

Fem år i EU

*— en utvärdering av statsförvaltningens
medverkan i EU-samarbetet*



Huvudrapport

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	7
1	Analys och slutsatser	11
1.1	EU-arbetet är framgångsrikt men flera brister finns kvar	11
1.2	Ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter har både för- och nackdelar	13
1.3	Samordning mellan departement och myndigheter behöver tydligare rutiner	15
1.4	Fler formella rutiner i förhandlingsarbetet	16
1.5	Det saknas en samlad bild av myndigheternas omfattande EU-arbete	18
1.6	Regeringen saknar underlag för att följa upp myndigheternas EU-arbete	19
1.7	Myndigheternas organisation och arbetsformer har påverkats	21
1.8	Statstjänstemännen har en nyckelroll i EU-arbetet	22
1.9	Öppenhet och information i myndigheternas EU-arbete	24
1.10	Förvaltningsmodellens ändamålsenlighet i EU-arbetet	28
2	Uppdraget	31
2.1	Bakgrund	31
2.2	Regeringens direktiv	32
2.3	Inriktning och avgränsningar	33
2.4	Underlag till rapporten	33
2.5	Rapportens disposition	34
3	Tidigare utredningar	37
3.1	Utredningar inför EU-medlemskapet	37
3.2	1996 års utredning om EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning	39
4	Effekter på Regeringskansliet	43
4.1	Departementens EU-arbete – omfattning och behov av resurser	44
4.2	Ansvarsfördelning och samordning präglar departementens EU-arbete	50
4.3	Departementens deltagande i EU-organ	57
4.4	Myndigheternas medverkan i departementens EU-arbete	60
4.5	Departementens behov av förändringar i det svenska EU-arbetet	70
5	Effekter på styrning och samordning	81
5.1	Samordning mellan departement och myndigheter	81
5.2	Myndigheternas deltagande i EU-organ	84
5.3	Instruktionsgivning och återrapportering	86

6	Effekter på myndigheternas organisation och arbetsformer	91
6.1	Myndigheternas EU-arbete – omfattning och resursbehov	92
6.2	Kontakter med andra myndigheter och intresseorganisationer	95
6.3	Myndigheternas kompetensbehov i EU-arbetet	97
6.4	Myndigheternas behov av förändringar i EU-arbetet	98
6.5	Statstjänstemannarollen i EU-arbetet	103
7	Effekter på öppenhet och insyn	107
7.1	Offentlighetsprincipen – en hörnsten i svensk demokrati	107
7.2	Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete	109
7.3	Myndigheternas information	112
7.4	Initiativ till reformer på EU-nivå	115
8	Studie kommissionens lagstiftningsansvar och svensk medverkan i verkställighetskommittéer – en sammanfattning	119
8.1	Inledning	119
8.2	Systemet med verkställighetskommittéer	119
8.3	Kommissionens ökade lagstiftningsansvar	120
8.4	En modell över samarbetet mellan kommissionen och verkställighetskommittéer	122
8.5	Implikationer på svensk statsförvaltning	123
9	Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden – Sammanfattning	127
9.1	Ansvarsfördelning mellan departement och myndigheter	127
9.2	Samordning och kontakter i det svenska EU-arbetet	129
9.3	Styrning och uppföljning av myndigheternas medverkan	130
Bilagor		
1	Regeringens direktiv (ej i PDF)	133
2	Intervjulist	137
3	Deltagare på Statskontorets hearing	139

Sammanfattning

Regeringens utvärderingsuppdrag

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat erfarenheterna av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet. Rapporten är en uppföljning av den studie som Statskontoret genomförde år 1996 om statsförvaltningens EU-arbete under det första medlemskapsåret. Syftet är att undersöka vilka förändringar som har skett i EU-arbetet under Sveriges fem medlemskapsår.

Underlag till rapporten

Statskontoret har genomfört ett flertal studier för att samla in underlag till rapporten. Enkäter har skickats till samtliga departement och de centrala förvaltningsmyndigheterna. Fallstudier har genomförts av tre EU-intensiva politikområden. Statskontoret har även låtit genomföra en studie av kommissionens lagstiftningsansvar och svensk medverkan i verkställighetskommittéer. Inom ramen för uppdraget har Statskontoret även studerat öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete. I anslutning till dessa studier har Statskontoret intervjuat ett stort antal tjänstemän inom statsförvaltningen.

Ett framgångsrikt EU-arbete men brister kvarstår

Statskontoret konstaterar att det svenska EU-arbetet i många avseenden har fungerat väl under de fem medlemskapsåren. Sedan inträdet i EU 1995 har successiva anpassningar och åtgärder genomförts i statsförvaltningen för att möta de krav som EU-samarbetet ställer. Sverige agerar oftast utifrån ståndpunkter som är väl samordnade, genomarbetade och nationellt förankrade. Dessutom visar Sverige upp goda resultat när det gäller att införliva EG-rättsakter i svenska författningar. Sverige har i betydligt mindre omfattning än de flesta andra medlemsländer gjort överträdelser av EG-rätten.

Det finns dock vissa brister som hämmar effektiviteten i det svenska EU-arbetet. Enligt Statskontoret är det viktigt att regeringen snarast kommer till rätta med dessa brister eftersom det svenska ordförandeskapet i EU kommer att ställa mer långtgående krav på att det svenska arbetet bedrivs effektivt.

EU-samarbetet förändras

EU-samarbetet har förändrats under den tid som Sverige varit medlem. I stort sett samtliga departement och myndigheter i Statskontorets enkätundersökning anger att EU-arbetet har ökat markant sedan 1996 och att det

fortsätter att växa. Detta innebär att behovet av en samlad redovisning och uppföljning av EU-arbetet har ökat.

Regeringen saknar heltäckande bild av myndigheternas EU-arbete

Flera departement saknar kunskap om det svenska deltagandet i EU:s verkställighetskommittéer på det egna ansvarsområdet. Därmed saknar regeringen underlag för att följa upp en stor del av det svenska EU-arbetet. Detta försämrar också regeringens möjligheter att informera riksdagen om EU-arbetet. Därför bör snarast samtliga departement börja upprätta fullständiga förteckningar över vilka kommittéer som finns inom deras respektive ansvarsområden.

Regeringen har inte underlag för att följa upp EU-arbetet

Det saknas en enhetlig och heltäckande bild av myndigheternas medverkan i EU-arbetet. Statskontoret föreslår därför att regeringen preciserar kraven för hur myndigheterna skall redovisa sitt EU-arbete. Mycket tyder på att det finns ett generellt behov av att förbättra myndigheternas medverkan i det svenska berednings- och förhandlingsarbetet som i stort sett inte har förändrats sedan 1996.

Det behövs större framförhållning

Den svenska statsförvaltningen är fortfarande alltför passiv i de tidiga faserna i EU:s lagstiftningsprocess. Det främsta skälet är att man saknar den tid och de resurser som är nödvändiga för att kunna arbeta mer långsiktigt och strategiskt mot EU-kommissionen. Enligt Statskontoret är det angeläget att Sverige arbetar med större framförhållning för att i högre grad kunna påverka kommissionens förberedande arbete och EU:s dagordning. Det bör därför hållas fler regelbundna möten mellan ledningarna för departement och myndigheter för att utveckla och förankra långsiktiga handlingslinjer. Regeringen bör även ta initiativ till att efter det svenska ordförandeskapet i EU utreda på vilka områden som det finns behov av att tillföra departementen resurser i EU-arbetet.

Ansvarsfördelning mellan departement och myndigheter

Den övergripande ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan departement och myndigheter är i stort sett väl avvägd och skapar goda förutsättningar för ett effektivt svenskt EU-arbete. Det har dock sedan 1996 skett vissa

förändringar i denna fördelning. Den mest märkbara är att departementen utökat sitt deltagande i EU:s verkställighetskommittéer. Men fortfarande är det främst myndigheterna som svarar för det svenska deltagandet i kommittéerna.

Samordningen mellan departement och myndigheter behöver förstärkas

EU-frågorna hanteras av ett begränsat antal departements- och myndighetstjänstemän på respektive område. Detta har skapat ett nära samarbetsklimat mellan departement och myndigheter som bidrar till ett samordnat och enhetligt svenskt agerande i EU. Effektiviteten i samordningen blir dock i hög grad beroende av enskilda nyckelpersoner.

Liksom 1996 är det fortfarande informella och direkta kontakter som är det klart vanligaste samordningsförfarandet mellan departements- och myndighetstjänstemän. Den informella samordningen i kombination med den höga personalomsättningen i Regeringskansliet tenderar dock att försvaga effektiviteten och långsiktigheten i det svenska EU-arbetet. Därför behövs det tydligare och mer strukturerade rutiner. En sådan förstärkning av samordningen får dock inte leda till tröghet, ökad tidsåtgång eller andra konsekvenser som hämmar effektiviteten i EU-arbetet.

Fortfarande vanligt med muntliga instruktioner

Jämfört med 1996 har instruktionsgivning och återrapportering till viss del fått ökad betydelse i det praktiska förhandlingsarbetet. Även om det idag ges fler skriftliga instruktioner så är det fortfarande vanligt med muntliga instruktioner, inte minst för deltagande i verkställighetskommittéer. Detta är enligt Statskontoret inte tillfredställande. Det är viktigt att så långt som möjligt säkerställa insyn och ansvarsutkrävande i förhandlingsarbetet. Det bör därför som regel alltid ges skriftliga instruktioner till svenska representanter i verkställighetskommittéer. Instruktionernas detaljeringsgrad bör även anpassas efter de krav på tydlighet och förhandlingsutrymme som ställs olika förhandlingssituationer.

Öppenhet och information i EU-arbetet

Förutsättningarna för öppenhet och insyn i den svenska statsförvaltningens verksamhet har inte minskat genom EU-medlemskapet. Vissa brister finns dock i myndigheternas hantering av EU-handlingar. Statskontoret föreslår därför att utbildningen intensifieras inom förvaltningen och att myndigheter-

na utarbetar interna rutiner för hur EU-handlingar skall hanteras. Det finns även ett behov av att förbättra informationsgivningen till medborgarna.

Den svenska förvaltningsmodellens ändamålsenlighet

Statskontoret konstaterar med stöd av genomförda studier att statsförvaltningens EU-arbete inte fordrar någon ändring av regeringsformens bestämmelser om förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Det finns dock skäl som talar för att frågan om utformningen av den svenska förvaltningsmodellen även fortsättningsvis måste uppmärksammas. I EU-arbetet är de informella kontakterna mellan departement och myndigheter ett viktigt komplement till den formella styrningen. De informella kontakterna är dock så omfattande att rollfördelningen mellan regeringen, departementstjänstemän och myndighetstjänstemän blivit otydlig. Detta försämrar möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande i EU-arbetet. Statskontoret anser att en ökad användning av formella rutiner, såsom skriftliga instruktioner, skulle förbättra insynen och ansvarsutkrävandet i EU-arbetet. I annat fall riskerar de informella inslagen i EU-arbetet att undergräva den svenska förvaltningsmodellen som förutsätter en tydlig rollfördelning och ett samband mellan maktbefogenhet och ansvar.

1 Analys och slutsatser

1.1 EU-arbetet är framgångsrikt men flera brister finns kvar

Statskontorets övergripande bedömning är att det svenska EU-arbetet efter drygt fem års medlemskap i många avseenden fungerar väl. Sedan det svenska inträdet i EU har successiva anpassningar gjorts i statsförvaltningen för att möta de krav som EU-samarbetet ställer.

Statskontoret kan dock konstatera att vissa brister kvarstår och andra har tillkommit. Enligt Statskontoret är det angeläget att regeringen snarast kommer till rätta med de problem och brister som hämmar effektiviteten i EU-arbetet.

Sverige har nu varit medlem i Europeiska unionen i drygt fem år. Sedan det svenska inträdet år 1995 har successiva anpassningar gjorts i statsförvaltningen för att möta de krav som EU-samarbetet ställer. Bland annat har de formella rutinerna för instruktionsgivning och återrapportering fått ökat genomslag i det praktiska förhandlingsarbetet. Svenska förhandlare i EU-organ får i dag skriftliga instruktioner i större utsträckning än de fick ett år efter EU-inträdet. Den övergripande ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan departement och myndigheter är väl avvägd och skapar goda förutsättningar för ett effektivt svenskt EU-arbete. Sverige agerar oftast i EU-samarbetet utifrån ståndpunkter som är väl samordnade, genomarbetade och nationellt förankrade. Dessutom kan Sverige visa upp goda resultat när det gäller att införliva EG-rättsakter i svenska författningar. Jämfört med de flesta andra medlemsländer har Sverige i betydligt mindre omfattning svarat för konstaterade överträdelser av EG-rätten. Statskontorets övergripande bedömning är därför att det svenska EU-arbetet i många avseenden fungerar väl efter fem års medlemskap.

Under den tid som Sverige varit medlem i EU har även samarbetet inom EU förändrats. Det löpande lagstiftningsarbetet och inte minst antagandet av Amsterdamfördraget har medfört att nya samarbetsområden tillkommit och att redan etablerade områden fördjupats. I Statskontorets enkätundersökning anger i stort sett samtliga departement och förvaltningsmyndigheter att EU-arbetet växer i omfattning för varje år och att de sedan 1996 haft en markant ökning av EU-relaterade arbetsuppgifter. År 2000 uppskattar sju av tio departement att det EU-relaterade arbetet överstiger 40 procent av den samlade arbetstiden.

Därtill har EU:s lagstiftningsprocess till viss del ändrat karaktär. Statskontorets utvärdering visar att de rättsakter som rådet och Europaparlamentet antar utgör en allt mindre andel av den totala mängd rättsakter som EU i sin

helhet antar varje år. I stället antas allt fler rättsakter av kommissionen i enlighet med det decentraliserade beslutförfarandet i artikel 202 i Romfördraget och systemet med s.k. verkställighetskommittéer.

Statskontoret kan konstatera att det finns vissa brister som hämmar effektiviteten i det svenska EU-arbetet, både sådana som finns kvar sedan Statskontorets förra utvärdering 1996 och sådana som tillkommit därefter. En av bristerna är att den svenska statsförvaltningen fortfarande är relativt svag på att tidigt i EU:s beslutsprocess påverka kommissionens förberedande arbete och påverka EU:s dagordning. Det finns ett behov av att Sverige bör agera med bättre framförhållning och långsiktighet i EU-samarbetet.

Statskontoret utvärdering visar även att det saknas en samlad bild av myndigheternas omfattande medverkan i verkställighetskommittéer. Regeringen har därmed inte insyn i och saknar underlag för att följa upp en stor del av det svenska EU-arbetet. Enligt Statskontoret försämrar det regeringens möjligheter att fullt ut hålla riksdagen informerad om vad som sker inom ramen för EU-samarbetet.

Vidare är den höga personalomsättningen i Regeringskansliet till nackdel i EU-arbetet då den försvårar möjligheterna att uppnå kontinuitet och stabilitet i statsförvaltningen. Dessutom är underhandskontakterna mellan departement och myndigheter av så stor omfattning att de aktualiserar frågor om insyn och ansvarsutkrävande i EU-arbetet.

Enligt Statskontoret är det angeläget att regeringen snarast kommer till rätta med dessa problem och brister i EU-arbetet. Den pågående regeringskonferensen om utveckling av EU-samarbetet och det kommande svenska ordförandeskapet i EU kommer ställa än mer långtgående krav på att det svenska EU-arbetet bedrivs effektivt.

I följande avsnitt i detta kapitel redovisar Statskontoret en närmare analys av de förändringar som skett i EU-arbetet sedan 1996.

1.2 Styrningen av EU-arbetet behöver förstärkas

Statskontorets utvärdering visar att det sedan 1996 har skett mindre förskjutningar av ansvar och uppgifter mellan departement och myndigheter i EU-arbetet. Den mest märkbara förskjutningen är att departementen ökat sitt deltagande i verkställighetskommittéer. Ansvarsfördelningen uppfattas vara flexibel och ändamålsenlig genom att enskilda frågor från fall till fall kan hanteras på den lämpligaste förvaltningsnivån.

Enligt Statskontoret har den rådande ansvarsfördelningen emellertid vissa nackdelar i EU-arbetet. Den svenska statsförvaltningen är alltför passiv i de tidiga faserna i EU:s lagstiftningsprocess. Det finns behov av en tydligare formulerad politisk vilja och bättre framförhållning i EU-arbetet. Statskontoret anser att det bör skapas utrymme för regelbundna möten för ledningarna för departement respektive myndigheter för att säkerställa att Sverige utifrån tydliga prioriteringar arbetar med större framförhållning i EU. Enligt Statskontoret bör regeringen även ta initiativ till att efter det svenska ordförandeskapet i EU närmare utreda på vilka områden som departementen bör tillföras resurser för att öka effektiviteten i EU-arbetet.

Erfarenheter från det första medlemskapsåret visade att den traditionella ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan departement och myndigheter var ändamålsenlig i EU-arbetet. En naturlig fördelning av politiska respektive saktekniska frågor hade uppnåtts genom att myndigheterna svarade för insatser inom kommissionens verksamhet medan departementen svarade för ministerrådsarbetet, dock med omfattande biträde från myndigheterna.

Denna övergripande ansvars- och uppgiftsfördelning i EU-arbetet har till viss del förändrats sedan 1996. Statskontorets utvärdering visar att det skett mindre förskjutningar av ansvar och uppgifter mellan departementen och myndigheterna. Den mest märkbara förändringen är att departementen på flera områden ökat sitt deltagande i verkställighetskommittéer. På andra områden har dock myndigheter fått ett större ansvar för beredning och förhandling i rådsarbetsgrupper.

Det är inte fråga om en strikt uppdelning av ansvar och uppgifter mellan departement och myndigheter. Det sker ett omfattande och nära utbyte av sakteknisk kompetens och politiska bedömningar i såväl ministerrådsarbetet som verkställighetskommittéerna. Ansvarsfördelningen uppfattas vara flexibel och ändamålsenlig genom att enskilda frågor från fall till fall kan hanteras på den lämpligaste förvaltningsnivån.

Den rådande ansvarsfördelningen har emellertid vissa nackdelar i EU-arbetet. Statskontorets utvärdering visar att den svenska statsförvaltningen fortfarande är alltför passiv i de tidiga faserna i EU:s lagstiftningsprocess. Ansvarsfördelningen innebär att det svenska EU-arbetet i hög grad är inriktat

mot det formella arbetet i ministerrådets arbetsgrupper och kommissionens verkställighetskommittéer. Det finns en insikt bland departement och myndigheter att det är i den tidiga och informella utformningen av EU:s politik som möjligheterna till inflytande och idépåverkan för små medlemsländer är som störst.

Många departement och myndigheter menar att problemet till viss del förklaras av att svenska statstjänstemän inte varit vana att arbeta i informella nätverk och i allianser med andra medlemsländer men att detta är ett arbetsätt som man fått allt större erfarenhet av. Det främsta skälet är dock att man saknar den tid och de resurser som är nödvändiga för kunna arbeta mera långsiktigt och strategiskt mot kommissionen.

Flera myndighetstjänstemän efterlyser även en tydligare formulerad politisk vilja och bättre framförhållning i EU-arbetet. Ett problem är att det finns alltför breda ambitioner på många områden och att departementen vill täcka in alltför många frågor. En uppfattning är att det svenska EU-arbetet skulle vinna i inflytande om det koncentrerades på färre frågor och om mer resurser satsades på de prioriterade områdena.

Enligt Statskontoret är det angeläget att Sverige utifrån tydliga prioriteringar arbetar med större framförhållning i de tidiga faserna av EU:s beslutsprocess. Regeringen bör med stöd från myndigheterna utveckla det långsiktiga EU-arbetet genom att i större utsträckning driva svenska prioriterade frågor inom kommissionen. Det bör skapas utrymme för mer regelbundna möten mellan ledningarna för departement och myndigheterna för att säkerställa att långsiktiga handlingslinjer läggs fast och blir politiskt förankrade.

Av enkätundersökningen framgår att nio av tio departement ser ökad storlek på Regeringskansliet som en viktig strukturell förändring för att förbättra effektiviteten i det svenska EU-arbetet. Enkätundersökningen visar dock att det är rör sig om en relativt begränsad ökning då resursbehoven vid flera departement understiger fem årsarbetskrafter. Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till att efter det svenska ordförandeskapet i EU närmare utreda på vilka områden som det finns behov av att tillföra departementen resurser i syfte att utveckla och driva ett långsiktigt EU-arbete.

1.3 Utveckla samordningen mellan departement och myndigheter

I likhet med 1996 är det vanligaste samordningsförfarandet informella och direkta kontakter mellan departements- och myndighetstjänstemän. Ett problem är att såväl effektiviteten i den informella samordningen som långsiktigheten i det svenska EU-arbetet försvagas av den höga personalomsättningen i Regeringskansliet. Flera departement och myndigheter efterlyser därför mer strukturerade och tydligare rutiner för samordningen.

Ett effektivt svenskt EU-arbete förutsätter en ändamålsenlig samordning mellan politiska bedömningar och den sakkunskap som myndigheterna besitter. Enligt Statskontoret får en förstärkning av samordningen inte innebära att det införs instrument som gör EU-arbetet trögare och mer tidskrävande eller att effektiviteten i arbetet hämmas på annat sätt.

Ansvarsfördelningen i det svenska EU-arbetet ställer krav på en väl fungerande samverkan och ett effektivt informationsutbyte mellan departement och myndigheter. Statskontorets enkätundersökningar visar att departement och myndigheter i dag liksom 1996 använder flera slags formella och informella samordningsinstrument i EU-arbetet. Det klart vanligaste samordningsförfarandet utgörs av informella och direkta kontakter mellan tjänstemän från departement och myndigheter. Ett samstämmigt intryck bland de statstjänstemän som Statskontoret intervjuat är att den stora omfattningen av informella inslag i EU-arbetet har medfört att departementen och myndigheterna kommit närmare varandra.

Statskontorets enkätundersökning och fallstudier visar att flera departement och myndigheter anser att de informella och täta kontakterna dem emellan till viss del är problematiska. I likhet med 1996 är det många departement och myndigheter som även 2000 anser det vara angeläget att förstärka samordningen genom att i högre grad använda mer strukturerade och tydligare rutiner, t.ex. i form av bättre organiserade beredningsförfaranden och informationskanaler. Även erfarenheter på tullområdet visar att det finns behov av att bättre strukturera informations- och kontaktvägarna mellan Regeringskansliet, den svenska representation i Bryssel och Tullverket. För att utveckla samordningen av EU-arbetet kan det enligt Statskontoret vara av intresse att närmare studera det effektiva utnyttjandet av datatekniken i den finländska förvaltningen. Inrättandet av det s.k. Eurodoksystemet anses vara en viktig del i framgången i det finländska EU-arbetet. All rapportering från arbetet i ministerrådet och dess arbetsgrupper förmedlas genom ett väl utvecklat datasystem nedåt i den finländska förvaltningen.

Sverige har i jämförelse med andra länder en förhållandevis begränsad central statsadministration. Det finns därför fördelar med att det råder viss rör-

lighet mellan Regeringskansliet och myndigheterna vad gäller personal med lång erfarenhet av och djupa kunskaper i EU-arbetet. Statskontoret kan dock konstatera att den höga personalomsättningen i Regeringskansliet har påtagliga nackdelar för kontinuiteten och stabiliteten i EU-arbetet. EU-frågorna hanteras av ett begränsat antal departements- och myndighetstjänstemän på respektive område. Detta leder visserligen till att det skapas ett nära samarbetsklimat mellan departement och myndigheter, vilket bidrar till ett samordnat och enhetligt svenskt agerande i EU. Effektiviteten i samordningen blir dock i hög grad beroende av enskilda nyckelpersoner. Dessutom försämras möjligheterna till ett långsiktigt och strategiskt EU-arbete av den höga personalomsättningen i Regeringskansliet. Många nya handläggare befinner sig i en upplärningsfas och är fullt upptagna med att klara av det dagliga löpande EU-arbetet. De får därmed inte den tid och erfarenhet som behövs för ett också bedriva mer långsiktigt arbete.

Enligt Statskontoret förutsätter ett effektivt svenskt EU-arbete en ändamålsenlig samordning mellan politiska bedömningar och den sakkunskap som myndigheterna besitter. Såväl departementens som myndigheternas erfarenheter visar att det finns skäl att förstärka samordningen i EU-arbetet. Enligt Statskontoret är det dock viktigt att det inte införs samordningsinstrument gör EU-arbetet trögare och mer tidskrävande eller som på annat sätt hämmar effektiviteten i arbetet.

1.4 Instruktionsgivningen behöver fortfarande förbättras

Enligt Statskontoret är det viktigt att instruktioner och återrapporteringar är skriftliga och väl dokumenterade. De svenska instruktionerna bör vara utformade så att tillgodoser krav på tydlighet och förhandlingsutrymme och ger möjlighet till insyn och ansvarsutkrävande i förhandlingsarbetet.

Jämfört med 1996 har de formella rutinerna fått ett ökat genomslag i det praktiska förhandlingsarbetet. Även om det 2000 ges skriftliga instruktioner i större utsträckning så är muntliga instruktioner fortfarande vanliga och då speciellt för deltagande i verkställighetskommittéer. Detta är enligt Statskontoret inte tillfredsställande. Skriftliga instruktioner bör som regel alltid ges till svenska företrädare i verkställighetskommittéer. Om muntliga instruktioner måste ges bör det bekräftas skriftligen.

Det ansvariga departementet skall se till att de svenska representanterna i rådets arbetsgrupper och i verkställighetskommittéer får instruktioner om svenska ståndpunkter. Instruktionerna skall tas fram med beaktande av reglerna för gemensam beredning och övriga riktlinjer.

