

2016-06-21

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

Per Hilmersson
+46 70-265 24 29
per.hilmersson@tco.se

EU på hemmaplan (SOU 2016:10)

Dnr. Ku2016/00181/D

Utredningens uppdrag har varit att utreda möjligheterna att inom ramen för EU:s nuvarande regelverk och arbetssätt främja insyn, delaktighet och inflytande för aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom EU.

TCO har tagit del av utredningen och inkommer här med följande yttrande. Yttrandet följer, efter en inledande kommentar, betänkandets egen disposition.

Inledande kommentar

EU är en del av den svenska demokratin och påverkar svenska samhällsförhållanden, arbetsmarknaden samt TCO-förbundens medlemmar. Det är därför av yttersta vikt att det finns kunskap och information om hur besluten inom EU fattas och hur de påverkar Sverige samt att det finns möjligheter till delaktighet och inflytande i beslutsprocesserna.

TCO delar utredningens slutsatser att det svenska politiska systemet fortfarande inte anpassats fullt ut till EU-medlemskapet och att det råder en stor brist på offentliga samtal om EU-relaterade frågor, på kunskap och möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande. I längden leder dessa förhållanden till att demokratin urgröps. TCO välkomnar därför utredningens betänkande som ett angeläget och konstruktivt bidrag till att stärka den svenska delaktigheten i EU.

TCO vill dock redan i inledningen påpeka att utredningen har förbisett en för de svenska arbetsmarknadsparterna central aspekt av insynen, delaktigheten och inflytandet i frågor som beslutas inom EU. Det gäller den fördragsfästa sociala dialogen som ger parterna rätt till information och samråd med EU-kommissionen om olika förslag redan på ett tidigt stadium. Parterna kan också själva träffa avtal som sedan kan omvandlas till direktiv. Dessutom har de svenska fackliga organisationerna ett ansvar i genomförandet av EU-rätten, framför allt vad gäller kontroll av efterlevnad av direktiv på arbetsrättens och arbetsmiljöns område. Vi återkommer till denna avsaknad av parternas roll i yttrandet till utredningens olika delar.

3. Bättre kunskap om EU

TCO välkomnar i stort utredningens förslag i denna del, men understryker att huvudansvaret för att främja insyn, delaktighet och inflytande ligger framför allt på regeringen, riksdagen och de politiska partierna, bland annat vad gäller att skapa en relevant debatt om politiska beslut. Det är i sammanhanget viktigt att framhålla Regeringskansliets ansvar att visa vägen och att ta frågor som beslutas inom EU på allvar. Regeringskansliet bör även tillförsäkra en samordning mellan olika aktörer, politikområden och nivåer, inklusive EU-nivån, i arbetet med Agenda 2030 och politiken för global utveckling (PGU).

TCO beklagar att utredningen inte behandlar kunskapsnivån hos tjänstemän i Regeringskansliet och i riksdagen, även vad gäller svenska samhällsförhållanden, exempelvis arbetsmarknadsparternas roll och den svenska arbetsmarknadsmodellen. TCO har upprepade gånger upplevt en bristande kunskap inom Regeringskansliet och olika myndigheter om den svenska partsmodellen. För att förstå hur EU påverkar Sverige krävs bland annat kunskap om relationerna på svensk arbetsmarknad. Detta inbegriper parternas självständiga roll och ansvar att i avtal reglera löner och en rad olika arbets- och anställningsvillkor, samt tillse att bestämmelser i EU-rättsliga instrument kopplade till arbetsmarknaden och arbetslivet efterlevs. En god kunskap i dessa frågor skapar bättre förutsättningar för påverkan på EU-nivå som leder till tillfredställande resultat för Sveriges del. TCO föreslår därför att information om den svenska partsmodellen ingår i de interna utbildningarna inom Regeringskansliet.

3.4 Kunskap hos kunskapsförmedlarna

TCO anser att utredningens definition av begreppet kunskapsförmedlare är för snävt. Det är anmärkningsvärt att utredningen inte har några tankar om hur arbetsmarknadens parter kan involveras i arbetet med att skapa större engagemang för EU. TCO-förbunden har tiotusentals förtroendevalda vars professioner påverkas av EU-beslut. Många av dem är engagerade i de olika fackliga samorganisationer och branschspecifika federationer som verkar på EU-nivå. Andra har en roll i den sociala dialogen eller sitter i europeiska företagsråd. Dessa förtroendevalda och förbundsanställda kan tillföra en djup kunskap om den svenska arbetsmarknadsmodellen till sitt vetande i EU-frågor och är viktiga kunskapsförmedlare även de.

