är irrelevant utan en djupare analys av respondenternas representativitet.

LO ställer sig helt bakom utredningens förslag för att tydliggöra myndigheters samrådsansvar och dess skyldighet att informera om sitt arbete. Det är inte rimligt att en myndighet självständigt kan representera

Sverige på EU-nivån utan någon skyldighet att offentligt redogöra för sitt arbete.

LO ställer sig också bakom utredningens rekommendationer för att förbättra öppenheten kring kommuner och landsting/regioners arbete med EU-relaterade frågor.

Bättre information om EU

En kontinuerlig information kring det politiska innehållet i pågående politiska processer och resultatet av dessa är en förutsättning för att vi som medborgare ska få den insyn som krävs för att kunna delta i det offentliga samtalet och påverka besluten. Det är också nödvändigt för att i samband med val kunna utkräva ansvar av våra folkvalda.

Även om politiska partier och medierna har ett särskilt stort ansvar för denna informations-spridning har staten, precis som utredningen konstaterar, begränsade möjligheter att påverka deras arbete och prioriteringar via regleringar. Utredningens förslag tar därför sikte på att öka det ansvar som Sveriges politiska institutioner tar för informations-spridningen om politiska beslutsprocesser inom ramen för EU-samarbetet.

LO välkomnar särskilt förslaget att regeringskansliet ska skapa **en EU-portal på regeringen.se med information om regeringens EU-politik och alla viktigare pågående processer, inklusive lagstiftningsarbetet.**

LO delar utredningens uppfattning att dagens information från regeringen är statisk och alltför summarisk och inte kan anses leva upp till kraven på öppenhet och insyn som normalt är vägledande för svenska offentliga institutioner.

Förslaget bör enligt LO särskilt ta sikte på att åstadkomma två saker. För det första att samla all information kring den politiska processen från Kommissionens första utkast till svenskt genomförande. För det andra synliggöra regeringens ställningstaganden och prioriteringar tillsammans med övriga synpunkter som inkommit från det omgivande samhället. En sådan webbplats skulle möjliggöra för den intresserade att följa en politisk fråga genom hela den politiska beslutsprocessen.

LO välkomnar också utredningens förslag att **återställa omfattningen av EU-upplysningens verksamhet vid Riksdagen** till den nivå som rådde innan omorganiseringen 2012.

De skäl som angavs vid omorganiseringen är fullt rimliga och logiska. Då EU-relaterade frågor ska utgöra en integrerad del av utskottens arbete är det också rimligt att integrera EU-upplysningen i riksdagens övriga informationsarbete. Men om resultatet är att webbplatsen eupplysningen.se har fått ett gradvis mindre ambitiöst innehåll sedan 2012 samt att antalet externa EU-kurser har minskat samtidigt som utredningen visar att behovet

av EU-information i Sverige är mycket stort, finns det anledning att tänka om.

LO delar även utredningens uppfattning att det i regleringsbrev bör förtydligas att myndigheter som har EU-relaterade arbetsuppgifter har ett ansvar att informera om detta.

Kompletterande förslag från LO

Vikten av politiska alternativ har varit en demokratiaspekt av särskilt värde för utredningen. För att detta ska bli verklighet behövs det en förändring av det politiska samtalet i Sverige.

Sammantaget visar utredningen att varken politiska aktörer eller samspelande aktörer har nödvändiga kunskaper, vilja eller den förmåga som krävs. De utbildningsinsatser och strukturella förändringar i samrådsstrukturer och informationsinsatser som föreslås kommer inte att ändra på detta.

Dagens avsaknad av verklig politisk debatt där politiska alternativ diskuteras är ett hot mot demokratin. För att använda Habermas språkbruk:

”Ett demokratiskt val är inte till för att bara avbilda ett spontant framvuxet meningsspektrum; tvärtom ska det avspegla resultatet av en offentlig åsiktsbildningsprocess. De röster som avläggs i valbåset får det demokratiska medbestämmandets institutionella tyngd först i kombination med de offentligt artikulerade åsikter som utvecklats i ett kommunikativt utbyte av ämnesrelevanta ställningstaganden, information och motiveringar.” För att åstadkomma en förändring måste riksdagens partier och dess politiska företrädare dels ges bättre förutsättningar men dels måste de också ta ett större ansvar för att tydliggöra de politiska alternativen.