Statskontoret kunde utifrån 1996 års departements- och myndighetsenkäter konstatera det fanns bristande rutiner i förhandlingsarbetet. En betydande del av styrsignalerna för myndigheternas deltagande i såväl rådsarbetsgrupper som verkställighetskommittéer gavs muntligt. Efter drygt fem års medlemskap har de formella rutiner fått ett ökat genomslag i det praktiska förhandlingsarbetet. Även om Statskontorets enkätundersökningar visar att det numera ges fler skriftliga instruktioner för myndigheternas deltagande i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer så är muntliga instruktioner fortfarande vanliga. År 2000 anser endast 50 procent av berörda myndigheter att det ges skriftliga instruktioner för deltagande i verkställighetskommittéer. År 1996 uppgick motsvarande andel till 23 procent. Av enkätundersökningen framgår dock att återrapporteringen från förhandlingsinsatser i EU-organ är god. År 2000 anser över 80 procent av myndigheterna att det sker återrapportering från sammanträden i rådets arbetsgrupper och i verkställighetskommittéer.

Att instruktionerna är skriftliga innebär dock inte automatiskt att de är detaljerade. Flera av de intervjuade tjänstemännen menar att det för varje fråga sker en avvägning mellan tillräckligt utförliga instruktioner som tydligt förmedlar den ståndpunkt förhandlaren skall föra fram och tillräckligt öppna mandat som ger utrymme för reella förhandlingar. Statskontorets studier visar också att det inte sällan ges generella instruktioner för deltagande i kommittéer i stället för skriftliga instruktioner inför varje förhandlingstillfälle. Dessa generella instruktioner kompletteras vanligen av att berörda departement och myndigheter håller förberedande möten där de svenska förhandlingspositionerna närmare diskuteras och muntligen läggs fast.

Statskontoret bedömer att den höga andelen muntliga instruktioner i förhandlingsarbetet inte är tillfredsställande och då särskilt vad gäller deltagande i verkställighetskommittéer. Statskontoret anser i likhet med Utredningen om statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80) att skriftliga instruktioner som regel alltid bör ges till svenska företrädare i verkställighetskommittéer. Om muntliga instruktioner måste ges av bl.a. tidsskäl är det viktigt att de bekräftas skriftligen. Det grundläggande är enligt Statskontoret att det initialt i ett förhandlingsarbete utarbetas en skriftlig instruktion. Denna får sedan gälla med muntliga kompletteringar till dess förhandlingssituationen förändrat sig så pass mycket att det är motiverat att utforma en ny skriftlig instruktion.

Det finns enligt Statskontoret flera motiv för att instruktioner och återrapporteringar bör vara skriftliga och väl dokumenterade. Formkraven ger regeringen möjlighet att få insyn i förhandlingsarbetet och utkräva ansvar av tjänstemän för deras förhandlingsinsatser i EU-organ. En god dokumentation gör det även möjligt att gå tillbaka och t.ex. närmare följa upp vilken Sveriges och övriga medlemsländers ståndpunkter varit i en viss förhandling. Det är också viktigt att instruktionernas detaljeringsgrad anpassas efter

de på krav på tydlighet och förhandlingsutrymme som ställs i olika förhandlingsituationer.

1.5 Det saknas en samlad bild av myndigheternas omfattande EU-arbete

Statskontoret kan konstatera att flera departement saknar en fullständig bild av det svenska deltagandet i verkställighetskommittéerna på det egna ansvarsområdet. Regeringen har därmed inte insyn i och saknar underlag för att följa upp en stor del av det svenska EU-arbetet. Statskontoret bedömer att detta försämrar regeringens möjligheter att fullt ut hålla riksdagen förtlöppande informerad om vad som sker inom ramen för EU-samarbetet.

Enligt Statskontoret bör regeringen snarast ålägga samtliga departement att upprätta fullständiga förteckningar över vilka verkställighetskommittéer som finns inom respektive departements ansvarsområden. En samlad förteckning kan lämpligen ingå som en bilaga till regeringens årliga skrivelse till riksdagen om verksamheten i EU.

En klar majoritet av både departement och myndigheter uppger i enkäterna att det finns ett generellt behov av att förbättra myndigheternas medverkan i det svenska berednings- och förhandlingsarbetet. Detta generella behov är i stort sett oförändrat sedan 1996. En skillnad är dock att det 2000 är färre departement som efterlyser en bättre samordning med myndigheter i ministerrådet verksamhet än det var 1996. En annan utveckling kan märkas vad gäller verkställighetskommittéerna. År 2000 är det fler departement som anser att departementet bör använda mer egna resurser för förhandlingsarbete i verkställighetskommittéer än vad som var fallet ett år efter EU-inträdet.

Statskontoret har låtit genomföra en fördjupad studie av verkställighetskommittéernas betydelse i EU:s lagstiftningsprocess och vilka konsekvenser detta har för svensk statsförvaltning. Av denna studie framgår att det utifrån EG-fördragets formuleringar är ministerrådet och Europaparlamentet som uppfattas som EU:s huvudsakliga lagstiftare. Sedan 1986 har dock ett omfattande ansvar för antagandet av gemenskapslagstiftningen överlåtits på kommissionen. Det kan konstateras att kommissionens rättsakter har samma rättsliga verkan och status som rättsakter antagna av ministerrådet och Europaparlamentet och inte sällan är av stor politisk betydelse. Studien visar också att antalet rättsakter antagna av ministerrådet och Europaparlamentet är mindre och i konstant avtagande i förhållande till antalet rättsakter som kommissionens antar.

Den övergripande ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter i EU-arbetet innebär att det i första hand är myndigheterna som svarar för deltagande i verkställighetskommittéer. Det svenska deltagandet regleras närmare av Utrikesdepartementets riktlinjer för handläggningen av frågor som rör EG:s verkställighetskommittéer. I enlighet med dessa riktlinjer erbjuder ansvarsfördelningen regeringen och berörda departement en viktig ledande och kontrollerande funktion. En slutsats som kan dras från studien är att departementen har svårt att leva upp till dessa riktlinjer. Departementen har svårt att hålla sig själva informerade om det praktiska arbetet i de verkställighetskommittéer som finns inom departementets ansvarsområde.

Enligt Utrikesdepartementets riktlinjer skall varje departement ha fullständig kunskap om de verkställighetskommittéer som finns inom det egna ansvarsområdet och en uppdaterad förteckning skall upprättas årligen. Statskontoret kan konstatera att flera departement antingen saknar sådana förteckningar eller endast har ofullständiga förteckningar. Det finns därmed ingen samlad och fullständig bild av det svenska deltagandet i verkställighetskommittéerna. Regeringen har följaktligen inte insyn i och underlag för att följa upp en stor del av det svenska EU-arbetet. Statskontoret bedömer att detta försämrar regeringens möjligheter att fullt ut hålla riksdagen fortlöpande informerad om vad som sker inom ramen för EU-samarbetet.

Enligt Statskontoret bör regeringen snarast ålägga samtliga departement att upprätta fullständiga förteckningar över vilka kommittéer som finns inom respektive departements ansvarsområden. En samlad förteckning som täcker samtliga departements ansvarsområden bör även upprättas och kan lämpligen ingå som en bilaga i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om verksamheten i EU.

1.6 Regeringen saknar underlag för att följa upp myndigheternas EU-arbete

Det svenska EU-arbetet förutsätter en omfattande medverkan av myndigheter. Statskontoret kan dock konstatera att det saknas en enhetlig och heltäckande bild av myndigheternas medverkan i EU-arbetet. Enligt Statskontoret bör regeringen ställa mer precisa krav för hur myndigheterna skall redovisa sitt EU-arbete.

En hög effektivitet i det svenska EU-arbetet förutsätter en omfattande medverkan av myndigheter som besitter en stor sakkunskap på de områden som EU-samarbetet omfattar. I verksförordningen anges att myndigheterna skall ställa den personal till förfogande för Sverige deltagande i EU som regering-

en begär.¹ Det är dock regeringen som ytterst ansvarar för myndigheternas agerande i olika EU-organ. Regeringen har därmed ett principiellt behov av att följa upp att resultaten av myndigheternas arbete ligger i linje med Sveriges övergripande mål och prioriteringar i EU-samarbetet.

Statskontorets enkätundersökning visar att statsförvaltningens EU-arbete fortfarande växer i omfattning. Flertalet myndigheter uppger att de sedan 1996 har haft en markant ökning av de EU-relaterade arbetsuppgifterna. EU-samarbetet har i allt högre grad kommit att påverka politikområden som tidigare var inrikespolitiska. Detta innebär ett ökat behov av en samlad redovisning och uppföljning av statsförvaltningens och särskilt myndigheternas EU-arbete.

Det svenska förhandlingsarbetet i olika EU-organ kännetecknas av en god återrapporteringsdisciplin vilket gör att regeringen har tillgång till en dokumentation av viktiga ärenden i EU:s lagstiftningsprocess. Återrapporteringen är dock av naturliga skäl knuten till enskilda förhandlingstillfällen och behandlar oftast snävt avgränsade delområden av EU-samarbetet. Som Statskontoret redan konstaterat saknar departementen också fullständiga förteckningar över de verkställighetskommittéer som finns inom respektive departementsansvarsområde.

Statskontoret har inom ramen för utvärderingen gått igenom ett antal myndigheters årsredovisningar. Genomgången visar att många av myndigheterna visserligen ger utförliga beskrivningar av utvecklingen av EU-samarbetet på sina respektive verksamhetsområden och av sina prestationer i EU-organ. Beskrivningarna skiljer sig dock åt i uppläggning mellan olika myndigheter. Flertalet myndigheter redovisar inte heller hur stora resurser som avsätts för att delta i olika EU-organ. Enligt Statskontoret innebär det att regeringen inte får en enhetlig och heltäckande bild av myndigheternas medverkan i EU-arbetet. Genom att myndigheterna inte ställer sina prestationer i EU-organ i relation till de kostnader man har saknar regeringen också underlag för att bedöma effektiviteten i myndigheternas EU-arbete.

Statskontoret anser att redovisningen och uppföljningen av myndigheternas EU-arbete bör utvecklas och förstärkas. Regeringen bör ställa mer precisa krav på hur myndigheterna skall redovisa sin medverkan i EU-arbetet. Statskontoret föreslår att sådana krav ställs i ett generellt uppdrag i regleringsbrev till alla myndigheter.

¹ SFS 1995:1322, 16 §

1.7 Myndigheternas organisation och arbetsformer har påverkats

Vid jämförelse mellan enkätundersökningar från 1996 och 2000 framgår att myndigheternas EU-arbete fortsätter att öka i omfattning. EU-medlemskapet påverkar arbetstiden i stor utsträckning och myndigheterna har vidtagit åtgärder för att anpassa organisationen och arbetsformerna till EU-arbetet. Myndigheternas kontakter med andra myndigheter och intresseorganisationer är alltså omfattande. Statskontorets studier visar även att EU-arbetet har förändrat myndigheternas kompetens- och rekryteringsbehov.

En stor majoritet av myndigheterna anser alltså att EU-medlemskapet påverkar myndigheternas samlade arbetstid i stor utsträckning och att den totala arbetstiden har ökat. Både 1996- och 2000 års enkätsvar hänförs ökningen av arbetstid till deltagandet i arbetsgrupper knutna till olika EU-institutioner. Det är något fler myndigheter som bedömer att de EU-relaterade kostnaderna har ökat. En antal myndigheter uppskattar att de EU-relaterade kostnaderna överstiger tjugo procent av myndigheternas förvaltningskostnader.

I enkätsvaren anger många myndigheter att de har vidtagit åtgärder för att anpassa sin organisation och sitt arbetssätt till EU-arbetet. Ett exempel är Tullverket som under 1999 genomförde en genomgripande omorganisation av hela sin verksamhet. Annars är omprioriteringar i verksamheten och utbildning den vanligaste typen av åtgärder enligt flest myndigheter i både 1996 års och 2000 års undersökningar.

Lite drygt hälften av myndigheterna anser att de har tillräckliga resurser för att klara av det EU-relaterade arbetet. En klar majoritet av de myndigheter som saknade tillräckliga resurser uppgav att resursbehovet borde tillgodoses genom ökade anslag. Påtagligt färre myndigheter ansåg år 2000 att omprioriteringar inom ramen för rådande resurser kunde tillgodose behovet.

Till följd av EU-medlemskapet är kontakter med andra svenska myndigheter och kontakterna med myndigheter i andra medlemsländer fortfarande omfattande. Kontakterna med intresseorganisationer har påverkats mindre av EU-medlemskapet än kontakterna med andra myndigheter. De faktorer som främst påverkat ökningen av antalet kontakterna uppges i 2000-års enkätsvar vara deltagandet i arbetsgrupper och medverkan i beredning av EU-frågor. I en jämförelse med 1996 års enkätsvar är den stora skillnaden att de bilaterala kontakterna bedöms ha kraftigt ökat.

Statskontorets studier visar även att EU-arbetet har förändrat myndigheternas kompetens- och rekryteringsbehov. Myndigheterna har en ökad efterfråga på personal med goda språkkunskaper, juridisk kompetens, kunskaper

om internationell förhandlings- och mötesteknik samt förmåga att skapa och upprätthålla goda kontaktnät. För att tillgodose sina kompetensbehov har flertalet myndigheter tagit del av de olika utbildningar som Forum Europa anordnar och genomfört interna utbildningar för mer sakspecifika frågor. Många myndigheter utnyttjar även den möjlighet till erfarenhetsutbyte och lärande som erbjuds genom kommissionens program för utbytestjänstgöring.

Enligt Statskontoret har myndigheterna en relativt klar insikt om vilka typer av kompetens som behövs i EU-arbetet och hur man borde kunna tillgodose behoven. Flera myndigheter menar dock att de utifrån sina ekonomiska ramar måste anpassa omfattningen av utbildningsinsatser mot andra prioriteringar i sina verksamheter. Vid vissa myndigheter är även den höga personalomsättningen ett problem då det idag är svårt att behålla och rekrytera personal med erforderlig kompetens för EU-arbetet.

1.8 Statstjänstemännen har en nyckelroll i EU-arbetet

Statstjänstemannens roll har förstärkts och fått ökad betydelse till följd av EU-arbetet. Det är oundvikligt att det ibland uppkommer motsättningar mellan de olika krav som ställs på statstjänstemännen i EU-arbetet, t.ex. mellan uppgiften som oberoende expert och uppgiften som regeringens företrädare. Statskontorets studier visar att motsättningarna har kunnat hanteras på ett rationellt och kreativt sätt. EU-arbetet i statsförvaltningen är dock under utveckling. Statskontoret anser att EU-arbetets påverkan på statstjänstemannarollen fortlöpande måste följas och uppmärksammas genom diskussion och utbildning.

Statstjänstemännen har en nyckelroll i samhället genom att de skall tillgodose grundläggande krav på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Kravet på demokrati innebär att tjänstemännen skall vara följsamma mot och genomföra de beslut som fattas av riksdag och regering. Kravet på rättssäkerhet innebär att tjänstemännen skall fatta riktiga beslut grundande på gällande lagar och andra författningar och att enskilda skall kunna få sin sak prövad i domstol. Kraven på effektivitet innebär att tjänstemännen med sin expertis skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå uppställda mål och att detta skall ske på ett kostnadseffektivt sätt.

I den praktiska förvaltningsverksamheten är dessa grundläggande krav i många fall kompletterande och understödjer varandra. I andra sammanhang kan det dock råda ett spänningsförhållande mellan olika krav och det kan uppstå motsättningar dem emellan.

Statskontoret kan konstatera att myndighetstjänstemannens roll har förstärkts och fått ökad betydelse till följd av EU-arbetet. I EU-arbetet krävs en omfattande medverkan av myndigheter och därmed av myndighetstjänstemän med en djupgående sakkompetens på olika områden. När anställda vid myndigheterna representerar Sverige i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer gör de det som företrädare för regeringen, inte för en självständig myndighet. Det ställer krav på lojalitet mot och lyhörddhet för den svenska regeringens förhandlingspositioner. Myndighetstjänstemän deltar även i kommissionens expertkommittéer i egenskap av sin expertis. Dessutom skall de i olika normgivnings- och tillämpningssammanhang inte bara följa svenska lagar och förordningar utan i första hand tillämpa den överordnade EG-rätten.

Enligt de tjänstemän som Statskontoret intervjuat uppstår det i EU-arbetet ibland motsättningar mellan dessa uppgifter. Bl.a. visar fallstudien av miljöområdet att Kemikalieinspektionen som expertinstans måste göra strikt sakmässiga bedömningar som vid vissa tillfällen strider mot den politiska ambitionen hos regeringen. Om regeringen är av annan åsikt får denna lyftas fram i rådsarbetet med risk för att Sverige uppfattas som inkonsekvent. Tjänstemännen menar dock att sådana spänningar inte är unika för svensk statsförvaltning utan något som sannolikt drabbar förvaltningar och tjänstemän i alla medlemsländer. Statskontoret bedömer att det är oundvikligt att det uppkommer motsättningar mellan de krav som ställs på statstjänstemännen i EU-arbetet. Våra studier visar att såväl departementsföreträdare som myndighetstjänstemän anser att motsättningarna inte skall överdrivas och att de har kunnat hanteras på ett rationellt och kreativt sätt.

I hanteringen av sådana motsättningar och i EU-arbetet i allmänhet är informella kontakter mellan departement och myndigheter av stor betydelse. Enligt Statskontoret är det viktigt att rollfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna respekteras i de informella kontakterna. Dessa bör endast vara av konsultativ art och myndigheternas och myndighetstjänstemännens integritet får inte åsidosättas. Statskontoret bedömer även att en rationell hantering av motstridiga krav i EU-arbetet underlättas av en hög stabilitet och kontinuitet i statsförvaltningen. Det är därför viktigt att anpassa personalomsättningen i Regeringskansliet och myndigheterna så att tjänstemännen får längre praktisk erfarenhet och därmed bättre förutsättningar att kunna hantera motstridiga krav i EU-arbetet.

Förskjutningar mellan grundläggande krav på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är av stor betydelse för förvaltningskulturen och för statstjänstemannens roll och ansvar. Det EU-relaterade arbetet i statsförvaltningen växer fortfarande i omfattning och är i en utvecklingsfas. Enligt Statskontoret är det viktigt att följa hur EU-arbetet påverkar statstjänstemannarollen. Statskontoret anser att såväl regeringen som de enskilda myndigheterna har

ett särskilt ansvar att uppmärksamma frågan om vad statstjänstemannarollen bör vara. Detta bör ske genom öppna diskussioner och utbildning.

1.9 Öppenhet och information i myndigheternas EU-arbete

De formella förutsättningarna för öppenhet och insyn i den svenska statsförvaltningen har inte minskat till följd av EU-medlemskapet. Vissa brister finns dock i myndigheternas hantering av EU-handlingar, bl.a. i rutinerna för registrering. Kunskaperna brister också om att EU:s regelsystem under vissa förutsättningar äger företräde framför svensk lagstiftning. Statskontoret föreslår därför att utbildningen intensifieras inom förvaltningen och att myndigheterna utarbetar interna instruktioner och rutiner för hur EU-handlingar skall hanteras. Statskontoret pekar också på att informella underhandskontakter försvårar insyn och möjlighet till kontroll i vissa delar av beslutsprocessen inom EU

En klar majoritet av myndigheterna anser att informationen till medborgarna behöver förbättras. Informationstekniken bör utnyttjas mer och på ett bättre sätt. Det bör därför övervägas om de befintliga IT-insatserna är tillräckliga och om inte regeringen bör vara tydligare i sina kontakter med myndigheterna om informationen till medborgarna.

Kommissionen har lagt ett förslag för att förbättra allmänhetens tillgång till EU-institutionernas handlingar. Enligt Statskontoret finns det skäl att vara försiktigt positiv till kommissionens förslag.

Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete

Sverige skiljer sig från andra medlemsländer genom att ha en lång tradition av handlingsoffentlighet. Statskontoret har därför samlat in och analyserat statsförvaltningens erfarenheter och bedömningar av om EU-arbetet föranleder särskilda problem när det gäller att tillämpa offentlighetsprincipen. Resultatet har redovisats i delrapporten *Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete* (2000:3). Sammanfattningsvis visar rapporten följande.

Statskontoret fann att förutsättningarna för öppenhet och insyn i den svenska statsförvaltningens verksamhet inte har minskat till följd av Sveriges EU-medlemskap. De formella förutsättningarna för öppenhet och insyn har tvärtom ökat. Genom en ändring i föreskriften i sekretesslagen om utrikessekretessen har ett enhetligt rakt skaderekvisit införts för statsförvaltningen, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Tidigare gällde ett omvänt skaderekvisit för regering och utrikesrepresentationen vilket innebär en

presumtion för sekretess. Vidare anses s.k. mellanprodukter och de handlingar som tillkommer inom ramen för den gemensamma beslutsprocessen numera, till skillnad från det beredningsmaterial som upprättas i den inhemska beslutsprocessen, utgöra allmänna handlingar.

Antalet ärenden om att få ta del av allmänna handlingar synes inte heller ha ökat nämnvärt hos myndigheterna till följd av EU-medlemskapet.

Andra medlemsländer eller EU-organ har endast i enstaka fall kontaktat svenska myndigheter för att påtala olämpligheten av att en handling offentliggörs. Statskontoret drog därför slutsatsen att myndigheternas tillämpning av den svenska handlingsoffentligheten inte har medfört några problem i relationen andra medlemsstater/EU-organ.

Statskontoret fann anledning att påtala vissa brister i myndigheternas diarieföring av EU-handlingar. Handlingar som myndighetstjänstemän erhåller i egenskap av regeringens företrädare skall diarieföras hos vederbörande departement och inte hos myndigheten. Då mellanprodukter är allmänna handlingar skall även dessa handlingar registreras. Av enkätsvararen drog Statskontoret slutsatsen att EU-handlingar för närvarande regelmässigt diarieföras vid tjänstemannens myndighet.

Statskontoret fann vidare att kompetensen inom myndigheterna vad gäller regeltillämpning vid hanteringen av EU-relaterade handlingar behöver förstärkas. Flertalet myndigheter har inte heller utarbetat särskilda instruktioner för ärenden om utlämnande av EU-handlingar. Statskontoret föreslog därför att myndigheterna av regeringen uppmanas att utforma sådana instruktioner. Statskontoret ansåg att det i sammanhanget fanns skäl att erinra om bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen.²

Myndigheternas information till medborgarna

Myndigheterna har en viktig roll när det gäller att öka medborgarnas kunskaper och engagemang i EU-frågor. Personal från myndigheterna medverkar i ett stort antal arbetsgrupper och kommittéer inom EU och har i många fall viktiga uppgifter i EU:s beslutsprocess. Myndigheterna skall samtidigt genomföra en stor del av EG-lagstiftningen i Sverige. Stora krav måste därför ställas på myndigheterna när det gäller att öka medborgarnas kunskaper och engagemang i EU-frågor. Myndigheterna skall inte bara informera om sitt EU-arbete utan de skall också vara öppna för medborgare och medier som vill skaffa upplysningar på egen hand.

² Chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållande till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. (RF 10:8)

För att också ge en uppfattning om myndigheternas utåtriktade information till medborgarna i EU-frågor har Statskontoret låtit de centrala förvaltningsmyndigheterna besvara en enkät. Myndigheterna har bl.a. fått svara på i vilken utsträckning och i vilka former den utåtriktade informationen ges och om det finns behov av att förbättra informationen från myndigheterna. Myndigheterna har också ombetts att ange vilka åtgärder som kan förbättra myndighetens information till medborgarna i EU-frågor.

Undersökningen visar att flera av myndigheterna anser att informationen till medborgarna behöver förbättras. Myndigheternas information vänder sig inte i första hand till medborgarna utan tyngdpunkten tycks snarare ligga på företag och den övriga förvaltningen. Det framgår även att statsförvaltningens användning av informationstekniken är omfattande men att den bör utökas och förbättras. Statskontoret anser att det bör övervägas om nuvarande IT-insatser är tillräckliga.

Statskontoret anser också att regeringen bör vara tydligare i sina krav på hur statsförvaltningen skall sköta informationen till medborgarna.

Initiativ för att öka öppenheten inom EU

Det pågår även arbete inom EU för att göra EU-handlingar mer tillgängliga och förbättra dialogen med medborgarna. Kommissionen har t.ex. genom initiativet ”Dialog med medborgarna och företagen” vidareutvecklat programmet ”Medborgarnas Europa” för att ge en förbättrad praktisk information till medborgarna. Även initiativ inom ramen för EU:s arbete med regel-förenkling syftar till att göra EU:s lagstiftning mer lättillgänglig och öka reglernas begriplighet.

I artikel 1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen stadfäst begreppet öppenhet genom följande skrivning: ”Detta fördrag markerar en ny fas i processen att delta i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.”

I enlighet med artikel 255 EG-fördraget lade kommissionen i januari 2000 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar³. Kommissionens förslag omfattar alla handlingar hos institutionerna, såväl upprättade som inkomna. Det är en utvidgning jämfört med rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar, kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar och

³ KOM/2000/0030 slutlig.

Europaparlamentets beslut 97/632/EG, EKSG, Euratom av den 10 juli 1997 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar, som endast omfattar upprättade handlingar. Det är dock endast institutionernas administrativa handlingar som omfattas av förordningen, dvs. handlingar som gäller ett område som har samband med den politik, de åtgärder och de beslut som hör till institutionens kompetensområde, utom texter för internt bruk, såsom diskussionsunderlag och yttranden från institutionens avdelningar, samt informella meddelanden. Enligt förslaget skall varje institution ställa register över handlingar till förfogande för att underlätta utövandet av förordningens rättigheter. Förslaget innehåller, liksom besluten tagna i samband med genomförandet av uppförandekodexen, en rad undantag från rätten till tillgång till handlingar. I förslaget har vidare en skyldighet införts att ge tillgång till vissa delar av en handling med vissa uteslutna delar med hänvisning till att omfattas av något av undantagen för rätten till tillgång till handlingar.