Utredningen visar på ett illustrativt sätt hur samhällets beslutsfattare på alla nivåer har högst rudimentära kunskaper om EU-samarbetet.

TCO medger att även arbetsmarknadens parter kan förstärka sina insatser för att bidra till en positiv utveckling. TCO och TCO-förbunden har under de senaste åren därför återupptagit sin utbildningsverksamhet i EU-frågor, en verksamhet som fick stryka på foten när de ekonomiska villkoren för facklig utbildning kraftigt försämrades 2006-2007. I enlighet med utredningens slutsatser vill TCO satsa på att utbilda beslutsfattare inom förbunden, som i sin tur kan påverka andra och skapa debatt kring EU-påverkan i de fackliga frågorna. För att denna verksamhet ska kunna utvecklas och stärkas föreslår TCO ett särskilt anslag till arbetsmarknadens parter med fokus på ett kunskapslyft i EU-relaterade frågor för respektive organisations ledare på olika nivåer.

TCO anser dessutom att för att målgruppen för utredningens förslag till kompetenshöjande insatser (särskilt lärare, journalister och tjänstemän inom kommun- och landsting) ska klara av att förverkliga nya eller förstärkta mål och ta till sig av kompetensutveckling i en redan pressad arbetssituation krävs en tydlig prioritering från arbetsgivarna och att de tillhandahåller resurser i form av bland annat arbetstid för kompetensutveckling.

TCO anser därutöver att regeringen bör beakta Sveriges unika utbildningsinsatser för vuxna såsom komvux, yrkeshögskolor och folkskolor i arbetet med att påverka kunskapsnivån hos medborgarna.

3.4.1 Lärarkårens EU-kunskaper; 3.5 EU i skolan

TCO anser att den del av utredningen som handlar om lärarutbildningarna har vissa brister, vilket får konsekvenser för förslagen. För det första blir det bristfälligt att endast rikta sig mot samhällskunskapsämnet inom ämneslärarprogrammet eftersom EU berör skolan brett och även skolformer för yngre barn. För det andra uppfattar utredningen det som att EU-kunskap i huvudsak undervisas inom ramen för särskilda kurser. Eftersom EU-frågor oftast är integrerade med det svenska politiska systemet är det snarast en fördel att även moment om EU är integrerade i övriga kurser. TCO anser därför att det inte skulle vara en önskvärd utveckling med separata EU-kurser inom lärarutbildningarna.

Däremot kommenterar utredningen inte att lärarstudenter i alldeles för liten utsträckning deltar i EU:s olika utbytesprogram. TCO vill betona vikten av att lärarutbildningarna blir internationaliserade i större utsträckning och anser att man i första hand ska undanröja strukturella hinder för lärarstudenters deltagande i utbytesprogram, samt uppmana lärosätena att intensifiera arbetet med att få fler utresande lärarstudenter.

TCO tillstyrker förslaget till förstärkning av lärarfortbildning inom ramen för EU-skolambassadörsprogrammet och ser positivt på att

bredda satsningen mot lärare på yrkesprogram i gymnasieskolan samt mot skolledare. Det bör dessutom övervägas om även lärare inom andra skolformer kan omfattas.

TCO motsätter sig förslaget om att stärka EU-nivån i undervisningen genom ytterligare förtydliganden i kurs- och ämnesplanerna, eftersom kunskap om EU redan ingår i det centrala innehållet i aktuella kurs- och ämnesplaner i samhällskunskap.

TCO ställer sig även tveksam till särskilda skolsatsningar såsom digitala test med tävlingsmoment. Risken är att sådana arrangemang inkräktar på elevernas undervisningstid och spär på lärarnas arbetsbelastning, vilket måste tas i beaktande även om syftet är gott. I så stor utsträckning som möjligt bör därför deltagande i sådana inslag vara upp till professionen.