Förtroendevalda har precis som utredningen konstaterar en mycket viktig roll i kunskapsförmedlingen om politiska samband, politiska valmöjligheter och potentiella vägar till inflytande och påverkan för väljarna.

LO välkomnar därför den föreslagna utbildningssatsningen för förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting/regioner.

LO är dock av uppfattningen att det viktigaste för att skapa en politisk debatt kring EU-frågor är att stärka riksdagens partier och dess ledamöter. Riksdagens interna arbetsstrukturer kring EUs lagstiftningsprocess och huruvida EU-nämnden fungerar på ett tillfredställande sätt skulle kunna vara föremål för en särskild utredning och är ingenting som LO avser att behandla i detta remissvar. Däremot menar LO att riksdagens partier och dess ledamöter måste stärkas i relation till regeringen och dess tjänstemän när det kommer till såväl kunskap som resurser i EU-relaterade frågor.

Ska riksdagen kunna ta sitt politiska och demokratiska ansvar i EUs lagstiftningsprocess och den efterföljande implementeringen i svensk rätt måste riksdagens partier och dess ledamöter ges bättre förutsättningar att ifrågasätta de faktaunderlag och positioner som regeringskansliet producerar. LO är av uppfattningen att de opolitiska, ofta juridiska, tolkningar av EU-rätten som presenteras många gånger är högst tveksamma och ofta präglade av politiska utgångspunkter.

Ett tänkbart sätt att stärka riksdagen i relation till regeringen skulle vara att utöka det opolitiska tjänstemansstödet till utskotten och ledamöterna i EU-relaterade frågor.

Problemet med ett sådant förslag är att det ytterligare skulle stärka tjänstemännen i relation till de folkvalda. EU-medlemskapet har precis som utredningen visar stärkt regeringen i relation till riksdagen. Men det har även stärkt tjänstemän i relation till de politiskt folkvalda. Det är i sig en problematisk utveckling som inte bör understödjas ytterligare.

En annan väg skulle vara att öka det ekonomiska stödet till riksdagens politiska partier.

LO menar dock att det finns anledningen att anta att eventuella ytterligare resurser kommer att användas på samma sätt som redan existerande resurser och att detta således inte skulle leda till någon ökad idéproduktion och policyutveckling kring EU-frågor.

Skapandet av till riksdagens partier kopplade politiska stiftelser

LO föreslår istället att regeringen tillsätter en utredning med uppdraget att ta fram förslag på utformning och finansiering av politiska stiftelser med särskilt ansvar att genom sitt arbete ge alla medborgare möjlighet att delta i den europeiska politiska processen.

Inspiration bör hämtas från det system med politiska stiftelser som finns i Tyskland. Samtliga partier som är representerade i den tyska förbundsdagen (Bundestag) har i dag närstående, men organisatoriskt självständiga, politiska stiftelser. Stiftelserna får offentliga medel enligt en fördelning som baseras på varaktigheten i stiftelsernas verksamhet och deras "politiska vikt" som bestäms utifrån respektive partis resultat i de fyra senaste förbundsdagsvalen.

Motivet för att ge offentliga bidrag till de politiska stiftelserna är att deras verksamhet anses ligga i hela samhällets intresse. Genom stiftelsernas bildningsarbete, som ska ge alla medborgare möjlighet att medverka i den politiska processen, ska medborgarna inspireras till att delta i den politiska debatten och det samhälleliga förändringsarbetet.

Denna form av politiska stiftelser är speciella för Tyskland och den tyska traditionen. Motioner om att genom en omformning av partistödet skapa liknande stiftelser i Sverige har inte vunnit gehör i riksdagen³.

LOs uppfattning är att EU-medlemskapet ökade betydelse för den svenska demokratin i kombination med de politiska partiernas oförmåga och/eller ovilja till att skapa ett politiskt samtal som tydliggör de politiska alternativen bör leda till att det skapas politiska stiftelser med särskilt ansvar för politisk debatt kring europeisk politik.

LO är medveten om att de politiska partiernas eget ansvar är mycket stort. Inom ramen för de ekonomiska resurser som partierna i dag har tillgång till finns det möjlighet att prioritera idéproduktion och policyutveckling kring EU-frågor.