Enligt Statskontoret finns skäl att vara positiv till kommissionens förslag. En invändning som kan dock resas mot de föreslagna undantagsbestämmelserna är att de är alltför vidsträckta och otydliga och ger institutionerna stor diskretion vid en sekretessprövning. En annan invändning är att kommissionens förslag ger uttryck för en ambition att tillämpningen av principerna i förordningen skall vara enhetlig i medlemsstaterna. I inledningen till den föreslagna rättsakten understryks att den föreslagna förordningen varken har till syfte eller effekt att ändra de nationella lagstiftningarna om tillgång till handlingar. Därefter anges dock: ”På grund av den lojalitetsprincip som styr relationerna mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna, är det dock uppenbart att dessa skall se till att inte hindra en korrekt tillämpning av denna förordning.”

1.10 Förvaltningsmodellens ändamålsenlighet i EU-arbetet

I stort sett samtliga departement och myndigheter anser att konstitutionella förändringar inte skulle skapa bättre förutsättningar för ett effektivare EU-arbete.

EU-arbetet har medfört att informella underhandskontakter mellan departement och myndigheter har ökat. Dessa kontakter är ett viktigt komplement till den formella styrningen. De informella inslagen är numera av sådan omfattning att rollfördelningen inom vissa ansvarsområden blivit otydlig och kan medföra svårigheter vid granskning av den politiska makten och styrningen. Det är dock viktigt att rollfördelningen förblir tydlig. I den mån det inte handlar om informationsutbyte utan är fråga om styrning bör sådan påverkan utövas på ledningsnivå och dokumenteras. Statskontoret anser att dessa skäl talar för att frågan om utformningen av den svenska förvaltningsmodellen även fortsättningsvis måste uppmärksammas.

I Statskontorets utvärdering 1996 bedömdes den svenska förvaltningsmodellen vara ändamålsenlig och ge goda förutsättningar för statsförvaltningen att snabbt anpassa sig och utforma effektiva arbetsformer i EU-arbetet. Systemet med gemensam beredning ansågs t.ex. i stor utsträckning tillgodose nödvändiga krav på nationell samordning i EU-samarbetet. Den organisatoriska uppdelningen mellan departement och myndigheter ansågs vidare ändamålsenlig för fördelning av politiska och saktekniska frågor också i EU-arbetet.

Statskontorets enkätundersökning 2000 visar att de ovan beskrivna bedömningarna av den svenska förvaltningsmodellens ändamålsenlighet till stora delar fortfarande är giltiga, drygt fem år efter inträdet i EU. Liksom under 1996 anser i stort sett samtliga departement och myndigheter att konstitutionella förändringar inte nämnvärt skulle effektivisera EU-arbetet.

Statskontoret konstaterar att med stöd av genomförda enkätundersökningar och fallstudier att det EU-relaterade arbetet inom statsförvaltningen inte fordrar någon ändring av regeringsformens bestämmelser om förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna.

Enligt Statskontoret finns det dock skäl som talar för att frågan om den svenska förvaltningsmodellen även fortsättningsvis måste uppmärksammas. Statskontorets enkät visar bl.a. att informella underhandskontakter mellan departement och myndigheter har ökat genom EU-arbetet. De informella kontakterna är ett viktigt komplement till den formella styrningen i EU-arbetet. Vid sådana kontakter är det viktigt att rollfördelningen mellan politiker, departement och myndigheter är tydlig. De informella inslagen är

dock numera av sådan omfattning att rollfördelningen inom vissa ansvarsområden blivit otydlig och kan medföra svårigheter vid granskning av den politiska makten och styrningen. Vidare kan den informella styrningen få till följd att den ”verkliga beslutsfattaren” inte är den som formellt står som ansvarig. I den mån det inte bara handlar om informationsutbyte och förtydliganden bör underhandskontakterna därför formaliseras för att tydliggöra rollfördelningen och därigenom bibehålla sambandet mellan makt och ansvar. Genom dokumentation upprätthålls även medborgarnas rätt till insyn i och kontroll av statsförvaltningens verksamhet. I annat fall riskerar det informella arrangemanget att undergräva den svenska förvaltningsmodellen som förutsätter en tydlig rollfördelning och ett samband mellan maktbefogenhet och ansvar. Vidare ökar risken för att även andra centrala rättssäkerhetskrav som förutsägbarhet, likabehandling och oberoende åsidosätts.

Som framgår ovan efterlyser myndighetstjänstemän även en tydligare formulerad politisk vilja och bättre framförhållning i EU-arbetet. Följden av uteblivna instruktioner och riktlinjer till myndigheterna leder till en oklarhet om vilken frihet myndigheterna då har att agera inom. Om myndigheterna då avvaktar och verkar för att regeringen eller departementet tar ställning i frågan uppstår icke önskvärda fördröjningar. Om myndigheten däremot agerar mera aktivt finns risk för att de driver en linje som inte överensstämmer med den politiska viljan trots att ansvarsutkrävandet kvarstår på regeringsnivån.

Statskontoret finner därför skäl att påminna om att förvaltningspolitiken syftar till att säkerställa viktiga värden om demokrati, insyn, rättssäkerhet och effektivitet. I den mån den informella styrningen av förvaltningsmyndigheterna genom informella kontakter inte tillgodoser dessa grundläggande mål kan den svenska förvaltningsmodellens ändamålsenlighet ifrågasättas.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att fem års erfarenheter av EU-arbetet har visat att den svenska förvaltningsmodellen är ändamålsenlig för att få fram en naturlig fördelning av de politiska och policybetonade frågorna och de saktekniska uppgifterna i EU-arbetet. Ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter har sådan elasticitet att enskilda frågor i EU-arbetets olika skeden och sammanhang kan hanteras på den lämpligaste förvaltningsnivån.

2 Uppdraget

2.1 Bakgrund

Regeringen beslutade den 2 december 1999 att uppdra åt Statskontoret att utvärdera erfarenheterna av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet. Bakgrunden till uppdraget var följande.

Det svenska EU-medlemskapet har ställt nya krav på den statliga förvaltningen och dess styrning, organisation och arbetsformer. Regeringens politiska ledningsansvar för EU-arbetet innefattar den politiska strategin, prioriteringarna och samordningen. Regeringen skall utforma riktlinjer och förhandlingsmandat. I förvaltningsmyndigheterna skall beredningsarbete genomföras och beslutade åtgärder verkställas. För att uppnå en hög effektivitet och kvalitet i det svenska EU-arbetet är det viktigt att det finns en samordning mellan politiska bedömningar och sådan sakkunskap som finns hos myndigheterna. Höga krav måste ställas på organisation och bemanning av förhandlingsarbetet för att regeringen och förvaltningsmyndigheter skall kunna ta till vara Sveriges intressen och möjligheter till inflytande i EU-samarbetet.

Den svenska förvaltningsmodellen med relativt små departement med policyskapande funktioner och fristående förvaltningsmyndigheter med specialistkompetens skiljer sig från den modell som finns i många av EU:s medlemsstater. I Sverige är förvaltningsmyndigheterna i stor utsträckning engagerade i beredningen av EU-frågor. Det ställer krav på en väl fungerade samverkan och ett effektivt informationsutbyte mellan regeringen, Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna.

Sverige har nu varit medlem i EU i ca fem år. Det finns flera skäl att följa upp den studie som Statskontoret gjorde år 1996 om erfarenheterna av statsförvaltningens EU-arbete under det första medlemskapsåret.

Erfarenheterna av EU-medlemskapet har hittills inte gett anledning att överväga några grundläggande förändringar av den svenska förvaltningsmodellen med fristående förvaltningsmyndigheter. Samtidigt finns skäl att följa upp och analysera vilka särskilda för- och nackdelar som den svenska förvaltningsmodellen kan ha när den skall omsättas i praktiken i det dagliga och löpande EU-arbetet. Av särskilt intresse är hur förutsättningarna för en effektiv beredning påverkas av den starka tidspress som ofta karaktäriserar det dagliga EU-arbetet.

Sverige har en lång tradition av insyn och öppenhet i förvaltningen genom medborgarnas tillgång till offentliga handlingar. Myndigheterna har en vik-

tig roll när det gäller att öka medborgarnas kunskaper och engagemang i EU-frågor. Det finns skäl att belysa huruvida EU-medlemskapet föranleder några särskilda problem vid tillämpningen av offentlighetsprincipen. Det finns också anledning att följa upp hur myndigheternas utåtriktade information i EU-frågor fungerar.

2.2 Regeringens direktiv

Enligt regeringens direktiv (Ju1999/5716/F) bör utvärderingen i första hand inriktas på att samla in och analysera statsförvaltningens erfarenheter av följande frågor:

Styrning och samordning

- Hur är arbetsfördelningen och hur sker samordning mellan Regeringskansliet och myndigheter? Vilka förändringar har skett sedan förra uppföljningen? Vilka eventuella brister föreligger? I vilka avseenden behövs förbättringar?
- Hur har kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna utvecklats som en följd av EU-arbetet? Vilken omfattning och karaktär har kontakterna inom olika politikområden?
- I vilken utsträckning sker en mer systematisk uppföljning av resultaten av myndigheternas EU-arbete? Finns det behov av förbättringar? I vilka former bör en sådan uppföljning ske?

Organisation och arbetsformer

- Vilka förändringar har EU-arbetet föranlett i myndigheternas organisation och arbetsformer sedan förra uppföljningen? Har det skett några väsentliga förändringar i resursbehoven?
- Hur har kompetensbehoven i myndigheterna förändrats? Hur har EU-arbetet påverkat statstjänstemannens roll och ansvar? Vilka insatser har gjorts för att anpassa kompetensförsörjning och –utveckling till de nya krav som EU-arbetet ställer?
- Finns det behov av att genom förändringar i arbetsformer, organisation kompetens m.m. öka kvaliteten i förvaltningens EU-arbete?

Öppenhet och information

- Föranleder EU-arbetet särskilda problem när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen? Finns det behov av åtgärder för att förbättra tillgängligheten till information i EU-frågor inom myndigheten?
- I vilken utsträckning bedriver myndigheten utåtriktad information i EU-frågor? I vilka former sker informationen? Vilka behov finns av att förbättra myndigheternas informationsgivning?

En samlad redovisning skall lämnas till regeringen senast den 15 maj 2000.

2.3 Inriktning och avgränsningar

I enlighet med regerings direktiv är denna utvärdering inriktad på att följa upp den studie som Statskontoret genomförde år 1996 av EU-medlemskaps effekter på svensk statsförvaltning. Rapporten syftar därför till att skapa jämförbarhet med de resultat som framkom i 1996 års studie och därigenom identifiera vilka förändringar som skett i statsförvaltningens EU-arbete.

Den svenska statsförvaltningen medverkar i flera av faserna i EU-samarbetet. I utvärderingen ligger tyngdpunkten främst på det svenska berednings- och förhandlingsarbete som bedrivs *inför* beslut i ministerrådet eller EU:s kommittologi. I utvärderingen ingår emellertid även erfarenheter av det svenska normgivningsarbete som ofta följer *efter* det att beslut om rättsakt fattas av EU.

Ett effektivt svenskt agerande i EU-samarbetet förutsätter en omfattande medverkan från förvaltningsmyndigheterna. Regeringen är dock ytterst ansvarig för Sveriges ställningstaganden i EU:s beslutsprocess. En naturlig följd är att frågor om ansvarsfördelning mellan departement och myndigheter och styrning och uppföljning av myndigheterna hamnar i fokus vid en utvärdering av statsförvaltningens EU-arbete.

2.4 Underlag till rapporten

För att samla in underlag till de frågor som ställs i regerings direktiv har Statskontoret genomfört flera studier av EU-arbetet i Regeringskansliet och vid förvaltningsmyndigheterna. Till grund ligger dels en enkät som gått ut till samtliga departement, dels en enkät som gått ut till de centrala förvaltningsmyndigheterna. Statskontoret har vid utformning och bearbetning av dessa enkäter samarbetat med SIFO AB. Byrådirektör Andreas Savelli vid Statskontoret har svarat för den slutliga sammanställningen av enkätmaterial.

Statskontoret har i fallstudier närmare studerat hur ansvarsfördelning, styrning och samordning i det svenska EU-arbetet fungerar på tre EU-intensiva politikområden. Byrådirektör Andreas Savelli och organisationsdirektör Anders Kihlberg har genomfört en fallstudie av miljöområdet, avdelningsdirektör Clas Heinegård och förste byråsekreterare Ulrika Johansson har genomfört en fallstudie av tullområdet samt doktorand Göran Sundström, Stockholms universitet (Score) har på Statskontorets uppdrag genomfört en fallstudie av konkurrensområdet.

Carl Fredrik Bergström, doktorand i europarätt vid European University Institute i Florens och Stockholms universitet, har på Statskontorets uppdrag studerat kommissionens lagstiftningsansvar och svensk medverkan i verkställighetskommittéer. Vidare har Pia Johansson, hovrättsråd vid Hovrätten över Skåne och Blekinge, belyst huruvida EU-medlemskapet föranleder några särskilda problem vid tillämpningen av offentlighetsprincipen samt lämnat skriftligt bidrag om den svenska förvaltningsmodellen ur ett konstitutionellt perspektiv.

I anslutning till dessa studier har Statskontorets utredare intervjuat ett stort antal tjänstemän inom statsförvaltningen, se intervju lista i bilaga 2. Syftet har varit att samla in synpunkter som sammantaget ger en heltäckande och tillförlitlig bild av de frågor som uppdraget omfattar.

Statskontoret har även gjort en översiktligt kartläggning av hur EU-arbetet är organiserat i den danska respektive finländska statsförvaltningen.

En intern styrgrupp på Statskontoret har löpande bistått med synpunkter på utredningsarbetets uppläggning och genomförande. I styrgruppen har ingått direktör Thomas Pålsson, chef för EU-enheten (ordf.), organisationsdirektör Simon Andersson och organisationsdirektör Lars Hammar. Statskontoret har även anordnat en hearing med företrädare för bl.a. Riksdagens utskottskansliet, Regeringskansliet, myndigheter och forskarvärlden för att få synpunkter på de studier som ligger till grund för rapporten, se deltagarförteckning i bilaga 3.

Rapporten har utarbetats av avdelningsdirektör Clas Heinegård (projektledare), byrådirektör Andreas Savelli (biträdande projektledare) och förste byråsekreterare Charlotta Hedefalk.

2.5 Rapportens disposition

Statskontoret slutredovisar utvärderingsuppdraget i en huvudrapport och tre fristående appendix. I föreliggande huvudrapport redovisas Statskontorets analys och slutsatser, enkätundersökningarna samt sammanfattningar av de studier som ligger till grund för rapporten. I appendix 1 redovisas en studie

av den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet och en beskrivning av den svenska organisationen för beredning av EU-ärenden och införlivande av EG-rättsakter. I appendix 2 redovisas fallstudierna av miljö-, konkurrens- och tullområdena i sin helhet. Appendix 3 innehåller Carl Fredrik Bergströms studie av kommissionens lagstiftningsansvar och svensk medverkan i verkställighetskommittéer.

3 Tidigare utredningar

3.1 Utredningar inför EU-medlemskapet

Inför Sveriges anslutning till Europeiska Unionen genomfördes flera utredningar av hur ett eventuellt EU-medlemskap skulle kunna påverka svensk statsförvaltning.

Grundlagsutredningen

I april 1991 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att lägga fram förslag till grundlagsändringar m.m. inför ett svenskt medlemskap i EG. Kommittén tog sig namnet Grundlagsutredningen inför EG. I betänkandet *EG och våra grundlagar* (SOU 1993:14) redovisade Grundlagsutredningen sin granskning av hur ett EG-medlemskap bl.a. skulle kunna påverka de svenska reglerna om förvaltningsmyndigheternas självständighet, regeringsarbetet, fördelning av normgivningskompetens mellan de svenska statsorganen och allmänna handlingars offentlighet.

Utredningen om statsförvaltningen och EG

Den svenska förvaltningsmodellen i ett EG-perspektiv

Det fanns behov av att ytterligare utreda hur den svenska statsförvaltningen under regeringens ledning skulle kunna verka effektivt vid ett svenskt EG-medlemskap. I januari 1992 beslutade regeringen därför att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda vissa frågor om den svenska statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett svenskt EG-medlemskap.

I sitt betänkande *Statsförvaltningen och EG* (SOU 1993:80) bedömde utredningen – i likhet med Grundlagsutredningen – att ett EG-medlemskap inte förutsatte några grundläggande förändringar av den svenska förvaltningsmodellen med kollektiv beslutsfattande och fristående förvaltningsmyndigheter. Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen och skall verkställa de intentioner som kommer till uttryck genom riksdagens och regeringens beslut. Inom ramen för regeringsformens bestämmelser och riksdagens beslut är det regeringen som avgör i vilken utsträckning den önskar styra sin förvaltning. Myndigheterna har inte någon egen befogenhet att meddela föreskrifter utan alla myndighetsföreskrifter som utfärdas har sin grund i ett bemyndigande från regeringen.

Utredningen ansåg att regeringen hade de möjligheter att styra myndigheterna som behövdes i EG-samarbetet. Detta förutsatte dock att regeringen genom tydliga mål och resultatkrav samt en effektivt uppföljning skulle säkerställa att myndigheterna drev sin verksamhet i enlighet med regeringens intentioner.

EG-frågornas beredning

Utredningen framhöll att regeringen är ytterst ansvarig för Sveriges ställningstaganden i EG:s beslutsprocess. Regeringen ansvarar därmed också för beredningen av frågor som rör instruktioner och förhandlingspositioner. Oavsett om en fråga är EG-relaterad eller ej bestämmer regeringen hur underlaget för regeringens ståndpunkt tas fram. Även om frågor inom EG:s kompetensområde formellt inte behandlas som regeringsärenden borde enligt utredningen ändå principerna i 7 kap. 2 § regeringsformen vara vägledande för hur beredningen bör gå till.

Ett EG-medlemskap aktualiserade också kravet på att samordna beredningen av de frågor som berördes av EG-samarbetet. Det konstaterades dock att det inte borde införas några nya samordningsinstrument. Utredningen menade vidare att det inom regeringskansliet borde finnas stående beredningsorgan för EG-frågor. Därutöver ansågs det finnas skäl att stärka den formella samordningen mellan departement och myndigheter i EG-frågor. Det kunde t.ex. röra sig om att i verksförordningen ställa krav på samrådsskyldighet för myndigheter och/eller att skapa forum för regelbundna möten mellan ledningarna för departement respektive myndigheter.

Utredningen bedömde att det faktiska utrymmet för utredningsinsatser av kommittéer skulle komma att minska inom EG-området. Det konstaterades dock att det skulle finnas behov av vissa utredningsinsatser av kommittéer också i EG-frågor. Det kunde gälla behov av att utarbeta underlag och förslag till svenska ståndpunkt i frågor där Sverige ville att kommissionen skulle ta initiativ. Under vissa förutsättningar skulle det även kunna finnas utrymme att använda det svenska remissförfarandet i beredningen av EU-frågor.

Svensk representation i EU-organ

Vid ett EG-medlemskap skulle Sverige medverka i ett stort antal EG-organ, såsom kommissionens expertkommittéer och verkställighetskommittéer och arbetsgrupper under ministerrådet. Enligt utredningen skulle ansvaret för det svenska deltagandet ligga på fackdepartementen. I expertkommittéerna föreslogs Sverige representeras av tjänstemän från departement eller berörda myndigheter. Utredningen var även av den åsikten att Sverige i arbetsgrupperna under ministerrådet skulle företrädas av tjänstemän från den svenska ständiga representationen, specialattachéer eller företrädare från berört fack-

departement. Vid behov föreslogs dessa bistås av sakkunniga från bl.a. myndigheterna. I verkställighetskommittéerna ansågs Sverige företräddas av tjänstemän från departement eller berörda myndigheter.

I betänkandet framhölls även behovet av att sakansvarigt departement, efter gemensam beredning med andra berörda departement och förvaltningsmyndigheter, utarbetar tydliga instruktioner för alla ärenden som behandlas i EG-organen. Att svenska representanter borde åläggas en strikt återrapporteringsskyldighet påpekades även.

Arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU

Betänkandet *Statsförvaltningen och EG* (SOU 1993:80) gick inte ut på remiss. Regeringen gav istället samtliga departement i uppdrag att redovisa hur samverkan mellan departement och myndigheter skulle gå till vid ett svenskt EG-medlemskap. Efter att departementen lämnat sina redovisningar inrättade regeringen i januari 1994 en arbetsgrupp för statsförvaltningen och EU. Arbetsgruppen lämnade löpande analyser av och förslag till förändringar av statsförvaltningen i fråga om resurser, organisation och styrning till följd av ett svenskt medlemskap i EU.

3.2 1996 års utredning om EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning

I april 1995 uppdrog regeringen åt Statskontoret att kartlägga och analysera EU-medlemskapets påverkan på de statliga myndigheternas organisation och arbetsformer. Uppdraget omfattade även en översyn av hur samordningen mellan regering och förvaltningsmyndigheter utvecklades under det första medlemskapsåret. Statskontorets studier grundade sig på enkät- och intervjuundersökningar av EU-arbetet i Regeringskansliet och vid myndigheterna. Studier av hur medlemskapet i EU påverkade den resultatorienterade styrningen och myndigheternas författningsarbete utgjorde även underlag för utredningen. Statskontorets kartläggning och analys redovisades år 1996 i rapporten *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning* (1996:7).

Den svenska förvaltningsmodellen är ändamålsenlig i EU-arbetet

I rapporten framkommer att de flesta departement och myndigheter ansåg att EU-samarbetet inte förutsatte någon ändring av regeringsformens bestämmelser om förhållandet mellan regeringen och statliga myndigheter. Statskontoret konstaterar att den svenska förvaltningsmodellen ger utrymme att beakta de krav som EU-arbetet ställer men understryker samtidigt att finns behov av att höja effektiviteten i statsförvaltningens EU-arbete. För att detta

skall fungera förutsätts regeringen bl.a. att ge tydliga direktiv och riktlinjer vad gäller myndighetstjänstemännens medverkan i berednings- och förhandlingsarbetet. Att ansvars-, arbetsfördelningen och samordningen mellan departement och myndighet fungerar väl anses även vara viktigt.

Översyn av berednings- och förhandlingsstrukturen

I Statskontorets rapport (1996:7) påpekas att beredningsprocessen för EU-frågor behöver effektiviseras, att en ökad policydiskussion i EU-arbetet efterlyses, att förhandlingsorganisationen kräver mer disciplinerade samordningsrutiner och att det finns ett behov av att öka samverkan mellan myndigheter i EU-arbetet.

Enligt Statskontoret skulle strukturella förändringar i statsförvaltningen kunna effektivisera det svenska EU-arbetet och medföra en tydligare ansvarsfördelning mellan olika sakområden. Statskontoret föreslår därför bl.a. att långsiktiga politiska handlingslinjer för den praktiska samordningen mellan departement och myndigheter skall fastställas och att regeringen skall ta initiativ till en översyn av den rådande berednings- och förhandlingsorganisationen för EU-frågor.

För att uppnå en mer effektiv beredning av EU-frågor, inhämta sakkompetens och uppnå bred förankring i EU-arbetet föreslår Statskontoret även att kommittéväsendet och det svenska remissförfarandet utnyttjas i större utsträckning.

Styrning av myndigheternas medverkan i EU-arbetet

Statskontorets kartläggning visade att myndighetstjänstemännen stod för omfattande förhandlingsinsatser i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer och att dessa insatser svarade för en stor del av statsförvaltningens samlade EU-arbete. Det uppmärksammades även att en betydande del av styrsignalerna för myndigheternas deltagande i EU-organ gavs muntligen. Statskontoret ansåg därför att det fanns skäl att skärpa de formella rutinerna för samordning och därmed ställa tydligare krav på skriftliga instruktioner och rutinmässig återrapportering.

Statskontorets studier visade att den övergripande samordningen mellan departement och myndigheter i stort fungerade väl i författningsarbetet. Regeringens kontroll och uppföljning av myndigheternas EG-relaterade författningsarbete var emellertid mycket skiftande. Någon enhetlig och systematisk uppföljning av myndigheternas författningsarbete förekom inte. I och med att det är regeringens ansvar att svenska författningar inte strider

mot EG-rätten, föreslog Statskontoret att regeringens kontrollmöjligheter av myndigheternas föreskriftsverksamhet skulle förstärkas.

Enligt Statskontorets rapport ställde EU-medlemskapet även nya krav på planeringen av författningsarbetet. Det påpekades därför att det var av stor vikt att myndigheter med bemyndiganden från regeringen att besluta om föreskrifter på områden där EG-regler fanns eller skulle komma att finnas, noga bevakade hur EG-rätten utvecklades. Utifrån Statskontorets studie konstaterades även att de formella kontakterna mellan departement och myndigheter samt myndigheterna sinsemellan behövde förstärkas. Statskontoret påpekade bl.a. att det i verksförordningen borde införas bestämmelse om samrådsskyldighet mellan myndigheter vad beträffar EU-relaterade frågor.

Myndigheternas organisation och arbetsformer

Enligt Statskontorets studier menade flera myndigheter att de EU-relaterade arbetsuppgifterna hade blivit större än vad som förväntats. Många av de myndigheter som arbetade med EU-relaterade uppgifter klargjorde även att de var i behov av större resurser. Endast ett fåtal myndigheter hade på grund av EU-arbetet dock vidtagit någon omorganisation av verksamheten.

Av Statskontorets studie att döma fanns det ett fortsatt behov att förstärka kompetensen vad gäller hanteringen av EU-frågor inom statsförvaltningen. Vikten av att skapa större personlörlighet mellan regeringskansli och centrala myndigheter betonades även.

Även om myndigheternas deltagande i EU-arbetet redan efter ett år hade resulterat i ett större internationellt nätverk, uppmärksammade Statskontoret vikten av att ytterligare utveckla samarbetet med intresseorganisationer och förvaltningar i andra medlemsländer.