3.4.2 Journalistkårens EU-kunskaper

TCO tillstyrker delar av förslagen i denna del. För att syftet med förslagen i utredningen ska kunna uppnås är det av avgörande betydelse att samtliga journalister, oavsett anlitandeform, får möjlighet att ta del av utbildningsinsatserna. En stor del av journalistkåren är frilansar, det vill säga självständiga uppdragstagare. Det finns också många journalister som är visstidsanställda. Det är viktigt att även dessa grupper ges möjlighet att delta vid utbildningen. Hänsyn bör tas till de praktiska och ekonomiska svårigheter som dessa journalister har att delta i kompetensutvecklande aktiviteter på arbetstid. Förslaget till kortare utbildningar vid ett stort antal medieföretag bör kompletteras med en plan för hur journalister som inte ges möjlighet att gå utbildningen på en redaktion ska kunna ta del av den. TCO föreslår dessutom att det inom ramen för utbildningssatsningarna bör ingå information om arbetsmarknadens parter och hur EU påverkar den svenska partsmodellen.

4. Bättre insyn, delaktighet och inflytande

TCO tillstyrker utredningens förslag om att regeringen bör tidigarelägga och stärka sin dialog med intresseorganisationer och andra aktörer under det förberedande arbete som sker parallellt med EU-kommissionens utveckling av lagstiftningsförslag samt inför och under förhandlingsarbetet i EU.

4.5.1 Regeringen

TCO anser att förslaget till beredningsgrupper är särskilt betydelsefullt. Det existerar liknande strukturer redan idag och TCO har goda erfarenheter från de samråd och referensgrupper som vi medverkar i. Det finns dock exempel på där fackliga organisationer

inte blivit inbjudna till samråd eller referensgrupper. Det är TCO:s bedömning att detta oftast har berott på dålig kunskap om de fackliga organisationernas uppgift och roll. Det finns därför ett värde av att höja ambitionsnivån och ge arbetet en mer enhetlig och transparent form som ska gälla för samtliga departement.

Det är viktigt att regeringen i sammansättningen av beredningsgrupperna beaktar den särskilda ställning som arbetsmarknadens parter ges både genom EU:s fördrag och som en följd av den arbetsmarknadsmodell vi har i Sverige. I frågor som rör regleringen av arbetsmarknaden bör beredningsgruppen som regel bestå av representanter från parterna. EU:s påverkan på den svenska partsmodellen och de fackliga organisationernas medlemmar sker dessutom inom andra politikområden än arbetsmarknadspolitiken och arbetsrätten, även om det i det förberedande eller inledande lagstiftningsarbetet inte ter sig uppenbart. Det kan till exempel röra sig om reglering av den inre marknaden eller den ekonomiska styrningen. Arbetsmarknadens parter bör därför bjudas in till de beredningsgrupper, oavsett ansvarigt departement, som har att hantera sakfrågor med förmodade konsekvenser för parternas intresseområden.

Existerande samrådsstrukturer bör samtidigt behållas, särskilt vad gäller Arbetsmarknadsdepartementets samråd med arbetsmarknadens parter inför möten i EPSCO-rådet. Dessa bör kompletteras med strukturerade och formaliserade informationsträffar med företrädare för arbetsmarknadens parter i Bryssel efter möten i Europeiska rådet samt i relevanta rådskonstellationer och rådsarbetsgrupper.

Enligt utredningen bör en beredningsgrupp normalt inte behöva vara inkopplad när förhandlingarna i rådet rör detaljfrågor och lagtekniska lösningar. Vår erfarenhet visar dock att det är viktigt för regeringen att även i det skedet stämma av sina ståndpunkter med arbetsmarknadens parter för att korrekt bedöma vilka effekter lagstiftningen kommer att få på den svenska arbetsmarknaden.

TCO tillstyrker också förslaget om nationella e-samråd. Dessa samråd ska dock utgöra ett komplement till och inte ersättning för beredningsgrupperna. Frågorna bör formuleras på ett sätt som inte är ledande och svarsalternativen bör ej vara låsta.

För att ytterligare stärka delaktigheten och inflytandet för olika aktörer vill TCO särskilt föreslå att regeringen i ett tidigt skede bjuder in till samråd om de årliga övergripande prioriteringarna för EU-arbetet.

Utredningen berör inte den svenska regeringens inflytande i frågor som beslutas inom EU eller betydelsen av kunskap inom EU:s institutioner om svenska samhällsförhållanden. Båda dessa aspekter

kan stärkas om Regeringskansliet arbetar mer strategiskt och samlat med att få in fler svenskar i EU:s institutioner, genom den formella antagningsprocessen för handläggare, tillsättandet av högre poster samt utstationering av nationella experter. Universitets- och högskolerådet (UHR) har i uppdrag att främja svenska medborgares närvaro i institutionerna, men TCO är av uppfattningen att även andra myndigheter bör vara involverade i detta arbete. Dessutom bör de ekonomiska resurserna för utsändande av nationella experter centraliseras inom Regeringskansliet för att undvika att berörda departement av kostnadsskäl avstår från att sända ut sin personal.