Utredningen visar dock med all önskvärd tydlighet att efter snart 20 års medlemskap i EU så har ingenting hänt. Att fortsätta som om det inte fanns några problem bör då inte vara ett alternativ.

Särskilda utbildningsinsatser från parterna

Utredningen är tydlig med att de elever som går yrkesprogram inom gymnasieskolan får via skolundervisningen mer begränsade kunskaper om EU-samarbetet och dess betydelse för det svenska demokratiska systemet än elever på högskoleförberedande program. Resultatet är att de är sämre rustade att förstå hur deltagande och påverkan fungerar i dagens politiska system.

Som utredningen redogör för så fanns det mellan 1992 och 2014 olika former av statliga projektbidrag som syftade till att sprida information, höja kunskapen och, i vissa fall, skapa debatt om EU-relaterade frågor.

Verksamheten har genom åren organiserats i olika former och de primära mottagarna av medlen har varierat.

LO föreslår att regeringen tilldelar arbetsmarknadens parter särskilda anslag för perioden 2018-2019 för att höja kunskapen och skapa debatt om EU-relaterade frågor bland organisationernas medlemmar.

LOs medlemsförbund organiserar i stor utsträckning de arbetstagare som tidigare studerat på yrkesprogrammen. LO och förbunden har därför en särskild möjlighet att nå ut till vad som bör vara en prioriterad målgrupp för kunskapshöjande insatser. Samtidigt visar utredningen att det även bland övriga parter medlemmar finns stora kunskapsluckor.

Fortsatt granskning av den högre utbildningens kvalitet

Utredningen pekar på skrämmande brister inom den högre utbildningen. Trots att de stickprovsundersökningar som genomförts av utredningen har

³ Se till exempel Motion till Riksdagen 2008/09:K226 av Tobias Krantz (fp)

relativt få respondenter, är resultaten alarmerande och bör enligt LO leda till en fördjupad granskning.

Att 60,5 procent av studenter på mastersnivå i statsvetenskap inte klarar av att ange EUs två lagstiftande institutioner är bortom all rimlighet. Om man under sitt fjärde år på universitetet, studerandes vad som ska vara det vetenskapliga studiet av politik, har undgått att tillgodogöra sig denna information så finns det allvarliga brister i utbildningen.

Lika oroande är resultatet när utredningen kontrollerar EU-kunskapen hos universitetslärarna. Detta görs genom en mindre stickprovsundersökning vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte hösten 2015. Förbundet är en sammanslutning av forskare, lärare och forskarstuderande i statsvetenskap vid universitet och högskolor samt av andra med högre utbildning i statsvetenskap eller med särskilt intresse för statsvetenskap.

Resultatet är närmast chockerande. Två tredjedelar (66 procent) kunde inte uppge vilka EUs två lagstiftande institutioner⁴ är, och färre än hälften (43 procent) svarade rätt på om Europaparlamentet kan avsätta kommissionen med ett misstroendevotum⁵. Väldigt få kunde svara på vad som avses med ”de fyra friheterna⁶” i EU-sammanhang (endast 16 procent).

Universitets och kanslersämbetet bör inom ramen för sin granskning av den högre utbildningens kvalitet undersöka frågan vidare. Om utredningens resultat speglar verkligheten så måste åtgärder vidtas snarast.

Ökade anslag till Sieps

I utredningens förslag ges Sieps ett utökat uppdrag. De kostnader som följer av de konkreta utbildningsinsatser som utredningen föreslår för lärare vid landets journalistutbildningar samt för förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting/regioner finansieras genom riktade anslag.

Samtidigt föreslår utredningen att förordningen med instruktion för Sieps ändras för att tydliggöra att myndigheten har ett uppdrag att bidra till fördjupad diskussion i samhället i de EU-relaterade frågor som berörs i Sieps publikationer.

Ambitionen är att de rapporter som Sieps tar fram i större utsträckning än idag ska kunna utgöra en del av underlaget för den EU-politiska debatten i Sverige. Enligt utredningen kan detta bland annat ske genom att Sieps i sina publikationer strävar efter att tydliggöra analysernas policyrelevans, och utvecklar arbetsformer – t.ex. webbsändningar, blogginlägg och information via sociala medier – som kan öka spridningen av institutets analyser. Vidare

⁴ Ministerrådet (formellt Europeiska unionens råd) och europaparlamentet är de lagstiftande institutionerna.