4 Effekter på Regeringskansliet

Den andel av departementens totala arbetstid som ägnas åt EU-arbete tycks inte ha planat ut efter de inledande åren utan fortsätter enligt samtliga departement att öka avsevärt. Även andelen arbetsuppgifter tycks fortfarande öka. En viktig skillnad jämfört med departementens erfarenheter år 1996 är att de första årens inlärningsfas nu är över och att departementen i dag i betydligt större utsträckning ägnar sin tid och sina resurser åt mera operativt EU-arbete. Samtliga departement förutom ett anser sig i 2000-års enkät sakna tillräckliga resurser för att klara av de EU-relaterade uppgifterna. Det bör dock noteras att de resursbehov flertalet departement i dag uppger är mindre än de behov som uppgavs ett år efter inträdet i EU.

Vad gäller ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter råder det fortfarande en relativt hård uppdelning mellan departement och myndigheter av det arbete som avser rådet respektive kommissionen. Även om ansvarsfördelningen i huvudsak upplevs som ändamålsenlig svarar samtliga departement i 2000-års enkät att det är önskvärt att på ett bättre sätt ta till vara Sveriges intressen i expertkommittéer, och att departementen själva bör använda fler resurser till att på ett tidigt stadium söka etablera kontakter och till att bearbeta kommissionstjänstemän.

Av både 1996- och 2000-års enkätsvar framgår att förvaltningsmyndigheterna i relativt stor utsträckning är involverade i merparten av departementens EU-relaterade arbetsuppgifter. I 2000-års undersökning uppger dock samtliga utom ett departement att det är önskvärt att förbättra och effektivisera myndigheternas medverkan i beredningen av EU-ärenden.

I likhet med 1996-års undersökning framhåller flertalet departement i 2000-års enkätsvar att det är angeläget att förbättra samordningen mellan departement och myndigheter i form av tydligare rutiner, fler och bättre organiserade berednings-, samråds- och arbetsgrupper, bättre informationskanaler och tydligare ansvarsfördelning.

Både i 1996- och 2000-års undersökningar uppger departementen att de i relativt liten utsträckning ger skriftliga instruktioner till myndigheter som skall delta i expert- och verkställighetskommittéer. Merparten av departementen ger dock i någon utsträckning muntliga instruktioner till myndigheterna. Förekomsten av skriftliga instruktioner är betydligt större när myndigheter deltar i rådsarbetsgrupper, något som även var fallet ett år efter Sveriges inträde i EU.

Med undantag av Kommunikationsdepartementet bedömde inget departement i 1996-års enkät att konstitutionella förändringar i den svenska förvaltningsmodellen skulle effektivisera det svenska EU-arbetet. Samtliga departement gör samma bedömning i 2000-års undersökning.

4.1 Departementens EU-arbete – omfattning och behov av resurser

EU-arbetet fortsätter att öka i omfattning

År 1996 bedömde departementen att man grovt underskattat resurs- och tidsåtgången för att utföra de EU-relaterade arbetsuppgifterna. Den andel av departementens totala arbetstid som ägnas åt EU-arbete tycks inte ha planat ut efter de inledande åren utan fortsätter enligt samtliga departement att öka avsevärt.

Två departement uppger i 1999-års enkät att det EU-relaterade arbetet upptar fem till nio procent av departementets samlade arbetstid. Fyra departement kan sägas utgöra ett mellanskikt med 20 till 59 procent medan tre departement har ett mycket intensivt och tidskrävande EU-arbete. Utrikesdepartementet redovisar att EU-arbetet utgör 60–69 procent, medan Miljö- och Jordbruksdepartementet uppger att så mycket som 85 respektive 78 procent av arbetstiden ägnas åt EU-relaterat arbete. Se tabell 4.1.

År 1999 uppger sammantaget fyra av tio departement att det EU-relaterade arbetet uppgår till mellan 5 och 39 procent medan så många som 11 av 13 departement 1996 uppgav att EU-arbetet låg inom samma intervall. År 1999 uppger fem av tio departement att EU-arbetet ligger inom intervallet 40–89 procent medan endast två av tretton departement 1996 bedömde att EU-arbetet tog 40 procent eller mer i anspråk. Se tabell 4.1 och 4.2.

Tabell 4.1

Ungefär hur stor andel av den samlade insatsen i form av arbetstid i departementet utgörs av EU-relaterat arbete år 1999?

Arbetstid i %	Antal departement
5–9	2
10–19	1
20–39	2
40–59	2
60–69	1
70–79	1
80–89	1

Tabell 4.2

Ungefär hur stor andel av den samlade insatsen i form av arbetstid i departementet utgörs av EU-relaterat arbete år 1996?

Arbetstid i %	Antal departement
5-9	1
10-19	3
20-39	7
40-59	
>60	2

Utöver de procentuella bedömningarna av EU-arbetets omfattning kunde departementen i 1999-års enkät i öppna svarsalternativ söka bedöma och beskriva hur arbetsmängden utvecklats under de fem år Sverige varit medlem i EU. Samtliga departement uppger i de öppna svaren att det EU-relaterade arbetet ökat dramatiskt och sannolikt kommer att fortsätta att öka de närmaste åren.

Förutom Jordbruksdepartementet, som uppger att man inte alls deltar i kommissionens expertkommittéer, deltar samtliga departement år 1999 i förhandlingar inom ramen för såväl kommissionens som ministerrådets verksamheter. Man deltar också i arbetet med regelgivning till följd av beslutade rättsakter. Förutom Miljödepartementet berörs samtliga departement även av utredningsarbete inom ramen för beredningen av EU-frågor. Se tabell 4.3.

Tabell 4.3

Vilka EU-relaterade arbetsuppgifter har departementet haft sedan EU-inträdet?

Arbetsuppgifter	Antal departement
Deltagande i förhandlingsarbete inom ramen för ministerrådets verksamhet	10
Deltagande i EU-kommissionens verkställighetskommittéer	10
Deltagande i kommissionens expertkommittéer	9
Regelgivning och tillämpning till följd av rättsakter som beslutats av EU	10
Utredningsarbete inom ramen för beredningen av EU-frågor	9

Departementens enkätsvar år 1999 om deltagande i olika EU-organ, regelgivning till följd av EU-rättsakter och utredningsarbete uppvisar inga nämnvärda skillnader jämfört med svaren i 1996-års enkät. Däremot uppger i stort sett samtliga departement i de öppna svarsalternativen i 1999-års enkät att flera uppgifter om tiden tillkommit och att variationerna och komplexiteten i uppgifterna tilltagit. Under det första medlemskapsåret ägades mycket tid och möda till anpassning, inläring m.m. En viktig skillnad jämfört med departementens erfarenheter 1996 är att denna inlärningsfas nu är över och att departementen i dag i betydligt större utsträckning funnit sina arbetsformer och ägnar sin tid och sina resurser åt mer operativt EU-arbete.

Samtliga departement konstaterar att arbetsmängden ökat väsentligt under de år som gått sedan EU-inträdet. Utrikesdepartementet uppger att man kommit att engagera sig på ett tidigare stadium i lagstiftningsprocessen och att man numera direkt driver egna frågor. Vidare uppges att omfattningen av samordning och samråd inom och utanför Regeringskansliet ökat väsentligt.

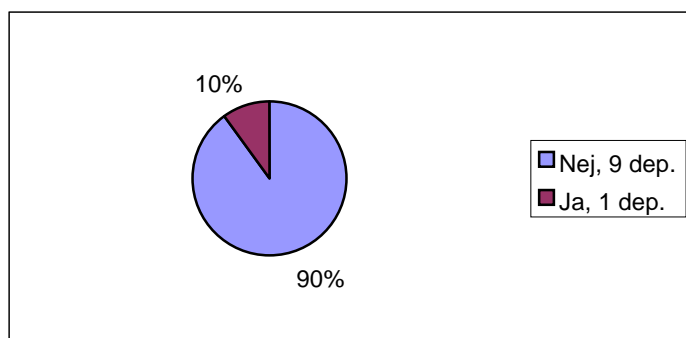
Även Miljödepartementet betonar att andelen avstämningar med andra departement och myndigheter och graden av instruktioner och initiativ riktade till kommissionen ökat i omfattning. Enligt Justitiedepartementet har det skett en kraftig förskjutning från en tidigare betoning på genomförandearbetet till förhandlingsarbetet. Justitiedepartementet framhåller även en dramatiskt ökad tidspress. Finansdepartementets arbetsuppgifter har utökats till att omfatta nya frågor och de EU-relaterade arbetsuppgifterna blir fler och fler. På Försvarsdepartementet är det främst frågor om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som tillkommit.

Departementen saknar fortfarande resurser

Ökningen av arbetstiden och arbetsuppgifterna har inte passerat obemärkt vad gäller resursbehoven. Med undantag av Utrikesdepartementet uppger samtliga att de i dag saknar tillräckliga resurser för att klara av de EU-relaterade arbetsuppgifterna. Se diagram 4.1.

Diagram 4.1

Har departementet för närvarande, 1999, tillräckliga resurser (personella, finansiella och andra resurser) för att klara av de EU-relaterade arbetsuppgifterna?

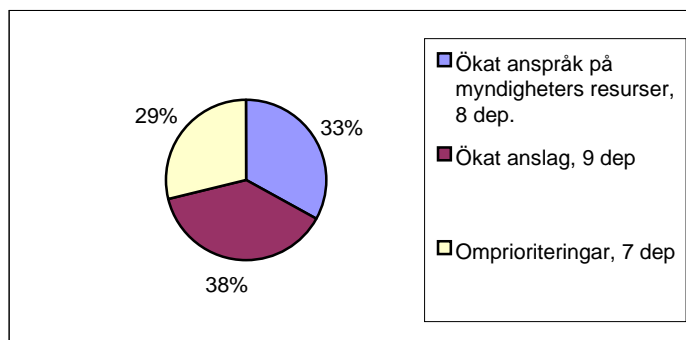


Den enda skillnaden jämfört med 1996-års enkätsvar är att då svarade samtliga departement, inklusive Utrikesdepartementet, att de saknade tillräckliga resurser.

På frågan om hur departementen bedömer att resursbehoven kan tillfredsställas anges i 1999-års enkät i störst omfattning *ökat anslag* följt av *ökat anspråk på myndigheternas resurser* och slutligen *omprioriteringar*. Näringsdepartementet framhåller vidare behovet av en mer ändamålsenlig organisation och arbets-/ansvarsfördelning i Regeringskansliet samt bättre samordning av arbetet. Jordbruksdepartementet svarar att även departementets berörda myndigheter skulle behöva ytterligare resurser för att de skall kunna avlasta och bistå departementet. Se diagram 4.2.

Diagram 4.2

Hur bedömer departementet att resursbehovet bör tillfredsställas 1999?



Departementet gjorde i allt väsentligt samma bedömning av hur resursbehoven borde tillfredsställas i 1996-års enkätundersökning. En mycket stor andel av departementen bedömde att både omprioriteringar och ökade anslag krävdes. Tio av tretton departement bedömde även att ökat anspråk på myndigheterna skulle bidra till att tillfredsställa resursbehovet.

Mindre behov av personalförstärkningar trots att EU-arbetet ökar

På frågan till vilka arbetsuppgifter departementen behöver mer resurser/personal, och hur stort personalbehovet är, bedöms behoven i 1999-års enkät vara störst för deltagande i förhandlingar inom ramen för ministerrådet. Departementen anger här tillsammans ett behov av nio och en halv årsarbetskrafter. För utredningsarbete inom ramen för beredningen av EU-frågor uppgår det sammantagna behovet till nio årsarbetskrafter. Vad gäller det departementsvisa behovet av årsarbetskrafter bedömer Jordbruksdepartementet att de behöver ytterligare tio, Justitiedepartementet åtta, Kulturdepartementet fyra och en halv, Utbildningsdepartementet tre och Social- samt Försvarsdepartementet två var. Det kan noteras att Justitiedepartementet uppger ett avsevärt större personalbehov än övriga departement. Se tabell 4.4 nedan.

Tabell 4.4

I vilken utsträckning och för vilka av följande EU-relaterade arbetsuppgifter behövs ytterligare resurser 1999?

Arbetsuppgift	Årsarbetskrafter per departement								
	Jo	S	Fö	Ju	M	Fi	U	N	Ku
Deltagande i expertkommittéer		1					0,5		
Deltagande i förhandlingsarbete inom ramen för ministerrådets verksamhet	4	1	0,5	15			0,5		1,5
Deltagande i verkställighetskommittéer							1		
Regelgivning och tillämpning till följd av rättsakter som beslutats av EU				3			0,5		
Utredningsarbete inom ramen för beredning av EU-frågor	4		1,5	2			0,5		1
Annat									2,5
Totalt	10	2	2	20			3		4

Miljödepartementet uppger i enkäten att de EU-relaterade uppgifterna i hög grad är integrerade i de nationella uppgifterna och att det därför är svårt att särredovisa personalbehovet. Miljödepartementet konstaterar emellertid att det finns mycket övertid och överskott på flexitid som härrör från EU-arbetet. Vidare påpekar departementet att ordförandeskapet och det faktum att miljökommissionären nu är svensk kommer att ställa ännu högre krav på departementets resurser för EU-arbete.

Som framgår av tabell 4.4 ovan ligger merparten av departementens behov i förhandlingsarbetet inom ramen för ministerrådets verksamhet. I 1996-års enkät var behoven större och mer jämt fördelade över alla uppgifter.

Även behovet av mer personal uppgavs vara större 1996. Räkna man samman samtliga departements angivna behov av ytterligare personal år 1999 i tabell 4.4 uppgår den totala siffran till ca 40, varav Justitiedepartementet står för 20 personer.

Jämförbarheten med 1996-års enkätsvar försvåras i och med att departementen då angav sina personalbehov i intervaller (1-4, 5-9, >10). Även om den lägsta siffran i intervallerna räknas uppgår behovet totalt till 46 personer.

Om den högsta siffran i svarsalternativen räknas nås ett antal om minst 88 personer.

Tabell 4.5

Ungefär hur många personer skulle departementet behöva anställa för att klara av aktuella EU-relaterade arbetsuppgifter 1996?

Nyanställningsbehov	Antal departement
0	0
1-4	6
5-9	6
10-	1

Trots att andelen EU-arbete och EU-relaterade uppgifter ökat har alltså inte departementens behov av ytterligare personal ökat. Om man räknar med att departementen i tabell 4.5 inte genomgående avsett den lägsta siffran i svarsalternativen har behovet av ytterligare personal i stället minskat år 1999 jämfört med år 1996. Detta kan indikera att mängden personal och andra resurser ställt i relation till de behov EU-arbetet gett upphov till håller på att stabilisera sig något.

4.2 Ansvarsfördelning och samordning präglar departementens EU-arbete

Departementen använder olika samordningsformer

Samtliga departement använder sig enligt 1999-års enkätsvar i varierande utsträckning av såväl stående beredningsgrupper, samordningsmöten, avstämningsmöten som muntliga kontakter mellan ledningen och tjänstemännen i departementen och myndigheterna. De vanligaste mötesformerna är stående beredningsgrupper/referensgrupper och återkommande samordningsmöten. Sju av tio departement uppger att man i stor omfattning använder sig av dessa samordningsinstrument. Stående avstämningsmöten före och efter förhandlingsinsatser i olika EU-organ förekommer i mindre utsträckning.

Vad gäller muntliga kontakter på ledningsnivå uppger endast två departement att detta förekommer i stor omfattning medan åtta svarar i liten omfattning.

Den mest förekommande formen för samordning mellan departement och myndigheter är återkommande muntliga kontakter mellan samma tjänstemän. Samtliga departement uppger att de använder denna samordningsform

i stor omfattning. På frågan om det förekommer muntliga kontakter mellan tjänstemän, dock sällan mellan samma tjänstemän, är bilden en helt annan. Endast ett departement uppger att sådana enstaka kontakter förekommer i stor omfattning. De muntliga kontakterna mellan departements- och myndighetstjänstemän är alltså i huvudsak tämligen etablerade och kontinuerliga. Se tabell 4.6.

Tabell 4.6

I vilken omfattning använder departementet sig av olika instrument för samordningen mellan departement och myndigheter 1999?

Instrument	Antal departement	
	I stor omfattning	I liten omfattning
Stående beredningsgrupper och/eller referensgrupper	7	3
Gemensamma och återkommande samordningsmöten	7	3
Stående avstämningsmöten före och efter förhandlingsinsatser i olika EU-organ	7	3
Muntliga eller andra icke dokumenterade kontakter mellan myndighets- och departementsledning	2	8
Muntliga eller andra icke dokumenterade kontakter på tjänstemannanivå, dock oftast mellan samma tjänstemän	10	
Andra icke dokumenterade kontakter på tjänstemannanivå, dock sällan mellan samma tjänstemän	1	9

Med reservation för att jämförbarheten försvåras av att frågorna och svarsalternativen är något annorlunda i 1996- respektive 1999-års enkäter tycks inga dramatiska förändringar ha skett av graden av tillämpning och formerna för samordning.

I 1996-års enkät uppgav samtliga departement att de hade underhandskontakter med myndigheterna för att samordna EU-arbetet. Samtliga utom Jordbruksdepartementet uppgav även att de hade stående beredningsgrupper för detta ändamål. Flertalet departement hade även gemensamma samordningsmöten eller ad hoc-grupper. Andra samordningsformer som uppgavs vara vanligt förekommande var stående referensgrupper och skriftväxling. Se tabell 4.7.

Tabell 4.7

Vilka rutiner finns det för samordning mellan departementet och myndigheterna 1996?

Form för samordning	Antal departement
Stående beredningsgrupper	12
Stående referensgrupper	10
Gemensamma samordningsmöten/ad hoc-grupper	11
Underhandskontakter	13
Skriftväxling	10
Annat	2

Justitie-, Finans- och Miljödepartementet bedömer att samordningsformerna börjat finna sina former och fungera något bättre. Jordbruks-, Social- och Försvarsdepartementet bedömer att såväl ansvarsfördelningen som samordningen gentemot myndigheter i stort sett är oförändrad medan Utrikesdepartementet uppger att samordningen ökat i omfattning och att Regeringskansliets roll i viss utsträckning förstärkts gentemot myndigheterna. Kulturdepartementet svarar att det skett en viss delegering till myndigheter.

Departementen efterfrågar en mer strukturerad samordning

En viktig erfarenhet som departementen upplyste om ett år efter EU-inträdet var behovet av en bättre och mer disciplinerad samordning med myndigheternas arbete. Samtliga departement svarade i 1996-års enkät att det var önskvärt att förstärka samordningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna i EU-frågor.

I 1999-års enkät uppger fortfarande samtliga departement utom Justitiedepartementet att det är önskvärt att förstärka samordningen med myndigheterna.

På frågan om hur samordningen kan förbättras uppger sju av tio departement i 1999-års enkät behovet av fler forum för samordning och/eller tydligare rutiner. Följande framkommer i de öppna svarsalternativen:

- Genom tätare möten
- Strukturera och organisera samrådet bättre
- Uppfräschning av rutinerna nödvändigt
- Arbets-/samordningsgrupp skapad för att förbättra EU-arbetet
- Rutiner för samordning och informationsutbyte skulle kunna förbättras genom stående beredningsgrupper och återkommande samråd

- Gemensamma arbetsgrupper. Utvecklat analysstöd från myndigheterna. Bättre återrapportering från myndigheterna. Avstämning mellan myndigheter och departement inför varje möte.
- Utbytestjänstgöring och visstidsanställning av myndighetstjänstemän i departementen skulle gynna samordningen.
- Tydligare ansvars- och rollfördelning mellan departement och myndigheter skulle underlätta samordningen.

På frågan om vilka faktorer som skulle kunna tala emot en samordning uppger de flesta departement tidsbrist och menar att samordningen, trots behovet av tydligare rutiner, måste vara flexibel och ta hänsyn till behoven och tidsåtgången.

Förskjutning av ansvar och arbetsuppgifter

På frågan om myndigheternas deltagande i beredningen av EU-ärenden har medfört förskjutningar i ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter gör fem departement i 1999-års enkät bedömningen att så skett, vilket är något fler än 1996.

Utbildningsdepartementet menar i 1999-års enkät att deltagandet i verkställighetskommittéer, som rör forskning, i allt större utsträckning tagits över av departementet, medan visst deltagande i rådsarbetsgrupper delvis förskjutits till myndigheterna. Utrikesdepartementet uppger att vissa frågor om den inre marknaden tagits över av departementet, medan myndigheterna delvis tagit över utformandet av instruktioner till ambassader och deltagande i verkställighetskommittéer på biståndsområdet.

Även i 1996-års enkät gjorde Utrikesdepartementet bedömningen att ansvar förskjutits från departementet till myndigheter. Jordbruksdepartementet gjorde samma bedömning som Utrikesdepartementet i 1996 års enkät. I sitt enkätsvar från 1999 anger dock Jordbruksdepartementet att inga särskilda uppgifter förskjutits utan att medlemskapet i sig kan medföra att departementet tvingas ta över uppgifter samtidigt som departementets kompetens på vissa områden kan vara otillräcklig, vilket skapar ett beroendeförhållande gentemot myndigheten.

Miljödepartementets bedömning i 1999-års enkät är att förskjutningen i huvudsak skett från myndigheter till departementet. Beslut i vissa tekniska frågor kräver instruktioner från departementet, vilket medfört att departementet i större utsträckning än tidigare blivit inblandat i frågor som myndigheterna tidigare skötte på egen hand. I 1996-års enkät uppgav i stället Miljödepartementet att vissa internationella uppgifter flyttats från departementet till myndigheter.

Departementen har även bedömt förskjutningar av behoven av resurser och prioriteringar av insatser i rådet respektive kommissionen. Enligt Miljödepartementet har rådsarbetet prioriterats på bekostnad av kommissionsarbetet pga. resursbrist. Departementet menar dock att ansträngningarna borde riktas mer på kommissionen, dvs. på det initierande arbetet och på att förankra nya idéer m.m. Även Finansdepartementet uppger att arbetet i huvudsak är inriktat på rådssidan och att någon förändring av prioriteringar av insatser och behoven av resurser inte varit aktuell. Flera avdelningar inom departementet menar dock att det vore önskvärt att avsätta mer resurser till att på ett tidigt stadium i en fråga bearbeta kommissionen.

Utbildningsdepartementet menar att insatser i rådet och kommissionen är delar av samma process och därmed lika viktiga. Därför krävs en ändamålsenlig resursfördelning. I förhållande till 1996 uppger departementet att insatserna i rådet ökat – detta innebär dock inte att insatserna gentemot kommissionen minskat – tvärtom. I Kulturdepartementet uppges rådet ha prioriterats. Departementet poängterar dock att man är medveten om att insatserna bör riktas om mot ett mer aktivt och direkt arbete med kommissionen.

Myndigheternas medverkan i EU-arbetet behöver förbättras

I såväl 1996- som 1999-års enkäter uppger samtliga departement att myndigheterna i någon form medverkar i beredningen av EU-ärenden inom departementets ansvarsområde. I 1996-års enkät uppgav elva av tretton departement att myndigheterna i stor utsträckning medverkade i beredningen av EU-frågor. I 1999-års enkätsvar bedömer sex av tio departement att myndigheterna medverkar i stor omfattning medan fyra uppger att det sker i mindre utsträckning. Noterbart är, även med hänsyn taget till det ändrade antalet departement, att en större andel av departementen sade sig använda myndigheterna i stor utsträckning i beredningen av EU-ärenden 1996 än 1999.

Med undantag för Justitiedepartementet anser samtliga departement i 1999-års enkät att det är önskvärt att förbättra/effektivisera myndigheternas medverkan vid beredningen av EU-frågor i Regeringskansliet.

På frågan om hur man kan effektivisera myndigheternas medverkan i beredningen av EU-frågor efterlyser flertalet departement i 1999-års enkätsvar bättre och mer kontinuerlig samordning samt tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan departement och myndigheter. Flera departement nämner även utbildningsinsatser, utbytestjänstgöring och tekniska hjälpmedel såsom videokonferenser.

I 1996-års enkät framhölls framför allt förbättrade IT-kommunikationer mellan departement och regering som viktigt för att förbättra myndigheter-

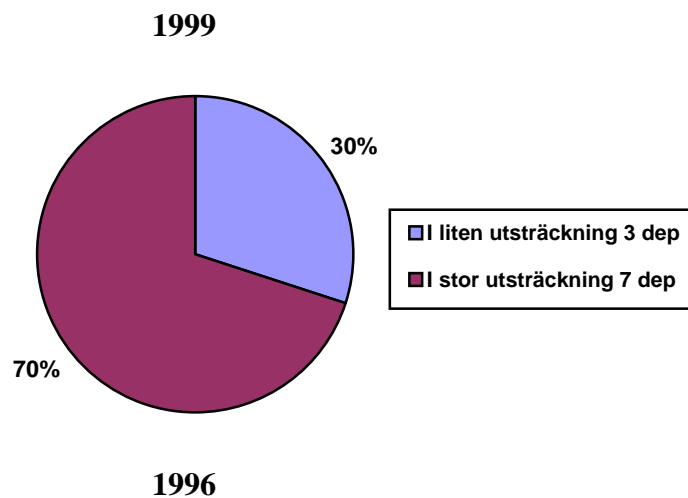
nas medverkan i beredningen av EU-ärenden, något som ingen uppger i 1999-års enkät. Vidare poängterades ökad kapacitet hos departementen som viktigt i 1996-års enkät.

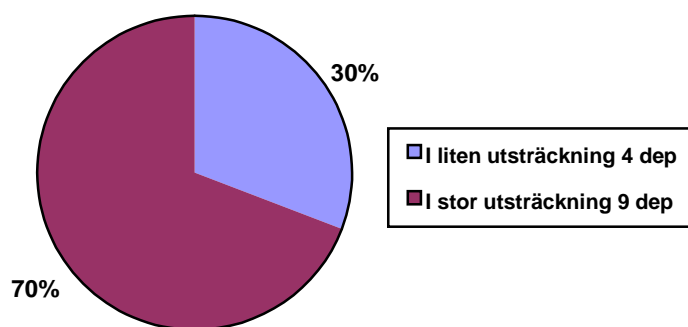
Synpunkter från intresseorganisationer inhämtas regelbundet

I både 1996- och 1999-års enkätundersökningar uppger samtliga departement att de i någon utsträckning inhämtar synpunkter från intresseorganisationer vid beredningen av EU-ärenden. År 1999 uppger sju av tio departement att de i stor utsträckning gör detta och tre av tio i mindre utsträckning. Fördelningen var i stort sett densamma i 1996-års enkätsvar då nio av tretton departement inhämtade synpunkter från intresseorganisationer i stor utsträckning och fyra i mindre utsträckning. Se diagram 4.4 och 4.5.