Utredningen behandlar inte heller den roll som Sveriges ständiga representation vid EU har för den svenska delaktigheten i EU. Som nämnts ovan bör representationen kontinuerligt informera arbetsmarknadsparternas företrädare i Bryssel om EU-arbetet.

Det finns även behov av att stärka kompetensen på representationen vad gäller erfarenhet av och kunskap om den svenska partsmodellen och den sociala dialogen, samt att skapa en formaliserad struktur för samverkan och informationsutbyte mellan de svenska arbetsmarknadsparterna och Regeringskansliet. TCO föreslår därför att regeringen utser två arbetsmarknadsråd, nominerade av parterna, för placering vid representationen, utöver den tjänsteman från Arbetsmarknadsdepartementet som är arbetsmarknadsråd idag. Parternas arbetsmarknadsråd skulle ha förutsättningar att uppmärksamma förslag som påverkar den svenska arbetsmarknaden och kollektivavtalsmodellen, och att föra en närmare dialog både med parterna och EU:s institutioner om dessa.

4.5.2 Riksdagen

Det ligger utanför utredningens uppdrag att lämna förslag som rör riksdagens formella hantering av EU-frågorna. TCO välkomnar därför riksdagsstyrelsens beslut den 8 juni att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska utreda riksdagens arbete med EU-frågor. TCO delar dock utredningens bedömning att riksdagen bör vara en central arena för offentlig EU-debatt i Sverige, bland annat genom att arrangera offentliga evenemang med inbjudna externa aktörer. TCO skulle välkomna om riksdagen till exempel bjöd in företrädare för EU-kommissionen för debatt om kommissionens arbetsprogram och företrädare för den svenska regeringen om de övergripande prioriteringarna för EU-arbetet.

4.5.3 Myndigheter

TCO tillstyrker förslaget att tydliggöra myndigheternas samrådsansvar och deras skyldighet att informera om sina åtaganden i EU-relaterade frågor samt deltagande i pågående EU-processer. Det är anmärkningsvärt att myndigheter, som utredningen påvisar,

representerar Sverige på EU-nivån utan någon skyldighet att samråda med berörda aktörer.

4.5.4 Kommuner och landsting/regioner

TCO tillstyrker särskilt rekommendationen till kommunerna att öka graden av samråd med intresseorganisationer och andra aktörer i det EU-relaterade arbetet. Detta bör ge lokala fackförbund möjlighet till påverkan och att ta emot information.

Bättre information om EU

5.5.1. Regeringskansliet

TCO tillstyrker förslaget om skapandet av en EU-portal på regeringen.se med information om regeringens EU-politik och alla viktigare pågående processer, inklusive lagstiftningsarbetet. Denna portal skulle antingen kunna skapas som en ny webbplats eller kopplas ihop med den existerande webbplatsen ”Rättsdokument”, som inbegriper en ”lagstiftningskedja”.¹ TCO vill dock framhålla att de redaktörer som utredningen föreslår ska tillsättas inte bör agera som journalister. TCO anser oavsett att det är ännu viktigare att riksdagens EU-upplysning får tillräckliga resurser för att kunna återställa omfattningen av sin verksamhet till samma nivå som innan 2012.

5.6.2 Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps

TCO ställer sig positiv till utredningens förslag till ett tydligare uppdrag för Sieps samt till myndighetens roll i kompetensutvecklande satsningar. TCO bedömer dock att ökade anslag till myndigheten krävs för att förslagen ska kunna realiseras.

5.8.3 Övriga aktörer som bidrar till den offentliga EU-debatten

TCO vill särskilt framhålla nyhetssajten Europaportalen.se som en mycket viktig kunskapskälla för allmänheten. Europaportalen förmedlar oberoende dagsnyheter från EU. Den ägs av föreningen Europaportalen.se vars medlemsorganisationer representerar arbetsgivare och löntagare på den svenska arbetsmarknaden.

Eva Nordmark

Ordförande

Per Hilmersson

Internationell chef

¹ Se exempelvis <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/09/sou-201578/>