⁵ Svaret är att ja det kan parlamentet.

⁶ Fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital.

bör det övervägas om inte en andel av seminarierna ska förläggas utanför Stockholm.

LO välkomnar de höjda ambitionerna men menar att om detta ska vara möjligt utan att det nuvarande arbetet blir lidande så bör institutet få ökade resurser.

LO skulle dessutom vilja föreslå att regeringen överväger huruvida Sieps utbildningar ska tillgängliggöras för en större målgrupp. Idag vänder de sig till den offentliga sektorn. Det finns enligt LO anledning att överväga om målgruppen ska vidgas till organiserade intressen som arbetar med EU-frågor.

Arbetsmarknadsråd i Bryssel

Utredningen har inte velat definiera eller värdera olika aktörer, utan har gjort sina bedömningar utifrån att alla som vill påverka den politik som förs på EU-nivån, och hur den tolkas och genomförs i Sverige, ska ha bättre möjligheter att göra det.

Ansatsen att alla som vill ska ha möjlighet att påverka politikens utformning är riktig. Det är dock viktigt att regeringen och ansvariga myndigheter vid utformningen av olika samrådsförfaranden tar hänsyn till den särskilda position som vår arbetsmarknadsmodell och EUs fördrag ger till arbetsmarknadens parter. Detta är som LO redan påpekat till exempel viktigt att beakta i sammansättningen av de EU-beredningsgrupper som utredningen föreslår.

Enligt LO finns det en dimension av regeringens EU-arbete som glöms bort i betänkandet och det är Sveriges ständiga representation vid Europeiska Unionen som med sina 120 medarbetare är Sveriges största utlandsbeskickning.

Det finns enligt LOs uppfattning anledning att skapa fastare strukturer för informationsutbyte mellan representationen och arbetsmarknadens parter i Bryssel. Det bör till exempel ske en avrapportering till arbetsmarknadens parter representanter i Bryssel efter möten i relevanta rådskonstellationer och rådsarbetsgrupper. De svenska fackliga centralorganisationerna har haft ett gemensamt kontor i Bryssel sedan 1989⁷ och bör i större utsträckning än idag vara en naturlig samverkanspartner för den svenska representationen.

Förutom förbättrade strukturer för information **föreslår LO att det till representationen i Bryssel utses två arbetsmarknadsråd som hämtas från parterna.**

Tidigare fanns det inom den svenska utrikesförvaltningen fyra arbetsmarknadsråd stationerade vid beskickningarna i Bonn/Berlin, Bryssel,

⁷ Saco var inte med vid bildandet men anslöt 1997 i samband med att organisationen blev medlem i Europafacket.

London och Washington. Arbetsmarknadsråden utsågs av regeringen och hämtades från arbetsmarknadens parter.

Vid Sveriges ständiga representation vid Europeiska Unionen finns det idag ett arbetsmarknadsråd med ansvar för arbetsmarknad och sysselsättning, arbetsrätt, sociala dialogen och arbetsmiljö. Arbetsmarknadsrådet har ingen koppling till arbetsmarknadens parter utan är en regeringstjänsteman på samma sätt som kulturrådet, hälsorådet och så vidare. Genom två ytterligare arbetsmarknadsråd som hämtas från arbetsmarknadens parter skulle det skapas förutsättningar för en närmare dialog med parterna kring viktiga politiska frågor för att till exempel korrekt bedöma vilka effekter lagstiftningen kommer få på den svenska arbetsmarknaden och hur parterna ställer sig till förslagen.

Inspiration kan förutom från det tidigare svenska systemet hämtas från Tysklands system med socialattachéer som hämtas från arbetsmarknadens parter. Den tyska socialattachén vid representationen i Bryssel är av tradition från fackföreningsrörelsen. Den person som utses är tjänstledig från sin ordinarie anställning under fyra år och under tiden anställd av arbetsmarknadsdepartementet. Socialattachén har ingen förhandlande roll men deltar vid möten i Coreper.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige



Karl-Petter Thorwaldsson Johan Danielsson