Diagram 4.4, 4.5

I vilken utsträckning inhämtas synpunkter/yttranden från intresseorganisationer under beredningen av EU-ärenden inom departementets ansvarsområde?





Kontakterna med kommissionen bör utvecklas

Av 1999-års enkätsvar framgår att departementstjänstemän i avsevärt högre utsträckning deltar i underhandskontakter med kommissionen än i kommissionens formella remisshantering. Endast ett departement medverkar i stor utsträckning i den formella remisshantering, två inte alls och sju i liten omfattning. Vad gäller underhandskontakter med kommissionen uppger i stället samtliga departement att de har sådana och så många som sju i stor omfattning, något som indikerar en viss förskjutning jämfört med 1996-års enkätresultat. I 1996-års enkät uppgav så många som nio av tretton departement att de endast i mindre utsträckning medverkade i kommissionens formella remisshantering och/eller hade underhandskontakter med kommissionen. Endast tre departement bedömde att de i stor utsträckning på detta sätt medverkade i kommissionens arbete.

Det svenska utredningsväsendet används inte i EU-arbetet

Enligt 1999-års enkätsvar används inte det svenska utredningsväsendet i någon större utsträckning i EU-arbetet, varken när EU-kommissionen initierar ett arbete eller lägger fram ett förslag. Vad avser utredningar i samband med att kommissionen lägger fram ett förslag anger tre departement att de inte alls använder sig av utredningsväsendet, fem i liten utsträckning och endast två i stor utsträckning. När kommissionen initierar ett arbete använder inget departement det svenska utredningsväsendet i stor utsträckning medan nio svarar i liten utsträckning. År 1999-års uppgifter skiljer sig inte från departementens enkätsvar 1996. Inte heller då bedömde departementen att det svenska utredningsväsendet användes i någon större omfattning. Kulturdepartementet använde inte alls utredningsväsendet och endast ett departement, Utrikesdepartementet, angav att det användes i stor omfattning. Övriga departement uppgav 1996 att utredningsväsendet användes i liten omfattning.

I både 1999- och 1996-års enkäter ombads departementen att rangordna vilka utredningsformer som användes vid de fall en utredning genomfördes. I både enkäterna framkom tydligt att internt departementalt utredningsarbete var den vanligaste formen, följt av utredningsuppdrag till myndigheter. Ingen angav inrättandet av en kommitté som förstahandsval.

4.3 Departementens deltagande i EU-organ

Antalet grupper och kommittéer som departementen deltar i ökar

Omfattningen av departementstjänstemännens deltagande i EU-organ 1999 respektive 1996 framgår av tabell 4.8 och 4.9 nedan. Departementen ombads uppskatta antalet grupper/kommittéer som deras personal deltar i. Enligt 1999-års enkätsvar deltar samtliga departement i rådsarbetsgrupper, nio i verkställighetskommittéer och sju i expertkommittéer.

År 1996 deltog åtta av tretton departement i expertkommittéer, något som mot bakgrund av det ändrade antalet departement innebär att ytterligare två departement kommit att engagera sig i expertkommittéer 1999 jämfört med 1996. Departementens deltagande i rådsarbetsgrupper är oförändrat medan en viss nedgång noteras när det gäller deltagandet i verkställighetskommittéer. År 1996 deltog samtliga departement i verkställighetskommittéer till skillnad från åtta av tio 1999.

Vad gäller antalet grupper/kommittéer som departementen deltagit i är de största skillnaderna att Socialdepartementets deltagande i expertgrupper minskat från 23 stycken 1996 till fem stycken 1999 och att Miljödepartementets deltagande ökat från tre stycken expertkommittéer 1996 till tio stycken 1999. Deltagandet i rådsarbetsgrupper tycks generellt ha ökat med en tydlig uppgång för Närings-, Justitie-, Jordbruks- och Utrikesdepartementen. De flesta departement tycks även delta i flera verkställighetskommittéer, något som framför allt gäller för Jordbruks-, Miljö- och Justitiedepartementen. Se tabell 4.8 och 4.9.

Tabell 4.8**Departementspersonalens deltagande i EU-organ 1999**

Antal kommittéer/ grupper	Typ av EU-organ		
	Expertkommittéer	Rådsarbetsgrupper	Verkställighets- kommittéer
Medverkar ej	Jo, Ku		Fö
1	Fö, U		
2	UD		
3	Ju	Ku	
4		Fö, S,	
5	S	5	S
6		M	Ku
8			UD
10	M		
11			U
15			M
16	Fi		
18			N
21		Fi,	
28		N	
40		Ju,	Jo
70		Jo	
88		UD	
Ej svar	N		Ju, Fi

Tabell 4.9**Departementspersonalens deltagande i EU-organ 1996**

Antal kommittéer/ grupper	Typ av EU-organ		
	Expertkommittéer	Rådsarbetsgrupper	Verkställighets- kommittéer
Medverkar ej	Ju, UD, Ku, C		
1			Ju, U, Ku, C
2	Fö	U, Ku	M
3	M	Fö, K, C	K
4	U	M	
>5			UD, Fö
7			A
8		S, N	
>9			
10		Jo	Fi
11			S
12	A		
13			
15	K		N
20		Ju, Fi	
23	S		
30			
100			Jo
Varierar	Fi, N		
Stort antal		UD	

Av de åtta departement som år 1999 deltar i expertkommittéer utfärdar merparten i huvudsak muntliga instruktioner till de deltagande tjänstemännen. Däremot ställer samtliga utom ett departement höga krav på skriftlig återrapportering.

Instruktionsgivningens karaktär tycks inte ha förändrats mycket jämfört med 1996-års enkätresultat. Däremot märks, med reservation för att 1996-års enkät inte skiljer på skriftlig och muntlig återrapportering, en svag uppgång i kraven på återrapportering. År 1999 uppger åtta av tio departement att de ställer krav på skriftlig återrapportering medan nio av tretton departement 1996 uppgav att de krävde återrapportering. Se tabell 4.10 och 4.11.

Tabell 4.10

I vilken utsträckning ges det inom departementets ansvarsområde instruktioner till departementets tjänstemän som deltar i EU-kommisionens expertkommittéer 1999?

	Antal departement		
	Inte alls	I liten omfattning	I stor omfattning
Generella instruktioner för ett visst sakområde/myndighetsinstruktion	3	4	1
Skriftliga instruktioner för deltagande i en viss expertkommitté	3	3	2
Muntliga instruktioner för deltagande i en viss expertkommitté		4	3
Krav på skriftlig återrapportering			7
Krav på muntlig återrapportering	1	3	3

Tabell 4.11

I vilken utsträckning ges det inom departementets ansvarsområde instruktioner till *departementets tjänstemän* som deltar i EU-kommissionens expertkommittéer 1996?

	Antal departement		
	Inte alls	I liten omfattning	I stor omfattning
Generella instruktioner för ett visst sakområde/myndighetsinstruktion	2	4	1
Skriftliga instruktioner för deltagande i en viss expertkommitté	3	6	0
Muntliga instruktioner för deltagande i en viss expertkommitté	0	3	6
Krav på skriftlig/muntlig återrapportering	0	1	8

4.4 Myndigheternas medverkan i departementens EU-arbete

Myndigheterna svarar ofta för analyser och utredningar i EU-arbetet

Samtliga departement – med undantag för Kulturdepartementet – svarar i 1999-års enkät att myndighetstjänstemän deltar som nationella experter i expertkommittéer och utarbetar underlag och deltar i förhandlingsarbetet inom ramen för ministerrådets verksamhet. Vad gäller verkställighetskommittéer har åtta departement tagit hjälp av myndighetstjänstemän i berednings- och förhandlingsarbetet i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer.

Som framgår av tabell 4.12 använder sig departementen i stor utsträckning av myndigheterna för analyser och utredningar inför ett ställningstagande i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. Endast två av samtliga departement svarar att de sällan utnyttjar myndigheterna för analyser. Samtliga av de departement som uppger att myndigheterna är delaktiga i arbetet inom verkställighetskommittéer engagerar ofta eller ganska ofta myndigheterna för analyser och utredningar.

Tabell 4.12

I vilken utsträckning bistår myndighet(er) med analys- och utredningsinsatser vid framtagande av underlag för regeringens ställningstagande i rådets arbetsgrupper och kommissionens verkställighetskommittéer 1999?

	Antal departement	
	Rådsarbetsgrupper	Verkställighetskommittéer
Ofta	3	4
Ganska ofta	5	4
Sällan	2	
Nästan aldrig		

Som framgår av tabell 4.13 nedan så har det inte skett några större förändringar när det gäller omfattningen av myndigheternas analys- och utredningsarbete. Även 1996 uppgav departementen att myndigheterna i relativt stor omfattning använde sig av myndigheterna för analys- och utredningsarbeten. Elva departement uppgav 1996 att myndigheterna i någon utsträckning bistod med utredningshjälp i rådsarbetet och så många som tolv i samband med verkställighetskommittéer.

Tabell 4.13

I vilken utsträckning bistår myndighet(er) med analys- och utredningsinsatser vid framtagande av underlag för regeringens ställningstagande i rådets arbetsgrupper och kommissionens verkställighetskommittéer?

	Antal departement	
	Rådsarbetsgrupper	Verkställighetskommittéer
Ofta	1	4
Ganska ofta	8	7
Sällan	2	1
Nästan aldrig	0	1

Departementens instruktioner till de myndigheter som bistår med analyser och utredningar uppges i 1999-års enkätsvar vara till övervägande delen muntlig, när det gäller såväl rådsarbetsgrupper som verkställighetskommittéer. Däremot är kraven på skriftlig återrapportering stora, i synnerhet i samband med arbetet i verkställighetskommittéer. Se tabell 4.14 nedan.

Tabell 4.14

I vilken utsträckning ges det inom departementets ansvarsområde instruktioner till myndighet(er) som bistår med analys- och utredningsinsatser för framtagandet av underlag för regeringens ställningstagande i rådets arbetsgrupper och kommissionens verkställighetskommittéer 1999?

Typ av instruktion	Rådsarbetsgrupper	Verkställighetskommittéer
<i>Antal berörda departement</i>	10	8
Generella instruktioner för ett visst sakområde/myndighetsinstruktion		
inte alls	2	2
i liten omfattning	6	2
i stor omfattning	1	2
ej svar	1	2
Skriftliga instruktioner för varje sakfråga		
inte alls	3	2
i liten omfattning	5	5
i stor omfattning	2	1
ej svar	–	–
Muntliga instruktioner för varje sakfråga		
inte alls	1	1
i liten omfattning	5	2
i stor omfattning	4	4
ej svar	–	1
Skriftlig återrapportering		
inte alls	3	–
i liten omfattning	3	2
i stor omfattning	4	6
ej svar	–	–
Muntlig återrapportering		
inte alls	2	1
i liten omfattning	5	6
i stor omfattning	2	–
ej svar	1	1

Det har skett marginella förändringar. År 1999-års enkät visar på en liten ökning vad gäller skriftliga instruktioner, och en liten minskning för muntliga instruktioner, i samband med rådsarbetet jämfört med 1996-års enkätresultat. Med hänsyn taget till det ändrade antalet departement har det dock på det övergripande planet inte skett några viktiga förskjutningar i instruktionsgivningen och återrapporteringen. Som framgår av tabell 4.15 nedan var departementens instruktionsgivning till myndigheter som bistod med analyser och utredningar även år 1996 till övervägande delen muntlig, både när det gällde rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer.

Tabell 4.15

I vilken utsträckning ges det inom departementets ansvarsområde instruktioner till myndighet(er) som bistår med analys- och utredningssinsatser för framtagandet av underlag för regeringens ställningstagande i rådets arbetsgrupper och kommissionens verkställighetskommittéer 1996?

	Antal departement	
	Rådsarbetsgrupper	Verkställighetskommittéer
Generella instruktioner för ett visst sakområde/myndighetsinstruktion	8	8
Skriftliga instruktioner inför varje tillfälle/sakfråga	9	9
Muntliga instruktioner inför varje tillfälle/sakfråga	11	11
Krav på skriftlig/muntlig återrapportering	11	11

Myndigheterna bistår i större utsträckning regeringen i EU-arbetet i dag jämfört med ett år efter EU-inträdet

I 1999-års enkätsvar uppger över hälften av departementen att myndighetstjänstemän biträtt departementet eller på egen hand förhandlat i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. I förhandlingar i rådsarbetsgrupper uppger så många som nio departement att myndigheter biträtt regeringen. Se tabell 4.16.

Mot bakgrund av det förändrade antalet departement indikerar 1996-års enkätsvar i tabell 4.16 och 4.17 nedan att myndigheterna i större utsträckning biträder och företräder regeringen i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer år 1999 jämfört med år 1996. Detta är extra tydligt när det gäller myndigheternas biträde i rådsarbetsgrupper. År 1999 uppger nio av tio departement att myndigheterna biträder regeringen i rådsarbetsgrupper medan åtta av tretton uppgav detsamma år 1996.

Tabell 2.16

Har tjänstemän i myndigheter engagerats att biträda regering/ departement och/eller att på egen hand företräda regeringen i arbetsgrupper under ministerrådet och i kommissionens verkställighetskommittéer 1999?

	Antal departement	
	Rådsarbetsgrupper	Verkställighetskommittéer
Ja, har biträtt regeringen/departementet	9	7
Ja, har på egen hand företrätt regeringen	7	7
Nej	1	1

Tabell 4.17

Har tjänstemän i myndigheter engagerats att biträda regering/departement och/eller att på egen hand företräda regeringen i arbetsgrupper under ministerrådet och i kommissionens verkställighetskommittéer 1996?

	Antal departement	
	Rådsarbetsgrupper	Verkställighetskommittéer
Ja, har biträtt regeringen/departementet	8	6
Ja, har på egen hand företrätt regeringen	6	7
Nej	3	6

Den vanligaste formen av förordnanden som departementen i 1999-års enkätsvar uppger att de utfärdar till myndigheter, som biträder eller företräder regeringen i rådsarbetsgrupper, rör enskilda frågor eller förhandlingstillfällen, följt av stående förordnanden för en viss grupp. I verkställighetskommittéer används båda formerna i samma utsträckning. Generella förordnanden är något vanligare i verkställighetskommittéer. Se tabell 4.18.

Tabell 4.18

Vilken karaktär har förordnanden som regeringen/departementet utfärdat för tjänstemän i myndighet(er) som biträder/företräder regeringen i arbetsgrupper under ministerrådet och i kommissionens verkställighetskommittéer 1999?

	Antal departement	
	Rådsarbetsgrupper	Verkställighetskommittéer
Generella förordnanden inom ett visst sakområde	2	3
Förordnanden för att delta i en viss rådsarbetsgrupp/verkställighetskommitté	5	5
Förordnanden för en viss fråga eller ett visst förhandlingstillfälle	8	5

Vad som kan noteras i en jämförelse mellan 1999 och 1996-års enkätsvar är en liten minskning i departementens utfärdande av förordnanden för en viss grupp/kommitté och en liten ökning av förordnanden för ett visst förhandlingstillfälle. Se tabell 4.19.

Tabell 4.19

Vilken karaktär har förordnanden som regeringen/departementet utfärdat för tjänstemän i myndighet(er) som biträder/företräder regeringen i arbetsgrupper under ministerrådet och i kommissionens verkställighetskommittéer 1996?

	Antal departement	
	Rådsarbetsgrupper	Verkställighetskommittéer
Generella förordnanden inom ett visst sakområde	1	3
Förordnanden för att delta i en viss rådsarbetsgrupp/verkställighetskommitté	7	10
Förordnanden för en viss fråga eller ett visst förhandlingstillfälle	8	7

Instruktionsgivning och återrapportering

Enligt departementens enkätsvar år 1999 är skriftliga instruktioner till myndighetstjänstemän som biträder eller på egen hand företräder Sverige i olika EU-organ klart vanligast i rådsarbetsgrupper. Inför förhandlingar i expert- och verkställighetskommittéer utfärdar departementen i högre grad muntliga

instruktioner. Överlag är det få departement som säger sig utfärda generella instruktioner.

Vad gäller återrapportering från såväl rådet som expert- och verkställighetskommittéer är skriftlig återrapportering vanligast. Störst är kraven när myndigheter agerar i rådsarbetsgrupper. Samtliga departement svarar att de kräver skriftlig återrapportering från myndigheter som deltagit i rådsarbetsgrupper. Se tabell 4.20.

Tabell 4.20

I vilken utsträckning ges det inom departementets ansvarsområde instruktioner till tjänstemän i myndighet(er) som har engagerats att biträda/företräda regeringen i kommissionens expertkommittéer, arbetsgrupper under ministerrådet och kommissionens verkställighetskommittéer 1999?

Typ av instruktion	Expert-kommittéer	Rådsarbets-grupper	Verkställighets-kommittéer
<i>Antal berörda departement</i>	9	9	8
Generella instruktioner för ett visst sakområde/myndighetsinstruktion			
inte alls	4	5	4
i liten omfattning	4	2	–
i stor omfattning	–	1	2
ej svar	1	1	2
Skriftliga instruktioner för viss kommitté/grupp			
inte alls	5	–	–
i liten omfattning	3	3	6
i stor omfattning	1	6	2
ej svar	–	–	–
Muntliga instruktioner för viss kommitté/grupp			
inte alls	2	–	–
i liten omfattning	2	5	3
i stor omfattning	4	3	4
ej svar	1	1	1
Skriftlig återrapportering			
inte alls	1	–	–
i liten omfattning	3	–	2
i stor omfattning	5	9	6
ej svar	–	–	–
Muntlig återrapportering			
inte alls	1	–	2
i liten omfattning	5	2	5
i stor omfattning	2	4	–
ej svar	1	3	1

Intressant att notera i 1996-års enkätsvar är att antalet departement som säger sig utfärda generella instruktioner för ett visst sakområde är påtagligt fler än 1999, vad gäller såväl rådsarbetsgrupper som verkställighets- och expertkommittéer. Vidare är antalet departement som i 1996-års enkät svarade att de utfärdar skriftliga instruktioner något lägre samtidigt som tillämpandet av muntliga instruktioner är oförändrat jämfört med 1999, något som indikerar att muntliga instruktioner var något vanligare år 1996 än vad fallet är i dag. Ytterligare en intressant skillnad rör kraven på återrapportering. År 1996 var det fler departement som ställde krav på återrapportering av myndigheternas insatser i expertkommittéer än i rådsarbetsgrupper, något som går tvärtemot svaren från 1999-års enkät. Se tabell 4.21.

Tabell 4.21

**I vilken utsträckning ges det inom departementets ansvarsområde styr-
signaler till tjänstemän i myndighet(er) som deltar i olika EU-organ?**

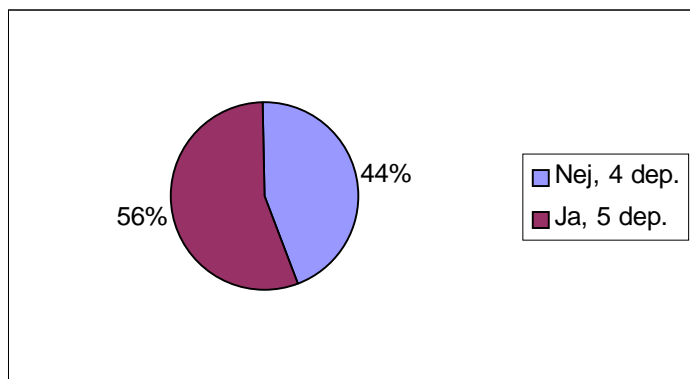
	Antal departement		
	Rådsarbets- grupper	Verkställighets- kommittéer	Expert- kommittéer
Generella instruktioner för ett visst sakområde/myndighetsinstruktion	9	7	8
Skriftliga instruktioner för deltagande i en viss kommitté/grupp	8	7	6
Muntliga instruktioner för deltagande i en viss kommitté/grupp	10	10	7
Krav på skriftlig/muntlig återrapportering	10	11	12

Behov av ändrad fördelning av resurser och ansvar mellan myndigheter och departement

På frågan om fördelningen av resurser och uppgifter mellan myndigheter och departement är ändamålsenlig svarar fem av de nio departement som involverar myndigheterna i rådsarbetet ja. Fyra departement, Närings-, Utrikes-, Finans- och Jordbruksdepartementet, anser inte att resurs- och uppgiftsfördelningen är så bra som den borde vara. Se diagram 4.6.

Diagram 4.6

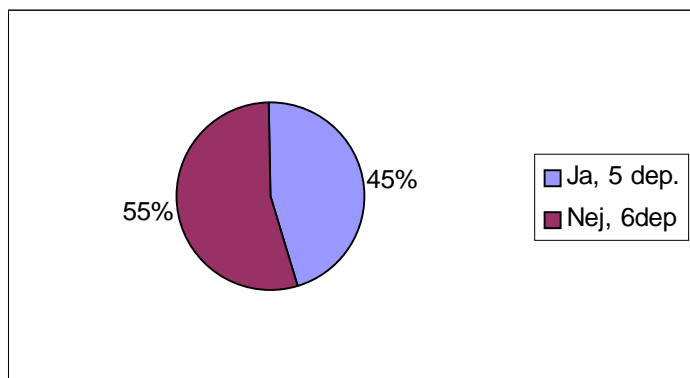
Bedömer departementet att den rådande fördelningen av arbetsuppgifter respektive resurser mellan departementet och myndigheterna är ändamålsenligt för det svenska förhandlingsarbetet inom ramen för ministerrådets verksamhetsområde 1999?



Som framgår av diagram 4.7 nedan var departementens bedömning av resurs- och arbetsfördelningen i stort sett densamma i 1996-års enkätsvar.

Diagram 4.7

Bedömer departementet att den rådande fördelningen av arbetsuppgifter respektive resurser mellan departementet och myndigheterna är ändamålsenligt för det svenska förhandlingsarbetet inom ramen för ministerrådets verksamhetsområde 1996?



Frågan om vilka de negativa konsekvenserna av den nuvarande resurs- och uppgiftsfördelningen är och hur problemen kan åtgärdas besvarades på följande sätt i de öppna svarsalternativen i 1999-års enkätsvar:

- Myndigheterna bör förbereda sig bättre och känna större ansvar i gruppen/kommittén.
- Myndigheterna har ofta större personella resurser medan Regeringskansliet är underdimensionerat för EU-arbetet. Myndigheterna skulle

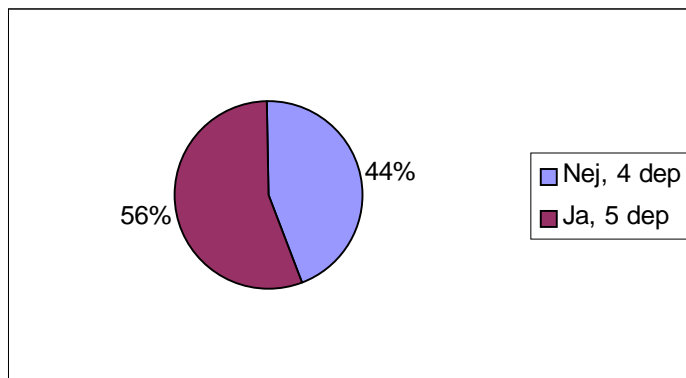
kunna spela en större roll, men behöver då ta större ansvar för utbildning av personal och för kvalitetssäkringen av EU-arbetet.

- Kan vara svårt för myndighetsrepresentanter att se när en teknisk fråga blir politiskt intressant och därmed bör ”hissas”. Bättre och tidigare samordning behövs.
- Departementets nuvarande storlek är inte dimensionerad för EU-arbetet. Det krävs en förstärkning av departementets resurser, något som möjligen kan medföra att resurser måste föras över från myndigheter till departement.
- Fördelningen av ansvaret mellan departement och myndighet när det gäller verkställighetskommittéernas arbete måste bli tydligare.

Frågan om resurs- och uppgiftsfördelningens ändamålsenlighet ställdes även med avseende på arbetet i verkställighetskommittéer. Som framgår av diagram 4.8 nedan svarade sex av de departement som involverar myndigheterna i arbetet med verkställighetskommittéer ja. Närings-, Finans- och Jordbruksdepartementet svarade nej.

Diagram 4.8

Är den rådande fördelningen av arbetsuppgifter respektive resurser mellan departement och myndigheterna inom departements ansvarsområde ändamålsenlig för det svenska förhandlingsarbetet i EU-kommissionens verkställighetskommittéer 1999?



Departementens konsekvens- och åtgärdsbedömning i de öppna svarsalternativen (fråga 42) var:

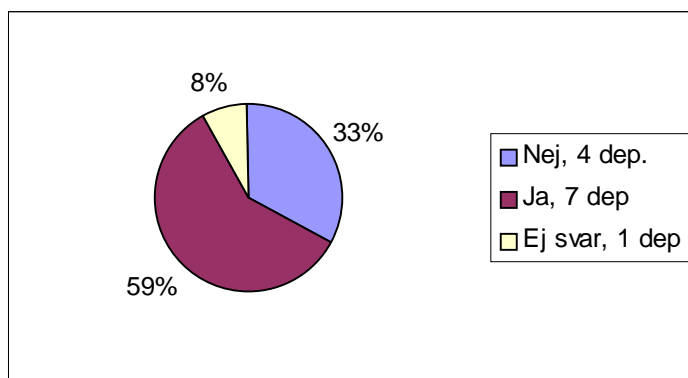
- Den resursmässiga utsträckningen av myndigheternas medverkan måste tydliggöras.
- Glapp i pelarstrukturen. Risk för fel tyngdpunkter ämne/geografi. Åtgärd: Bättre samspel mellan olika delar av departementet och myndigheterna.

- Myndigheterna borde kunna ta ett stort ansvar för arbetet i verkställighetskommittéer, men det kräver utbildningsinsatser, beredningsrutiner, bättre återkoppling till Regeringskansliet m.m.
- Departementets resurser tas i alltför stor utsträckning i anspråk för arbetet i verkställighetskommittéer. Dessa uppgifter borde i huvudsak vara en verksuppgift.

Även när det gäller arbetet i EU-kommissionens verkställighetskommittéer är skillnaderna mycket små mellan departementens bedömning av resurs- och arbetsfördelningens ändamålsenlighet i 1996- respektive 1999-års enkäter. Se diagram 4.9.

Diagram 4.9

Är den rådande fördelningen av arbetsuppgifter respektive resurser mellan departement och myndigheterna inom departements ansvarsområde ändamålsenlig för det svenska förhandlingsarbetet i EU-kommissionens verkställighetskommittéer 1996?



4.5 Departementens behov av förändringar i det svenska EU-arbetet

Det svenska förhandlingsarbetet behöver förbättras

Både i enkätundersökningen ett år efter Sveriges EU-inträde och i den uppföljande undersökningen 1999 ombads departementen att bedöma behovet av åtgärder som skulle kunna förbättra det svenska förhandlingsarbetet och tillvaratagandet av regeringens intressen i EU-arbetet. I tabell 4.22 och 4.23 nedan framgår det tydligt att departementen efter fem års medlemskap i

samma utsträckning som ett år efter EU-medlemskapet ser behov av förbättringar i EU-arbetet.

I både 1996- och 1999 års enkäter bedömer en övervägande del av departementen att förhandlingsarbetet inom ramen för ministerrådets verksamhet och kommissionens verkställighetskommittéer bör effektiviseras, och att det är önskvärt att förbättra tillvaratagandet av regeringens intressen i kommissionens expertkommittéer. Se tabell 4.22 och 4.23.

Tabell 4.22

Bedömer departementet att det finns behov av åtgärder som skulle kunna förbättra/effektivisera det svenska förhandlingsarbetet i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer 1996?

	Expertkommittéer	Ministerrådets verksamhet	Verkställighetskommittéer
Ja	12	12	9
Nej	1	0	3
Ej svar	0	1	1

Tabell 4.23

Är det önskvärt att förbättra tillvaratagandet av regeringens intressen i EU-kommissionens expertkommittéer och att förbättra förhandlingsarbetet i ministerrådets verksamhetsområde och EU-kommissionens verkställighetskommittéer 1999?

	Expertkommittéer	Ministerrådets verksamhet	Verkställighetskommittéer
Ja	9	9	8
Nej	1	1	2

Såväl ett år efter EU-inträdet som i enkätundersökningen från 1999 ombads departementen att även bedöma hur det svenska arbetet i de olika EU-organen kunde förbättras.

På frågan om hur det svenska arbetet i de olika EU-organen kan förbättras svarar hälften av departementen i 1999-års undersökning att departementet bör använda mer resurser för egen medverkan i förhandlingsarbetet i såväl expertkommittéer, rådsarbetsgrupper som verkställighetskommittéer. Samtliga av de departement som ansåg att det behövdes förbättringar av arbetet

inom expertkommittéer, dvs. nio departement, svarar att departementet bör använda mer resurser till att i större utsträckning än i dag söka etablera kontakter med kommissionstjänstemän och på ett tidigare stadium söka påverka kommissionen. Däremot anser enbart två departement att det är önskvärt att delegera mer av förhandlingsarbetet i expert- och verkställighetskommittéer till myndigheterna. Endast ett departement anser att en delegering till myndigheterna vore önskvärd i förhandlingar inom ramen för ministerrådets verksamhet. Se tabell 4.24.

Åtta departement svarar i 1999-års enkät att en bättre samordning med andra departement är viktig i samband med ministerrådets verksamhet, medan sex respektive fem departement anser att detta är viktigt när det gäller förhandlingar i expert- respektive verkställighetskommittéer. Bättre samordning med myndigheterna bedömer sju av nio svarande departement vara en viktig faktor i effektiviseringen av EU-arbetet. Se tabell 4.24.

Samtliga av de svarande departementen i 1999 års undersökning uppger att det vore önskvärt att utveckla kompetensen i EU-frågor hos de som medverkar i förhandlingsarbetet i ministerrådets verksamhet. Åtta är av samma åsikt när det gäller expertkommittéer medan fem tycker att EU-kompetensen bör utvecklas hos de som förhandlar i verkställighetskommittéer. Se tabell 4.24.

Tabell 4.24

På vilket sätt skulle man kunna förbättra/effektivisera tillvaratagandet av (Sveriges) intressen i EU-kommissionens expertkommittéer, ministerrådets verksamhetsområde och EU-kommissionens verkställighetskommittéer 1999?

	Antal departement		
	Expertkommittéer	Ministerrådets verksamhet	Verkställighetskommittéer
Departementen bör använda mer resurser för egen medverkan i förhandlingsarbetet	5	5	5
Departementen bör använda mer resurser till att på ett tidigt stadium söka etablera kontakter och bearbeta kommissionen	9	Ej relevant	Ej relevant
Departementen bör delegera mer av förhandlingsarbetet till myndigheterna	2	1	2
Bättre samordning med andra departement	6	8	5
Bättre samordning med myndigheter	7	7	7
Utveckla de medverkandes kompetens när det gäller EU-frågor	8	9	5
Annan bättre förhandlingsstrategi	1	5	2

I svarsalternativet ”bättre förhandlingsstrategi” poängteras expertkommittéernas behov av bättre framförhållning och ett tidigare agerande i beslutsprocessen från svensk sida. För verkställighetskommittéerna efterfrågas bättre återkoppling från myndigheterna.

Vad avser bättre förhandlingsstrategi för verksamheten inom rådet anger departementen flera alternativ:

- Bättre samspel mellan representationen i Bryssel och kommissionen.
- Bättre framförhållning och tidigare agerande.
- Mer alliansbyggande och mer operativa instruktioner.
- Fler och kvalitativt bättre kontakter med andra medlemsländer.
- Bättre prioriteringar av departementets instruktioner.

Under ”annat” har departementen gjort följande bedömningar av vad som skulle kunna förbättra arbetet i kommissionen:

- Bättre kontakter med representationen i Bryssel.
- Informera kommissionen om tillgängliga och lämpliga personella resurser (experter).
- Tydligare ansvarsfördelning inom departementet.

Departementets bedömning av åtgärder som skulle kunna förbättra arbetet inom ramen för ministerrådets verksamhet är:

- Mer kontakter med näringsliv och intresseorganisationer.
- Förstärka Brysselrepresentationen.
- Bättre förberedelser och analyser.
- Skriftliga inlägg.
- Bättre kontakter med representationen.

För arbetet i verkställighetskommittéer anges följande förbättringar:

- Större resursmässigt engagemang från myndigheternas sida.
- Utökad intern beredning.
- Kopplingen mellan rådsarbete och verkställighetskommittéer bör förstärkas, t.ex. genom ständiga representationens medverkan.

De bedömningar av förbättringsåtgärder som departementen gjorde i studien ett år efter EU-inträdet framgår av tabell 4.25 nedan.

Tabell 4.25

På vilket sätt skulle man kunna förbättra/effektivisera tillvaratagandet av (Sveriges) intressen i ministerrådets verksamhetsområde och EU-kommissionens verkställighetskommittéer 1996?

	Antal departement		
	Expertkommittéer	Ministerrådets verksamhet	Verkställighetskommittéer
Departementen bör använda mer resurser för egen medverkan i förhandlingsarbetet	0	5	2
Departementen bör använda mer resurser till att på ett tidigt stadium söka etablera kontakter och bearbeta kommissionen	0	Ej relevant	Ej relevant
Departementen bör delegera mer av förhandlingsarbetet till myndigheterna	0	0	1
Bättre samordning med andra departement	0	10	7
Bättre samordning med myndigheter	12	13	9
Utveckla de medverkandes kompetens när det gäller EU-frågor	12	12	7
Annan bättre förhandlingsstrategi	0	8	7

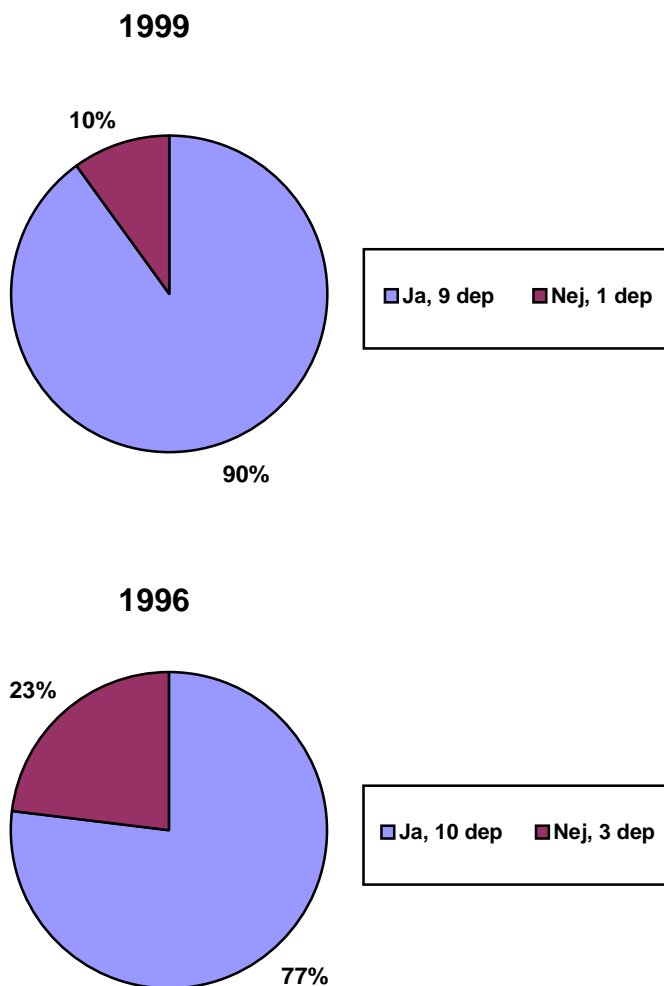
Tre saker i tabellen ovan är intressanta att notera jämfört med departementens bedömningar 1999. För det första anser avsevärt fler departement i 1999 års undersökning att departementet bör använda mer egna resurser till förhandlingsarbetet i verkställighetskommittéer än vad som var fallet ett år efter EU-inträdet. För det andra anser klart färre departement i 1999-års enkät att samordningen med myndigheterna i samband med rådsarbetet bör förbättras jämfört med 1996. Visserligen anser även år 1999 sju av tio departement att samordningen med myndigheterna bör stärkas i syfte att förbättra Sveriges deltagande i olika EU-organ. År 1996 efterfrågade dock samtliga departement bättre samordning så en viss nedgång kan trots allt noteras. För det tredje har det under de fem år som Sverige varit EU-medlem inte skett någon förändring i departementens syn på behovet av bättre samordning med andra departement. Inte heller i synen på behovet att utveckla de medverkandes EU-kompetens. Detta är intressant att notera, eftersom departementen inte tycks göra bedömningen att behoven har tillgodosetts.

Behov av strukturella förändringar

Både ett år efter Sveriges EU-inträde och i 1999-års undersökning svarade merparten av departementen att strukturella förändringar i den svenska statsförvaltningen skulle förbättra förutsättningarna för ett effektivare svenskt EU-arbete. De departement som inte delade denna bedömning 1996, och som har ändrat uppfattning år 1999, var Justitie-, Försvars- och Jordbruksdepartementen. I 1999-års undersökning var Utrikesdepartementet det enda departement som inte bedömde att det behövdes strukturella förändringar. Se diagram 4.10 och 4.11.

Diagram 4.10, 4.11

Bedömer departementet att *strukturella förändringar* i den svenska statsförvaltningen skulle förbättra förutsättningarna för ett effektivare EU-samarbete för Sveriges del?



Många departement, sju stycken, bedömer i 1999-års enkätsvar att överföringen av ansvar och uppgifter från departement till förvaltningsmyndigheter och ökad storlek på Regeringskansliet är viktiga eller mycket viktiga strukturella förändringar, se tabell 4.26

Den strukturella förändring som flest departement, åtta stycken, bedömer som viktig eller mycket viktig i 1999-års undersökning är de förändrade beredningsformerna för EU-ärenden inom Regeringskansliet. Vad gäller fler/nya arbetsgrupper för beredning och ökad gemensam beredning bedömer fem departement att detta är viktigt eller mycket viktigt.

De strukturella åtgärder flest departement bedömer som oviktiga är förändrad ansvars- och uppgiftsfördelning mellan förvaltningsmyndigheter och överföring av ansvar och uppgifter från myndigheter till departement. Se tabell 4.26.

Tabell 4.26

Vilka strukturella förändringar behövs 1999?

	Antal departement			
	Inte alls viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Vet ej
Ändrad sakområdesindelning mellan departementen	4	2	2	1
Förändrad ansvars- och uppgiftsfördelning mellan förvaltningsmyndigheter	5	2		2
Överföring av ansvar och uppgifter från departementet till förvaltningsmyndigheter	2	6	1	
Överföring av ansvar och uppgifter från förvaltningsmyndigheter till departementet	5	3		1
Ökad storlek på Regeringskansliet		4	3	1
Fler/nya arbetsgrupper för beredning av EU-frågor inom Regeringskansliet	4	3	1	1
Ökad gemensam beredning av EU-ärenden inom Regeringskansliet	4	3	2	
Förändrade beredningsformer för EU-ärenden inom Regeringskansliet		5	3	1
Ålägga förvaltningsmyndigheter att ställa personal till regeringens/departementets förfogande genom att införa bestämmelser i verksförordningen	3	2	3	1

Intressant att notera är att avsevärt fler departement efterfrågade en förändrad ansvars- och uppgiftsfördelning mellan myndigheterna ett år efter EU-inträdet jämfört med 1999. Den rakt motsatta utvecklingen gäller för överföring av ansvar- och arbetsuppgifter från departement till myndigheter. I 1999-års enkätsvar är det klart fler departement som vill överföra ansvar till myndigheterna än vad som var fallet i enkätsvaren ett år efter EU-inträdet. Ytterligare en intressant iakttagelse är att ökad storlek på Regeringskansliet är ett behov som framhålls i relativt stor omfattning i både 1996- och 1999-års enkäter. Se tabell 4.27.

Tabell 4.27

Vilka strukturella förändringar behövs 1996?

	Antal departement			
	Inte alls viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Vet ej
Ändrad sakområdesindelning mellan departementen	1	6	0	3
Förändrad ansvars- och uppgiftsfördelning mellan förvaltningsmyndigheter	2	5	3	0
Överföring av ansvar och uppgifter från departementet till förvaltningsmyndigheter	7	1	1	1
Överföring av ansvar och uppgifter från förvaltningsmyndigheter till departementet	3	4	1	2
Ökad storlek på Regeringskansliet	0	5	4	1
Fler/nya arbetsgrupper för beredning av EU-frågor inom Regeringskansliet	2	5	2	1
Ökad gemensam beredning av EU-ärenden inom Regeringskansliet	2	4	4	0
Förändrade beredningsformer för EU-ärenden inom Regeringskansliet	0	5	3	1
Ålägga förvaltningsmyndigheter att ställa personal till regeringens/departementets förfogande genom att införa bestämmelser i verksförordningen	2	4	3	0

Inga behov av konstitutionella förändringar

Med undantag av Justitiedepartementet i 1999-års undersökning och Kommunikationsdepartementet i 1996-års enkätsvar har inget departement gjort

bedömningen att konstitutionella förändringar i den svenska förvaltningsmodellen skulle bidra till att effektivisera det svenska EU-arbetet.

Det bör dock noggrant poängteras att Justitiedepartementet inte menar att förändringar i någon av regeringsformens bestämmelser 11:6, 11:7, 7:2 eller 7:3 är viktiga. Justitiedepartementet bedömer att de delar i regeringsformen som rör förhållandet mellan regering och myndigheter överhuvudtaget inte behöver ändras. Justitiedepartementets svar avser i stället relationen mellan regering och riksdag. En parlamentarisk kommitté är tillsatt med uppdrag att se över möjligheterna för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick (se Dir. 1999:71).

Kommunikationsdepartementets bedömning ett år efter EU-inträdet rörde dock regeringsformen. Enligt Kommunikationsdepartementet var en konstitutionell förändring av regeringsärendens avgörande (RF 7 kap. 3) mycket viktig, en bedömning som Näringsdepartementet inte gör i sitt enkätsvar 1999.

5 Effekter på styrning och samordning

Både av 1996- och 2000-års undersökningar framgår det att olika grupper och stående möten för samordningen mellan departement och myndigheter är relativt vanligt förekommande. En stor majoritet av myndigheterna uppger dock att den absolut vanligaste samordningsformen är muntliga och mer informella kontakter mellan departements- och myndighetstjänstemän. Dessa kontakter sker dock i huvudsak under tämligen etablerade och kontinuerliga former.

De informella samordningsformerna upplevs inte som helt oproblematiska. Merparten av myndigheterna anser att det finns behov av att förstärka och i viss utsträckning formalisera och strukturera samordningen.

Av både 1996- och 2000-års undersökningar framgår det att myndigheternas deltagande i EU-arbetet är omfattande. Myndighetspersonal deltar i störst omfattning i Kommissionens expertkommittéer, i tur och ordning följt av verkställighetskommittéer och rådsarbetsgrupper.

Vad gäller departementens instruktionsgivning till myndighetspersonal, som deltar i olika EU-organ, märks, i en jämförelse mellan 1996- och 2000-års undersökningar, en ökning i tillämpandet av skriftliga instruktioner. Visserligen är muntliga instruktioner fortfarande vanligare vad gäller deltagande i expert- och verkställighetskommittéer. Jämfört med 1996-års enkätsvar uppger dock myndigheterna år 2000 att de skriftliga instruktionernas omfattning ökat markant i samband med arbete i såväl expertkommittéer, rådsarbetsgrupper som verkställighetskommittéer.

5.1 Samordning mellan departement och myndigheter

Samordning sker främst genom informella kontakter

I både 1996- och 2000-års enkäter tillfrågades myndigheterna om vilka former för samordning som var vanligast förekommande. Både av 1996- och 2000-års enkätsvar framgår det att olika grupper och stående möten för samordningen mellan myndigheter och departement är relativt vanligt förekommande. Av både 1996- och 2000-års enkätsvar framgår det dock att mer informella kontakter mellan departements- och myndighetstjänstemän är den klart vanligaste samordningsformen. I 1996-års enkätsvar uppger så många som 95 procent av myndigheterna att samordningen sker genom informella kontakter mellan enskilda tjänstemän. I 2000-års enkät svarar 71 respektive 88 procent att EU-arbetet samordnas genom muntliga eller andra icke doku-

menterade kontakter mellan myndighets- och departementsledning respektive myndighets- och departementstjänstemän. Se tabell 5.1.

Tabell 5.1

Förekomsten av olika samordningsinstrument mellan departement och myndigheter

2000	
Instrument	Antal %
Stående beredningsgrupper och/eller referensgrupper	58
Gemensamma och återkommande samordningsmöten	65
Stående avstämningsmöten före och efter förhandlingsinsatser i olika EU-organ	42
Muntliga eller andra icke dokumenterade kontakter mellan myndighets- och departementsledning	71
Muntliga eller andra icke dokumenterade kontakter på tjänstemannanivå, dock oftast mellan samma tjänstemän	88
Andra icke dokumenterade kontakter på tjänstemannanivå, dock sällan mellan samma tjänstemän	62

1996	
Instrument	Antal %
Informella kontakter mellan enskilda departements- och myndighetstjänstemän	95
Återrapportering av myndigheternas EU-arbete till departementen	73
Gemensamma möten	64
Stående berednings- eller referensgrupper	59
Instruktioner från regeringen till myndigheterna	32
Annat	13

Det svenska remissförfarandet används endast i liten utsträckning

I både 1996- och 2000-års enkätsvar uppger över 80 procent av myndigheterna att det svenska remissförfarandet används i liten eller ingen utsträckning inom ramen för EU-arbetet. Endast elva respektive tretton procent uppger vid båda tidpunkterna att remissförfarandet används i stor utsträckning. Se tabell 5.2.

Tabell 5.2

I vilken utsträckning används det svenska remissförfarandet inom ramen för EU-samarbetet?

	1996 i %	2000 i %
Inte alls	33	40
I liten utsträckning	48	43
I stor utsträckning	11	13
Ej svar	8	3

Ungefär samma antal myndigheter uppger både år 1996 och år 2000 att de i liten eller ingen utsträckning medverkar i Kommissionens remisshantering och underhandskontakter. Endast 18 procent av myndigheterna år 1996 och elva procent år 2000 uppger att de i stor omfattning medverkar i dessa kontakter med kommissionen. Se tabell 5.3.

Tabell 5.3

I vilken utsträckning medverkar tjänstemän vid myndigheten i EU-kommissionens formella remisshantering och underhandskontakter?

	1996 i %	2000 i %
Inte alls	37	40
I liten utsträckning	43	46
I stor utsträckning	18	11
Ej svar	2	2

På frågan om i vilken egenskap myndigheten medverkar i Kommissionens remisshantering och underhandskontakter uppger både i 1996- och 2000-års enkätsvar en klar majoritet av myndigheterna att de medverkar som nationella experter.

Majoriteten av myndigheterna uppger vid båda svarstillfällena att de inte får styrsignaler från regeringen i samband med sin medverkan i Kommissionens remisshantering och underhandskontakter. I de fall instruktioner förekom-

mer uppges, vid båda svarstillfällena, att muntliga instruktioner är klart vanligare än skriftliga.

Behovet av förstärkt samordning kvarstår

Myndigheternas syn på behovet av förstärkt samordning har inte förändrats nämnvärt under de fem år Sverige varit medlem i EU. Som framgår av tabell 5.4 nedan uppges ca hälften av departementen både i 1996- och 2000-års enkäter att samordningen bör förbättras.

Tabell 5.4

Är det önskvärt att förstärka samordningen mellan regeringen och myndigheterna i EU-frågor?

	1996 i %	2000 i %
Ja	51	51
Nej	47	40
Ej svar	2	9

De myndigheter som ett år efter medlemskapet förordade en förstärkning av samordningen mellan departement och myndigheter angav att informations- och återrapporteringssystemet mellan departement och myndigheter kunde förbättras. Dessa framhöll också att förutsättningen för klara och tydliga ställningstaganden av regeringen i förhandlingsarbetet är att koordineringen av de myndigheter som medverkar till att utarbeta dessa förhandlingspositioner förbättras.

Fem år senare framhåller fortfarande många myndigheter att en bättre dialog och informationsutbyte med departementen och bättre engagemang och mera strategiska diskussioner mellan departementen och myndigheterna behövs. Flera poängterar även behovet av bättre samråd om frågor som rör arbetsfördelning och att departementen i större utsträckning utnyttjar myndigheternas sakkompetens.

5.2 Myndigheternas deltagande i EU-organ

Myndigheternas deltagande är fortfarande omfattande

I både 1996- och 2000-års enkätformulär tillfrågades myndigheterna i vilken omfattning personal från myndigheterna deltog i olika EU-organ. Vid båda svarstillfällena uppgav en majoritet av myndigheterna att myndighetspersonalen i störst omfattning deltog i Kommissionens expertkommittéer, i tur

och ordning följt av deltagande i verkställighetskommittéer och rådsarbetsgrupper. Se tabell 5.5.

Tabell 5.5

Antal myndigheter som uppger att deras personal har deltagit i olika EU-organ

	1996	2000
Expertkommittéer	57	51
Rådsarbetsgrupper	26	30
Verkställighetskommittéer	35	36

Vad gäller antalet EU-organ som myndigheterna deltar i framgår det av tabell 5.6 nedan att majoriteten deltar i en till fem grupper/kommittéer. Jämfört med 1996-års enkätresultat är det något färre myndigheter som år 2000 uppger sig delta i tre till fem respektive elva till tjugo expertkommittéer och något fler som deltar i sex till tio verkställighetskommittéer. På det hela taget tycks det dock inte ha skett några större förändringar i det antal EU-organ som myndigheterna deltar i.

Tabell 5.6

Myndighetspersonalens deltagande i EU-organ. Antal myndigheter.

Antal kommittéer grupper per myndighet	Expertkommittéer		Verkställighetskommittéer		Rådsarbetsgrupper	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
1	11	13	7	7	10	11
2	11	13	6	9	5	8
3-5	15	8	8	12	5	3
6-10	6	8	5	4	3	4
11-20	7	2	3	-	0	1
21-	2	4	0	-	0	1
Ej svar	5	3	6	4	3	2
Totalt	57	51	35	36	26	30

Som framgår av tabell 5.7 nedan har det inte heller skett några dramatiska förändringar när det gäller myndigheternas deltagarfrekvens i olika EU-organ. I både 1996- och 2000-års enkätsvar uppgav en klar majoritet av myndigheterna att personalens deltagande i expert- och verkställighetskommittéer samt rådsarbetsgrupper i huvudsak sträckte sig till ett möte per månad.

Tabell 5.7

Myndighetspersonalens deltagarfrekvens. Antal myndigheter.

Antal sammanträden	Expertkommittéer		Verkställighetskommittéer		Rådsarbetsgrupper	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
< 1 gång/månad	38	37	17	26	10	17
1–2 ggr/månad	6	5	9	3	9	6
> 2 gånger/månad	12	9	9	7	7	6
Ej svar	1	-	0	-	0	1
Totalt	57	51	35	36	26	30

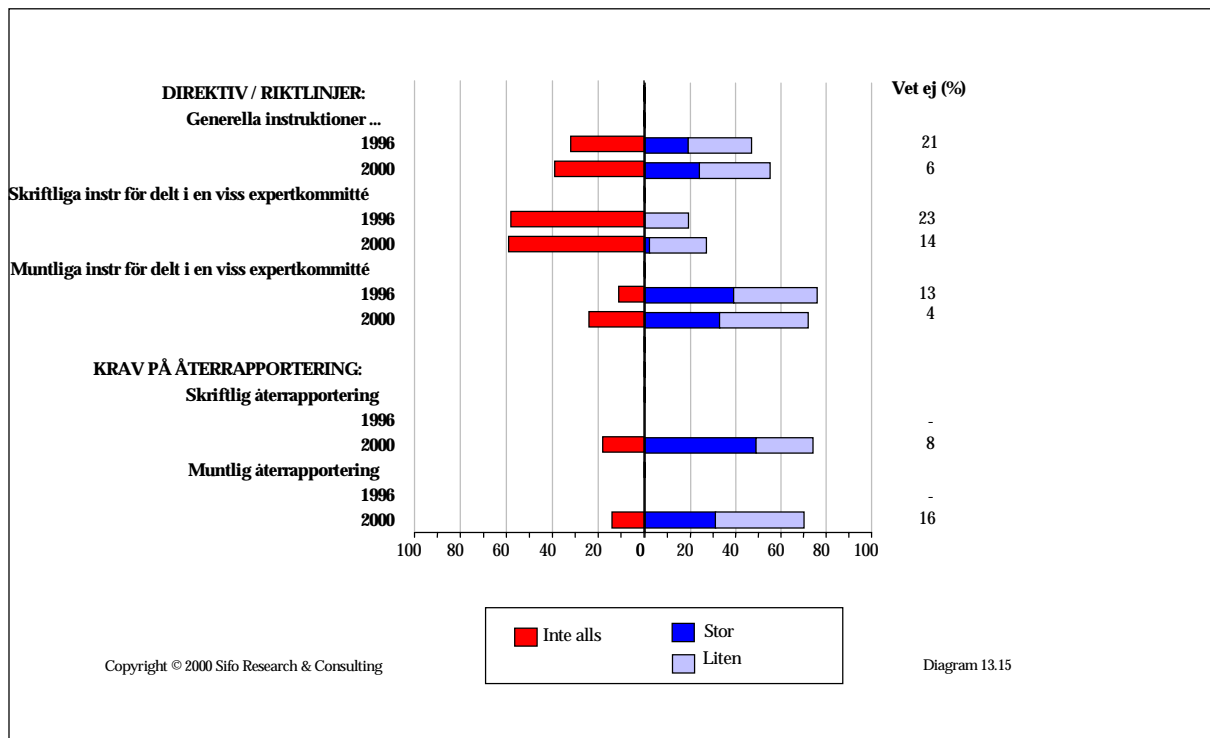
5.3 Instruktionsgivning och återrapportering

Ökat genomslag för formella rutiner i förhandlingsarbetet

Ett år efter EU-inträdet uppgav myndigheterna att den klart vanligaste formen av styrsignaler till personal som deltog i expertkommittéer var muntliga instruktioner. Med undantag av att något fler myndigheter uppger att de i liten eller stor omfattning utfärdar generella och skriftliga instruktioner är merparten av styrsignalerna till myndigheternas personal muntliga även fem år efter EU-inträdet. Se diagram 5.1.

Diagram 5.1

I vilken utsträckning ger myndigheten styr signaler till personal som deltar i expertkommittéer?



Även departementens styr signaler till myndighetstjänstemän som deltog i olika EU-organ var i huvudsak muntliga ett år efter EU-inträdet. Enligt 2000-års enkätresultat har det skett en intressant förskjutning när det gäller instruktionernas karaktär. Visserligen är muntliga instruktioner fortfarande vanligare vad gäller deltagande i expert- och verkställighetskommittéer men jämfört med 1996-års enkätsvar uppger myndigheterna år 2000 att de skriftliga instruktionernas omfattning ökat markant. Detta gäller i samband med såväl expertkommittéer, rådsarbetsgrupper som verkställighetskommittéer. Se tabell 5.8.

Tabell 5.8

I vilken utsträckning ger regeringen/departementen instruktioner till myndighetens personal som deltar i expertkommittéer, rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer?

	Expertkommittéer		Verkställighetskommittéer		Rådsarbetsgrupper	
	%		%		%	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
<i>Antal myndigheter (basta)</i>	57	51	35	36	26	30
Generella instruktioner för ett visst sakområde	37	45	35	45	35	37
Skriftliga instruktioner för viss kommitté/grupp	19	39	23	50	27	73
Muntliga instruktioner för viss kommitté/grupp	49	61	57	72	62	63
Åtterrapporing						
Krav på skriftlig/muntlig återrapporing	64	63	83	86	85	83

På frågan om myndigheterna anser att regeringen/departementen ger tillräckliga styrsignaler för myndigheternas deltagande i olika EU-organ svarade en klar majoritet av myndigheterna i både 1996- och 2000-års enkät-svar att instruktionerna var tillräckliga. Vid båda svarstillfällena var tveksamheten om instruktionernas tillräcklighet minst i samband med arbetet i rådsarbetsgrupper. Se tabell 5.9.

Tabell 5.9

Anser myndigheten att regeringen/departementen ger tillräckliga instruktioner för deltagandet i olika EU-organ?

	Expertkommittéer		Verkställighetskommittéer		Rådsarbetsgrupper	
	%		%		%	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
<i>Antal myndigheter (basta)</i>	57	51	35	36	26	30
Nej, inte alls	18	22	17	6	4	7
Ja, i liten utsträckning	25	24	31	31	42	27
Ja, i stor utsträckning	44	49	43	58	50	60
Ej svar	13	6	9	6	4	7
Totalt	100	100	100	100	100	100

Av tabell 5.10 nedan framgår att förordnanden för myndighetstjänstemän som deltog i verkställighetskommittéer ett år efter EU-inträdet var generella och mer varaktiga, då de i hög grad utfärdades inom ett visst sakområde och för en viss kommitté. För myndighetstjänstemännens medverkan i rådsarbetsgrupper utfärdade regeringen i betydligt högre grad mer specifika och temporära förordnanden. Av 2000-års enkät framgår att regeringen i dag i avsevärt mindre utsträckning utfärdar generella förordnanden och förordnanden för en viss grupp/kommitté, något som gäller för både rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. I stället har mer specifika förordnanden för ett visst förhandlingstillfälle ökat i omfattning.

Tabell 5.10

Vilken karaktär har förordnanden som regeringen/departementen utfärdar för tjänstemän i myndigheter som medverkar i förhandlingsarbetet i arbetsgrupper under ministerrådet?

	Verkställighetskommittéer		Rådsarbetsgrupper	
	%		%	
	1996	2000	1996	2000
Antal myndigheter som har tjänstemän företrädna (batal)	35	36	26	30
Generellt förordnande inom visst sakområde	23	14	4	17
Förordnande att delta i viss kommitté/arbetsgrupp	57	58	39	30
Förordnande för viss fråga eller visst förhandlingstillfälle	23	31	65	50
Annat, t.ex. delegerat till myndigheten	20	17	15	20

6 Effekter på myndigheternas organisation och arbetsformer

I en jämförelse av 1996- och 2000-års enkätundersökningar framgår att myndigheternas EU-arbete fortsätter att växa i omfattning. EU-medlemskaps effekter på myndigheternas samlade arbetstid tycks t.ex. inte ha stabiliserat sig under de gångna åren, tvärtom påverkas arbetstiden fortfarande i stor omfattning av EU-arbetet. Denna påverkan på arbetstiden har i sin tur effekter på resursbehoven. Även om detta inte utgör någon ökning jämfört med år 1996 uppger hälften av myndigheterna i 2000-års enkät att de saknar tillräckliga resurser för det EU-relaterade arbetet. En klar majoritet av myndigheterna uppger att resursbehovet måste tillgodoses genom ökade anslag. Att göra omfördelningar inom ramen för rådande resurser anses inte vara tillräckligt.

En klar majoritet av myndigheterna i 2000-års undersökning anser att det svenska förhandlingsarbetet behöver förbättras i både rådsarbetsgrupper, verkställighetskommittéer och expertkommittéer. Ett år efter EU-inträdet var det avsevärt färre myndigheter som efterfrågade förbättringar av det svenska förhandlingsarbetet i EU:s olika institutioner. Däremot anser avsevärt färre myndigheter, både i 1996- och 2000-års undersökningar, att det finns behov av strukturella förändringar i den svenska statsförvaltningen. Ännu färre myndigheter, fyra procent vid båda frågetillfällena, anser att konstitutionella förändringar av den svenska förvaltningsmodellen skulle bidra till ett effektivare svenskt EU-arbete.

Även vad gäller mål- och resultatstyrning anser få myndigheter att det finns behov av förändringar. En stor majoritet av myndigheterna svarar att det finns ett värde i att behålla dagens modell med mål – och resultatstyrning oförändrad.

Många myndigheter konstaterar att EU-medlemskapet har förändrat kompetensbehovet och att tjänstemännens EU-kompetens är i behov av förbättring. För att kompetensplaneringen skall fungera väl anses ökade anslag och tydligare signaler vad gäller ansvars- och arbetsfördelning mellan departement och myndighet vara nödvändigt.

Myndigheterna och deras tjänstemän svarar för omfattande och betydelsefulla uppgifter i EU-arbetet. Det uppkommer regelbundet motsättningar mellan de olika uppgifter som statstjänstemännen har i EU-arbetet, bl.a. mellan uppgiften som oberoende expert och uppgiften som regeringens företrädare. En majoritet av de tjänstemän som intervjuats anser att dessa motsättningar genom informella underhandskontakter har kunnat hanteras på ett rationellt och kreativt sätt.

6.1 Myndigheternas EU-arbete – omfattning och resursbehov

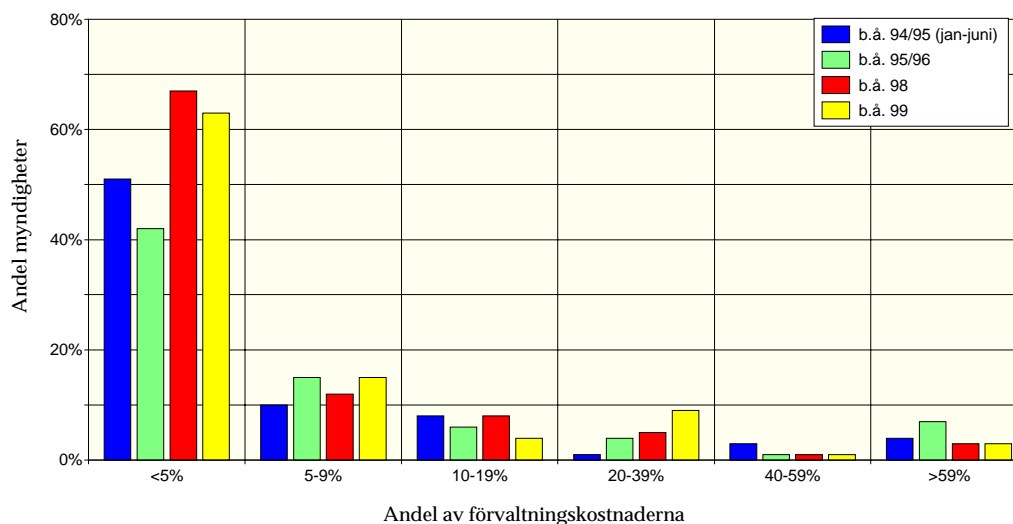
EU-arbetet växer fortfarande i omfattning

Under de båda budgetåren 1994/95 och 1995/96 uppskattade en majoritet av myndigheterna att kostnaderna för de EU-relaterade arbetsuppgifterna uppgick till mindre än fem procent av de totala förvaltningskostnaderna. Endast åtta myndigheter under budgetåret 1994/95 och tolv under 1995/96 uppskattade att denna kostnad översteg 20 procent.

Svaren i 2000-års enkät uppvisar vissa förskjutningar i myndigheternas bedömning av de EU-relaterade kostnaderna. En stor majoritet bedömer fortfarande att kostnaderna understiger fem procent. Det kan dock skönjas en viss tendens till att något fler myndigheter, än vad som var fallet ett år efter EU-inträdet, bedömer att kostnaderna överstiger 20 procent. Se diagram 6.1.

Diagram 6.1

Uppskatta hur stor andel av myndigheternas förvaltningskostnader som utgjorde kostnader för EU-relaterade arbetsuppgifter



Av de myndigheter som i 1996-års enkätsvar hade EU-relaterade arbetsuppgifter uppgav en stor majoritet att den totala arbetstiden ökat i och med EU-medlemskapet. Som framgår av tabell 6.1 nedan har det inte skett några dramatiska förändringar under de år Sverige varit medlem i EU. Det finns inga starka indikationer på att EU-medlemskapets påverkan på arbetstiden

stabiliserats under de gångna åren, tvärtom tycks medlemskapet även efter fem år fortfarande påverka myndigheternas samlade arbetstid i stor utsträckning. Se tabell 6.1.

Tabell 6.1

Har EU-samarbetet påverkat myndigheternas samlade arbetstid?

	1996 %	2000 %
Ökat	71	67
Ingen förändring	24	32
Minskat	1	-
Ej svar	4	1

Både ett år efter EU-inträdet och i 2000-års enkät hänför myndigheterna i klart störst utsträckning ökningen av arbetstid till deltagandet i olika EU-institutioner och beredningen av EU-frågor. Värt att notera är att regelgivning, till följd av rättsakter, tycks ha ökat något år 2000 jämfört med år 1996. Se tabell 6.2.

Tabell 6.2

Till vilka av följande sammanhang kan ökningen hänföras? Rangordning av möjliga alternativ

Rangordning	1996 %				2000 %			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Medverkan i beredningen av EU-frågor	29	27	20	3	19	37	21	2
Deltagande i arbetsgrupper knutna till EU-institutioner (inkl. förberedelser)	33	35	12	0	39	27	15	2
Regelgivning till följd av EG:s rättsakter	6	17	15	2	11	13	15	10
Annat	30	2	5	0	26	8	6	5

Myndigheterna anpassar organisation och arbetsformer till EU-arbetet

Ett år efter EU-inträdet uppgav 90 procent av de myndigheter vars totala arbetstid påverkats av EU-medlemskapet att de hade vidtagit åtgärder för att anpassa sin organisation och sina arbetssätt till denna påverkan. I 2000-års enkät uppger fortfarande en stor andel myndigheter, nämligen 77 procent, att de sökt anpassa organisationen till förändringarna i arbetstid.

På frågan om vilken typ av åtgärder som vidtagits svarade flest myndigheter omprioriteringar i verksamheten och utbildningsinsatser, i både 1996- och 2000-års enkätsvar.

Skillnaderna i insatser mellan år 1996 och år 2000 ligger i att något fler myndigheter uppger omorganisering och personalrekrytering i enkätsvaren från år 2000 än vad som var fallet ett år efter EU-inträdet. Se tabell 6.3.

Tabell 6.3

Vilka av följande åtgärder har myndigheten vidtagit för att anpassa sin organisation och sin arbetsformer till de EU-relaterade arbetsuppgifterna?

	1996 %	2000 %
Omorganisation av verksamheten	27	44
Särskild funktion för EU-frågor	54	54
Omprioriteringar i verksamheten	63	63
Utbildningsinsatser	64	65
Personalrekrytering	34	46
Annat	10	15

Myndigheternas resursbehov har inte ökat nämnvärt

Både i 1996- och 2000-års enkätsvar uppger lite drygt hälften av myndigheterna att de har tillräckliga resurser för att klara av det EU-relaterade arbetet. Som framgår av tabell 6.4 nedan är det en något större andel av myndigheterna som bedömer att de har tillräckliga resurser år 2000 jämfört med år 1996.

Tabell 6.4

Har myndigheten för närvarande tillräckliga resurser (personella, finansiella och andra resurser) för att klara av de EU-relaterade arbetsuppgifterna?

	1996 %	2000 %
Ja	55	59
Nej	43	40
Ej svar	2	1

På frågan om hur de myndigheter som saknade tillräckliga resurser bedömde att behoven kunde tillgodoses märks en viss förskjutning mellan 1996- och 2000-års enkätsvar. År 2000 ansåg en klar majoritet, 79 procent, att resursbehovet borde tillfredsställas genom ökade anslag. Även 1996 ansåg så många som 69 procent att ökade anslag krävdes. Majoriteten av myndigheterna, 72 procent, uppgav dock i 1996-års enkät att resursbehoven kunde tillgodoses genom omprioriteringar av myndighetens rådande resurstilldelning. År 2000 ansåg bara 38 procent att omprioriteringar inom ramen för rådande resurser kunde tillgodose resursbehovet.

6.2 Kontakter med andra myndigheter och intresseorganisationer

Kontakterna är fortfarande omfattande

Ett år efter EU-inträdet bedömde en majoritet av myndigheterna att kontakterna med andra svenska myndigheter ökat. En i stort sett lika stor andel av myndigheterna gör samma bedömning fem år senare, något som kan indikera att kontakterna fortsatt att öka relativt kontinuerligt sedan medlemskapet. Se tabell 6.5.

Tabell 6.5

Har EU-medlemskapet ökat myndighetens kontakter med andra myndigheter?

	1996 %	2000 %
Flera kontakter	60	64
Inga förändringar	39	33
Färre kontakter		1
Ej svar	1	2

Om kontakterna med andra svenska myndigheter blivit fler till följd av EU-medlemskapet så har, föga förvånande, kontakterna med myndigheter i andra medlemsländer ökat ännu mer. Både i 1996- och 2000-års enkäter uppger en stor majoritet av myndigheterna att EU-medlemskapet inneburit fler kontakter med andra medlemsländers myndigheter. Se tabell 6.6.

Tabell 6.6

Har EU-medlemskapet ökat myndighetens kontakter med myndigheter i andra medlemsländer?

	1996 %	2000 %
Flera kontakter	86	85
Inga förändringar	11	12
Färre kontakter	-	-
Ej svar	3	3

Som framgår av tabell 6.7 tycks kontakterna med intresseorganisationer ha påverkats mindre av EU-medlemskapet än kontakten med andra myndigheter i Sverige och andra medlemsländer.

Tabell 6.7

Har EU-medlemskapet ökat myndighetens kontakter med intresseorganisationer?

	1996 %	2000 %
Flera kontakter	40	49
Inga förändringar	53	45
Färre kontakter	-	1
Ej svar	7	5

På frågan om vad som påverkat ökningen av antalet kontakter med intresseorganisationer, andra myndigheter i Sverige och myndigheter i andra EU-länder uppger myndigheterna i 2000-års enkät att deltagandet i arbetsgrupper följt av i tur och ordning medverkan i beredning av EU-frågor och bilaterala kontakter är de faktorer som främst påverkat ökningen av kontakterna. Regelgivning till följd av EG:s rättsakter uppges ha inverkat minst på det ökade antalet kontakter.

Även 1996 bedömdes den främsta orsaken till det ökade antalet kontakter ligga i medverkan i beredningen av EU-frågor och deltagande i arbetsgrupper/kommittéer. Den stora skillnaden jämfört med 2000-års enkät ligger i att de bilaterala kontakterna bedömdes ha mycket liten inverkan för antalet kontakter i 1996-års enkät. År 2000 framhölls dessa som relativt starkt inverkan.

6.3 Myndigheternas kompetensbehov i EU-arbetet⁴

I de fall myndigheterna i relativt hög utsträckning arbetade internationellt redan innan EU-medlemskapet har inte några större förändringar vad gäller kompetensbehov uppmärksammats. Många myndigheter konstaterar dock att de internationella kontakter EU-medlemskapet har medfört har resulterat i förändrade kompetensbehov. För att Sverige skall nå framgång i de internationella kontakterna kan kompetenshöjande åtgärder vara av avgörande betydelse. Flera myndigheter har med anledning av detta därför avsatt resurser till information och utbildning.

Av intervjuer med företrädare för ett antal myndigheter framgår att kompetensnivån idag är relativt hög men i behov av ständig förbättring. En del myndigheter har gjort särskilda satsningar på allmän kompetensutveckling. I andra fall har utbildningen varit inriktad på mer myndighetsspecifika frågor. Generellt sett är myndigheterna dock i behov av fler tjänstemän med goda språkkunskaper, juridisk kompetens, kunskaper om internationell förhandlings- och mötesteknik samt personal med förmåga att skapa och upprätthålla goda nätverk och kontaktnät. Arbetet inom EU kräver även kunskap om EU:s arbetsformer, administration och beslutsprocesser.

Forum Europa⁵ anordnar bl.a. kurser i EG-rätt, presentations-, mötes- och förhandlingsteknik. Dessa kurser vänder sig speciellt till statstjänstemän med EU-uppdrag. Myndighetsföreträdare har främst tagit del av kurser i EG-rätt, språk och internationell sammanträdes- och förhandlingsteknik. I de fall myndigheten anordnar interna språkkurser för att upprätthålla, bibehålla och förbättra språkkunskaperna sker detta ofta med inriktning mot de sakområden myndigheten ansvarar för.

Myndigheterna utnyttjar till viss del även den möjlighet till aktivt lärande som erbjuds genom Europeiska kommissionens program för tjänstemanna-utbyte. Detta program erbjuder personer som arbetar med implementering av direktiv och lagstiftning att under en period av två till tre månader utbyta erfarenheter med utländska kollegor.

De förändrade kompetenskraven har inte bara kommit att påverka myndigheternas utbildningsinsatser. Detta är inte minst tydligt vid rekrytering av ny personal. Sedan Sveriges inträde i EU har exempelvis språkkunskaper kommit att premieras i allt högre utsträckning.

⁴ Detta avsnitt bygger på telefonintervjuer med företrädare för ett antal myndigheter (Arbetskyddsstyrelsen, Konkurrensverket, Riksskatteverket, Post- och telestyrelsen, Livsmedelsverket, Finansinspektionen och Statens Jordbruksverk)

⁵ Forum Europas uppgift är att analysera och bedöma vilken kompetens som krävs i EU-arbetet och värdera den nuvarande kunskapsnivån i statsförvaltningen.

Vår undersökning visar att myndigheterna har en relativt klar insikt om vilken typ av kompetens som behövs, problemet är att de ekonomiska resurserna inte ger tillräckligt utrymme för kompetensutvecklande åtgärder. Myndigheterna har inför det svenska ordförandeskapet fått särskilda anslag för utbildningsåtgärder. Tidigare satsningar på kompetensutveckling har dock finansierats genom omprioriteringar i verksamheten. Ytterligare ett problem som uppmärksammats är den höga personalomsättning. Många myndigheter har idag svårigheter att behålla och rekrytera kompetent personal. Utifrån intervjuer med myndighetsföreträdare kan även konstateras att myndigheterna fortfarande är i behov av tydligare signaler vad gäller ansvars- och arbetsfördelningen mellan departement och myndighet. Vilken kompetens som kommer att krävas inför Sveriges ordförandeskap är exempelvis ännu oklart inom de flesta myndigheter.

6.4 Myndigheternas behov av förändringar i EU-arbetet

Det svenska förhandlingsarbetet behöver förbättras

Ett år efter EU-inträdet tillfrågades myndigheterna om det fanns behov av förbättringar i det svenska förhandlingsarbetet i de olika EU-organen. När myndigheterna fem år senare besvarar samma fråga märks några intressanta skillnader. I enkätsvaren från år 2000 svarar fler myndigheter att det är önskvärt att förbättra tillvaratagandet av regeringens intressen i expertkommittéer än vad som var fallet ett år efter EU-inträdet. Samtidigt bör det noteras att avsevärt fler myndigheter, 47 procent, svarade nej på samma fråga 1996 medan endast 18 procent svarade klart nej i 2000-års enkät. Trenden är den motsatta vad gäller rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. En större andel av myndigheterna uppgav i 1996-års enkät att det var önskvärt att förbättra arbetet i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. Även vad gäller rådsarbetsgrupper är dock andelen myndigheter som svarar klart nej på behovet av förbättringar större år 1996 än år 2000. Se tabell 6.8.

Tabell 6.8

Är det angeläget att förbättra/effektivisera tillvaratagandet av regeringens intressen och det svenska förhandlingsarbetet i Kommissionens expertgrupper, Rådets arbetsgrupper och Kommissionens verkställighetskommittéer?

	Expertkommittéer		Verkställighets-		Rådsarbetsgrupper	
	%		kommittéer		%	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
<i>Antalet myndigheter (bas)</i>	57	51	35	36	26	30
Ja	46	75	57	69	69	73
Nej	47	18	40	28	31	23
Ej svar	7	8	3	3	0	3
Totalt	100	100	100	100	100	100

Vad gäller typen av förbättringar framhåller en klar majoritet av myndigheterna att bättre samordning med departementet är den viktigaste åtgärden. Över hälften svarar även att bättre samordning med andra myndigheter och bättre utbildning av de medverkandes EU-kompetens är viktiga åtgärder. Detta gäller alla EU-organ. Det är intressant att notera att detta i stort sett är samma åtgärdsförslag som framhölls av myndigheterna i 1996-år enkät.

Modellen för resultatstyrning hållbar i EU-arbetet

Som framgår av tabell 6.9 nedan var förtroendet för, och viljan att behålla modellen med mål- och resultatstyrning stort i 1996-års enkätsvar, något som inte förändrats i 2000-års undersökning. Även om så mycket som 20 procent inte besvarat frågan så är en klar majoritet av myndigheterna, vid båda svarstillfällena, av den åsikten att det finns ett värde i att behålla mål- och resultatstyrningen oförändrad. Endast fyra respektive nio procent av myndigheterna anser att modellen för mål- och resultatstyrning bör förändras i stor omfattning. Se tabell 6.9.

Tabell 6.9

Är dagens utformning av mål- och resultatstyrning förenlig med de krav som EU-medlemskapet ställer?

	1996 %	2000 %
Ja, det finns ett värde i att behålla dagens svenska modell med mål- och resultatstyrning oförändrad	64	64
Nej, det är önskvärt att dagens svenska utformning av mål- och resultatstyrning modifieras i liten omfattning	10	7
Nej, det är önskvärt att dagens svenska utformning av mål- och resultatstyrningen modifieras i stor omfattning	4	10
Ej svar	22	20

Behov av strukturella förändringar

På frågan om myndigheterna bedömer att strukturella förändringar i den svenska statsförvaltningen skulle förbättra förutsättningarna för ett effektivare EU-arbete var det, som framgår av tabell 6.10 nedan, något fler myndigheter som svarade jakande på frågan ett år efter EU-inträdet.

Tabell 6.10

Bedömer myndigheten att strukturella förändringar i den svenska statsförvaltningen skulle förbättra förutsättningarna för ett effektivare EU-samarbete för Sveriges del?

	1996 %	2000 %
Ja	41	30
Nej	42	58
Ej svar	8	12

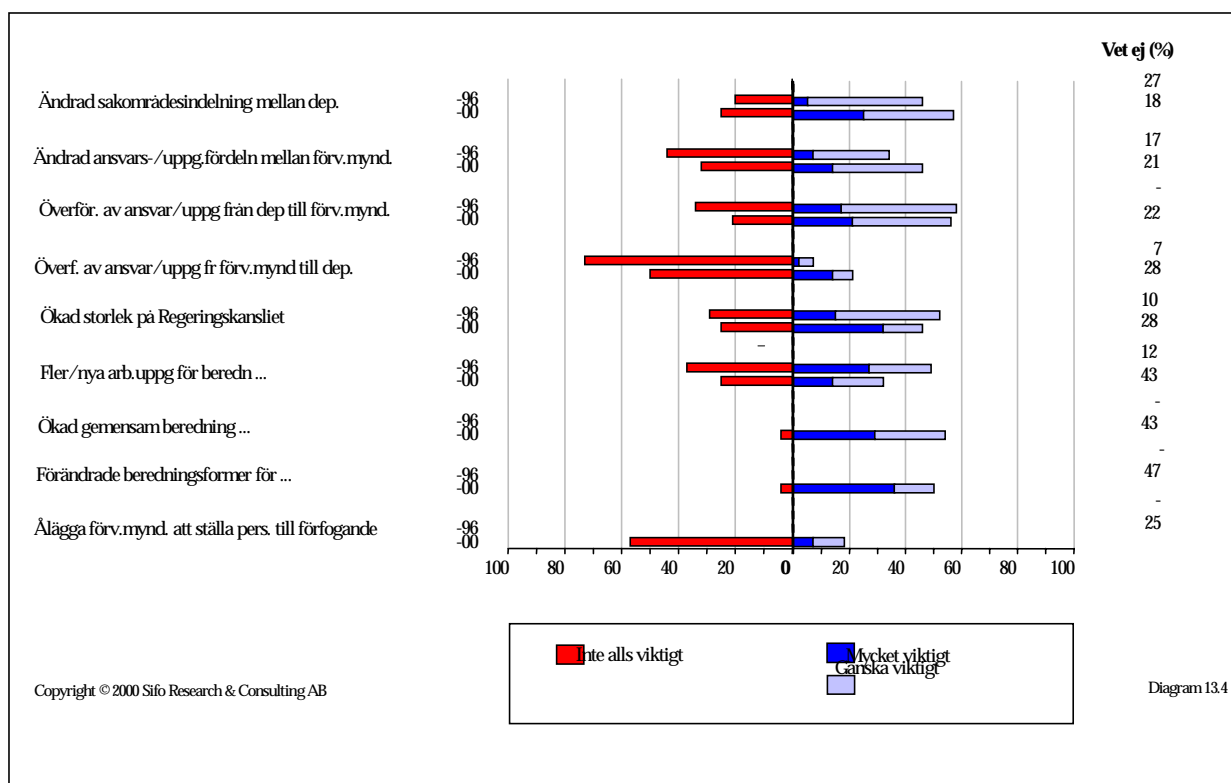
I diagram 6.2 nedan redovisas vilka strukturella förändringar av statsförvaltningen myndigheterna ansåg vara angelägna i 1996-års enkätundersökning. Med undantag av överföring av ansvar och uppgifter från myndigheter till departement, som få myndigheter ansåg vara viktigt, var svaren relativt jämnt fördelade mellan de olika åtgärdsförslagen. Starkast var behovet av att få till stånd regelbundna möten mellan departement och myndigheter och att fler/nya arbetsgrupper för beredning av EU-ärenden inrättades inom regeringskansliet. Ett flertal myndigheter angav även behovet av ökad storlek på Regeringskansliet och en modifierad sakområdesindelning mellan departementen.

Det går att identifiera ett antal intressanta förskjutningar i enkätsvaren från år 2000. För det första har det skett en påtaglig ökning av antalet myndigheter som anser att överföring av ansvar och arbetsuppgifter från myndigheter till departement är ganska eller mycket viktigt för att effektivisera EU-arbetet. För det andra märks även en uppgång, om än inte lika stark, när det gäller antalet myndigheter som efterfrågar ändrad sakområdesindelning mellan departementen. Se diagram 6.2.

Vad gäller förändringar i svaren i nedåtgående riktning märks för det första en markant nedgång av antalet myndigheter som menar att EU-arbetet skulle effektiviseras genom ålägganden till förvaltningsmyndigheterna att ställa personal till regeringens förfogande genom bestämmelser i verksförordningen. För det andra har det även skett minskningar i antalet myndigheter som efterfrågar fler arbetsgrupper för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet och ökad storlek på Regeringskansliet. Se diagram 6.2.

Diagram 6.2

Vilka strukturella förändringar behövs?



Behov av konstitutionella förändringar

I stort sett samtliga myndigheter gör bedömningen att konstitutionella förändringar inte skulle förbättra förutsättningarna för ett effektivare svenskt EU-arbete. Se tabell 6.11.

Tabell 6.11

Bedömer myndigheten att konstitutionella förändringar i den svenska statsförvaltningen skulle förbättra förutsättningarna för ett effektivare EU-samarbete för Sveriges del?

	1996 %	1996, antal	2000 %	2000, antal
Ja	4	4	9	8
Nej	87	79	80	74
Ej svar	9	8	11	10
Totalt	100	91	100	82

De fyra myndigheter som 1996 ansåg att det fanns behov av konstitutionella förändringar framhöll i första hand behovet av att ändra regeringsformens bestämmelser om förhållandet mellan departement och myndigheter (RF 11 kap 5§ och 5§). Dessutom uppgavs behovet av att modifiera regeringsformens bestämmelser om beredning av regeringsärenden och regeringsärendens avgörande (RF 7 kap 2§ och 3§).

Även i 2000-års enkät anses behovet vara störst av att ändra regeringsformens bestämmelser om förhållandet mellan regering och myndigheter. Sex av de åtta myndigheter som efterfrågar konstitutionella förändringar anser att denna förändring i regeringsformen är viktig eller mycket viktig. Tre av åtta myndigheter menar att förändringar i regeringsformens bestämmelser om beredning av regeringsärenden är mycket viktiga och fyra av åtta svarar att förändringar angående regeringsärendens avgörande är mycket viktiga.

6.5 Statstjänstemannarollen i EU-arbetet

Statstjänstemannens roll och ansvar

Statstjänstemännen har en viktig roll i samhället genom att tillgodose grundläggande krav på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Statstjänstemännen skall vara följsamma mot och genomföra de beslut som fattas av riksdag och regering. Statstjänstemännen skall även fatta riktiga beslut grundande på gällande lagar och andra författningar och skall behandla medborgare lika. Kraven på effektivitet innebär att statstjänstemännen med sin expertis skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå uppställda mål och att detta skall ske på ett kostnadseffektivt sätt.

I den praktiska förvaltningsverksamheten är dessa grundläggande krav i många fall kompletterande och understödjer varandra. I andra sammanhang kan det dock råda ett spänningsförhållande mellan kraven och det kan uppstå konflikter dem emellan.

Förvaltningspolitiska kommissionen menade i sitt slutbetänkande (SOU 1997:57) att det krävdes en viss ansträngning för att hitta några gemensamma nämnare för statens alla tjänstemän. Kommissionen konstaterade att vissa inslag i den politik som förts i fråga om den offentliga verksamheten hade försvagat förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen. Regeringen bedömde i proposition 1997/98:136 att statstjänstemännen har en nyckelroll i samhället genom att de svarar för verkställigheten av de folkvaldas beslut. Denna roll och det ansvar som följer därav måste stärkas och lyftas fram på ett tydligare sätt. Regeringen bedömde att det kunde åstadkommas genom förstärkt utbildning, tydliggörande av gällande bestämmelser och att frågor om statstjänstemannarollen fortlöpande diskuterades inom varje myndighet.

Statstjänstemannen har en nyckelroll i EU-arbetet

EU-medlemskapet har kommit att beröra stora delar av statsförvaltningen och framförallt de centrala förvaltningsmyndigheterna. I EU-arbetet krävs det en omfattande medverkan av myndighetstjänstemän som besitter djupgående sakkompetens på många områden. Statskontorets enkätundersökning visar också att personal från ett stort antal myndigheter flera gånger i månaden deltar i expertkommittéer, rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. Vidare införlivas merparten av EU:s rättsakter i det svenska regelverket på områden där myndigheterna svarar för den nationella normgivningen. För flera myndigheter utgör de EG-relaterade föreskrifterna en betydande andel av myndigheternas samlade föreskrifter.

Statstjänstemännen, och särskilt myndighetstjänstemännen, har flera betydelsefulla uppgifter i EU-arbetet. När anställda vid myndigheterna deltar på sammanträden i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer gör de det som företrädare för den svenska regeringen, inte för en fristående myndighet. Detta ställer krav på lojalitet och lyhördhet för den svenska regeringens förhandlingspositioner. När myndighetstjänstemän deltar i kommissionens expertkommittéer gör de det främst i egenskap av sin yrkesmässiga kompetens. Dessutom skall myndighetstjänstemännen i olika normgivnings- och tillämpningssammanhang inte bara följa det svenska regelverket utan i första hand tillämpa den överordnade EG-rätten.

Rollkonflikter är oundvikliga men hanteras rationellt

Statskontorets utvärdering visar att det regelbundet uppkommer motsättningar mellan de olika uppgifter som statstjänstemännen har i EU-arbetet. Bland annat visar fallstudien av det svenska EU-arbetet på miljöområdet hur en myndighet måste förena uppgiften som fristående expert med uppgiften att vara regeringens representant. Det aktuella fallet rörde Kemikalieinspektionen, som fått kommissionens uppdrag att ta fram underlag i samband med att Sverige var rapportörsland. Kemikalieinspektionens rekommendationer i detta underlag, som var grundade på en strikt sakteknisk bedömning, låg inte helt i linje med den svenska regeringens övergripande politiska ambition. För att bevara Kemikalieinspektionens trovärdighet som oberoende expertorgan fick regeringens politiska bedömning i frågan i stället föras fram i det efterföljande ministerrådsarbetet.

De departements- och myndighetstjänstemän som intervjuats menar att motsättningar mellan olika uppgifter i EU-arbetet inte är exklusiva för svensk statsförvaltning utan något som sannolikt drabbar förvaltningar och tjänstemän i alla medlemsländer. Av intervjuerna framgår även att de motsättningar som uppkommit inte skall överdrivas utan att de har kunnat hanteras på ett rationellt och kreativt sätt, främst genom informella underhandskontak-

ter mellan departement och myndigheter. Man pekar även på vikten av att rollfördelningen mellan regeringskansliet och myndigheterna respekteras i de informella kontakterna för att myndigheternas och deras tjänstemäns integritet inte åsidosätts.

7 Effekter på öppenhet och insyn

De formella förutsättningarna för öppenhet och insyn i den svenska statsförvaltningen har inte minskat till följd av EU-medlemskapet. Vissa brister finns dock i myndigheternas hantering av EU-handlingar, bl.a. i rutinerna för registrering. Kunskaperna brister också om att EU:s regelsystem under vissa förutsättningar äger företräde framför svensk lagstiftning. Statskontoret föreslår därför att utbildningen intensifieras inom förvaltningen och att myndigheterna utarbetar interna instruktioner och rutiner för hur EU-handlingar skall hanteras. Statskontoret pekar också på att informella underhandskontakter försvårar insyn och möjlighet till kontroll i vissa delar av beslutsprocessen inom EU

En klar majoritet av myndigheterna anser att informationen till medborgarna behöver förbättras. Informationstekniken bör utnyttjas mer och på ett bättre sätt. Det bör därför övervägas om de befintliga IT-insatserna är tillräckliga och om inte regeringen bör vara tydligare i sina kontakter med myndigheterna om informationen till medborgarna.

Kommissionen har lagt ett förslag för att förbättra allmänhetens tillgång till EU-institutionernas handlingar. Enligt Statskontoret finns det skäl att vara försiktigt positiv till kommissionens förslag.

7.1 Offentlighetsprincipen – en hörnsten i svensk demokrati

Principen om öppenhet och insyn är en del av medborgarrätten och en hörnsten i den svenska demokratin. Offentlighetsprincipen ger en garanti mot maktmissbruk och är en viktig del i skapandet av allmänhetens stöd för samhällets institutioner. Höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati skall tillförsäkra att förvaltningen är tillgänglig och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas förtroende.

Europeiseringen har på ett påtagligt sätt påverkat den svenska statsförvaltningen. Myndighetens tjänstemän medverkar i ett stort antal kommittéer, arbets- och expertgrupper inom EU och är i många fall nyckelaktörer i policyprocessen. Myndigheterna står samtidigt för en stor del av genomförandet av EG-lagstiftningen i Sverige. Stora krav måste därför ställas på myndigheterna när det gäller att öka medborgarnas kunskaper och engagemang i EU-frågor. Myndigheterna skall inte bara lämna en vidsträckt information om sitt EU-arbete. De skall också hjälpa medborgarna och medierna att skaffa upplysningar på egen hand.

Förvaltningspolitiska kommissionen konstaterade i sitt betänkande *I medborgarens tjänst* (SOU 1997:57) att det inom förvaltningen finns stora kunskapsluckor och en bristande förståelse för offentlighetsprincipen. Utredningen betonade vikten av att medborgarna och medierna skall kunna inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av vad myndigheterna väljer att informera om. Risken finns annars att förvaltningen sluter sig genom att myndigheterna vill informera allmänheten på sitt eget sätt.

Utredningen framhöll vidare att meddelarfriheten är en central och ofta missförstådd del av offentlighetsprincipen och att konflikter kan uppkomma vid tillämpningen av den svenska meddelarfriheten i EU-samarbetet. Man förutsatte därför att regeringen verkar för att den svenska traditionen av insyn och öppenhet bevaras och att den inte inskränks i samband med den europeiska integrationen. Utredningen konstaterade avslutningsvis att informella arbetsformer, inte minst i EU-sammanhang, liksom användningen av ny informationsteknik, gör behovet av utbildning och debatt än mer angeläget i statsförvaltningen.

I regeringens förvaltningspolitiska proposition *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136) presenterade regeringen grunden för ett flerårigt förvaltningspolitiskt handlingsprogram. Det aviserade handlingsprogrammet omfattade tre huvudområden: kvalitet, kompetens och etik; styrning och ledning samt informationsförsörjning. I fråga om informationsförsörjningen bedömde regeringen att statsförvaltningen bör ta till vara informationsteknikens möjligheter att förenkla och förbättra medborgarnas och företagets kontakter med myndigheterna samt öka allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet.

Informationskampanj för förvaltningens anställda om offentlighetsprincipen

I anslutning till regeringens handlingsprogram planerar Justitiedepartementets förvaltningsavdelning att inom kort lansera en offentlighetskampanj. Demokratiministern har aviserat att ett sådant projekt har till syfte att klargöra vad medborgare och andra i samhället upplever som problem när de vill få tillgång till offentlig information. Allmänheten måste få bättre information om vad offentlighetsprincipen innebär, och nya former måste prövas för att underlätta för alla medborgare och medier att få tillgång till offentlig information.

De centrala delarna i kampanjen kommer att utgöras av informations- och utbildningsinsatser som riktas till anställda i offentlig förvaltning. Insatserna skall tillförsäkra att den moderna teknikens alla möjligheter utnyttjas, t.ex. genom användandet av Internet. Genom Internet skall skolan kunna ha till-

gång till offentliga handlingar redan i klassrummen. Den moderna tekniken skall dessutom väsentligt överbrygga de regionala skillnaderna mellan Stockholmsområdet och resten av landet. Dessutom skall de praktiska rutinerna i myndigheterna ses över och förbättras. Som ett led i kunskapsspridningen skall rättsfall med anknytning till offentlighetsprincipen samlas in och publiceras. En särskild myndighet bör göras ansvarig för att samla in och publicera materialet på webben.⁶

7.2 Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete

Sverige skiljer sig från andra medlemsländer genom att ha en lång tradition av handlingars offentlighet. Det finns därför skäl att belysa om EU-medlemskapet föranleder några särskilda problem när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen. Statskontoret har därför samlat in och analyserat statsförvaltningens erfarenheter och bedömningar i denna fråga. Statskontoret har därvid undersökt om det finns behov av åtgärder för att förbättra myndigheternas information och tillgänglighet i samband med EU-arbetet. Resultatet har redovisats i delrapporten *Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete* (2000:3). Sammanfattningsvis visar rapporten följande.

De formella förutsättningarna för öppenhet och insyn i statsförvaltningen har ökat

De formella förutsättningarna för öppenhet och insyn i den svenska statsförvaltningens verksamhet har inte minskat till följd av Sveriges EU-medlemskap. De har tvärtom ökat. Genom en ändring i föreskriften i sekretesslagen om utrikessekretessen har ett enhetligt rakt skaderekvisit införts för statsförvaltningen, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Tidigare gällde ett omvänt skaderekvisit för regeringen och utrikesrepresentationen, dvs. presumtion för sekretess, medan den övriga förvaltningen hade att tillämpa ett rakt skaderekvisit. Lagändringen innebär visserligen ingen skillnad i lagtexten för förvaltningsmyndigheterna, men regeringens tillämpning av den nya regeln har dock förmodats kunna bli vägledande också för myndigheternas tillämpning av utrikessekretessen när det gäller EU-frågor. Svenska folkets krav på insyn i sådana frågor angavs för regeringens del komma att väga tungt vid bedömningen.

Vidare anses s.k. mellanprodukter och de handlingar som tillkommer inom ramen för den gemensamma beslutsprocessen utgöra allmänna handlingar.

⁶ Se Brita Leijons krönika i Dagens Förvaltning den 12 januari 2000, samt promemoria från Justitiedepartementet avseende Britta Lejons tal till nyutnämnda myndighetschefer, 19 oktober 1999.

Detta till skillnad från det beredningsmaterial som upprättas i den inhemska interna beslutsprocessen. Utgångspunkten vid hanteringen av mellanprodukter är alltså att dessa skall anses som allmänna handlingar då de kommit in till och förvaras hos Regeringskansliet eller annan svensk myndighet. Uppgifter i handlingarna kan dock vid en prövning enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen eller annan tillämplig nationell sekretessbestämmelse befinnas vara hemliga med följd att en begäran att få ta del av handlingen skall avslås. Detsamma gäller om det rör uppgifter som är sekretessbelagda enligt en EG-rättsakt, som är direkt tillämplig och har direkt effekt.

Att de formella förutsättningarna för öppenhet och insyn i statsförvaltningen har ökat behöver dock inte medföra att det i praktiken offentliggörs fler allmänna handlingar i dag.

EU-medlemskapet har medfört ökade kontakter mellan svenska politiker och tjänstemän, mellan EU-organ och svensk statsförvaltning, mellan medlemsstaternas olika förvaltningar samt mellan andra aktörer inom och utanför staten och förvaltningen. Dessa kontakter och även i stor utsträckning regeringens styrintstrument är ofta av naturliga skäl informella. Inom såväl den inhemska som den inom EU gemensamma beslutsprocessen sker förankringsarbetet gentemot politiker, förvaltning, intresseorganisationer m.fl. via informella underhandskontakter. Härigenom försvåras såväl insyn som möjlighet till kontroll. Att det finns ett konstitutionellt utrymme för underhandskontakter är klart. Frågan är i vilket led ansvaret skall utkrävas för de beslut som fattas. De informella kontakterna utgör ett uppenbart hinder vid granskningen av den politiska styrningen och sambandet mellan makt och ansvar riskerar att bli otydligare.

Antalet ärenden om att få ta del av allmän handling har inte ökat

Antalet ärenden om att få ta del av allmänna handlingar förefaller inte ha ökat hos myndigheterna till följd av Sveriges EU-medlemskap. EU-relaterade handlingar tycks inte heller hemlighållas i större utsträckning än andra handlingar. Det är emellertid tveksamt om man därmed kan dra några slutsatser huruvida EU-medlemskapet påverkat öppenheten och insynen i myndigheternas verksamhet. Ett ärende läggs upp först när en tjänsteman vägrat lämna ut en begärd handling och frågan om utlämnande hänskjutits till myndigheten. Att antalet ärenden är oförändrade säger vidare inget om hur många framställningar som bifallits och hur många handlingar som lämnats ut. Dock bör ändringen av föreskriften om utrikessekretess – från presumptionen sekretess till offentlig – ha fått genomslag vid den praktiska tillämpningen. Också det faktum att tidigare inrikesärenden nu är att hänföra till utrikessekretess är en omständighet som kan ha betydelse i sammanhanget. Även myndigheternas uppfattning om vilka handlingar som är allmänna

påverkar antalet ärenden. Hälften av de tillfrågade myndigheterna har exempelvis angett att de inte behandlat mellanprodukter upprättade i samarbetet inom EU såsom allmänna handlingar.

Myndigheterna kontaktas sällan med anledning av att uppgifter lämnats ut

Andra medlemsländer eller EU-organ har endast i enstaka fall kontaktat svenska myndigheter för att påtala olämpligheten i att en handling offentliggörs. Statskontoret drog därför slutsatsen att myndigheternas tillämpning av den svenska handlingsoffentligheten inte har medfört några problem i relationen med andra medlemsstater/EU-organ.

Brister i hur EU-handlingar registreras

Statskontoret konstaterade att det förekommer vissa brister i myndigheternas hantering av EU-handlingar. Detta gäller främst diarieföring av dylika handlingar. De EU-relaterade handlingar som myndighetstjänstemän får i egenskap av regeringens företrädare skall diarieföras hos vederbörande departement och inte hos myndigheten. Av enkätsvaren får man uppfattningen att dessa handlingar för närvarande regelmässigt diarieförs vid tjänstemannens myndighet.

De handlingar som överlämnats till personer i egenskap av experter utsedda av kommissionen eller företrädare för en privat organisation skall i enlighet med 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (TF) inte registreras hos myndigheten. Tjänstemannen har under sådana förhållanden fått handlingen i sin egenskap av expert eller rådgivare åt t.ex. kommissionen och inte i egenskap av företrädare för myndigheten eller regeringen.

Också mellanprodukter som är allmänna handlingar skall registreras. Av enkätsvaren drog Statskontoret slutsatsen att EU-handlingar för närvarande regelmässigt diarieförs vid tjänstemannens myndighet. Det ansågs inte heller tillfredsställande att hälften av de tillfrågade myndigheterna angett att EU-relaterade mellanprodukter hanteras enligt undantaget i 2 kap. 9 § TF, dvs. inte som allmänna handlingar.

Osäkerhet om hur regler skall tillämpas vid sekretessprövning av EU-relaterade handlingar

Med anledning av de svar som lämnats av myndigheterna om vilka rättsregler som tillämpas vid sekretessbedömningarna konstaterades att tjänstemän har bristfälliga kunskaper i EG-rätten. Av de svar som lämnats av myn-

digheterna om vilka rättsregler som bör tillämpas vid en eventuell sekretessprövning fann Statskontoret att tjänstemännen även i dag har bristande kunskaper om vilka föreskrifter och rättsregler som skall tillämpas vid en eventuell sekretessprövning. Statskontoret konstaterade således att det fortfarande finns ett behov av utbildning bland tjänstemännen, främst i regelverk och språk.

Instruktioner behövs om hur ärenden om utlämnande av EU-handlingar skall handläggas

Flertalet myndigheter har inte utarbetat interna instruktioner för utlämnande av EU-handlingar. Det får dock antas att det i framtiden kommer att bli fler sådana ärenden. Myndigheterna bör därför utforma instruktioner för handläggningen av dylika ärenden. Det fanns vidare i det sammanhanget skäl att erinra om bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen som föreskriver att utrikesministern bör hållas underrättad, när någon fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Enligt ett uttalande i motiven till den nya lydelsen av utrikessekretessen bör 10 kap. 8 § regeringsformen tillämpas när en myndighet överväger att lämna ut en handling som omfattas av utrikessekretessen.

Myndigheterna saknar erfarenhet av att hantera e-posthandlingar

E-postmeddelandenas andel av myndigheternas ärendemängd med avseende på utlämnande av EU-relaterade handlingar förefaller vara förhållandevis liten. Det fanns därför anledning att misstänka att myndigheterna saknar större erfarenhet av hantering av e-posthandlingar.

7.3 Myndigheternas information

Alla centrala myndigheter har tillfrågats

För att få en uppfattning av vad det svenska EU-medlemskapet innebär för myndigheternas organisation och arbetsformer har Statskontoret genomfört en enkät. Enkäten har omfattat samtliga centrala förvaltningsmyndigheter. Myndigheterna har bl.a. fått svara på i vilken utsträckning och i vilka former de bedriver utåtriktad information gentemot medborgarna i EU-arbetet och om det finns behov av att förbättra myndighetens information. Myndigheterna har också ombetts att ange vilka åtgärder som kan förbättra myndig-

hetens former för att informera medborgarna i EU-frågor och om myndighetens EU-arbete.

De följande avsnitten behandlar svaren från ett drygt tjugotal centrala myndigheter.⁷

Klart behov av att förbättra myndigheternas information

En klar majoritet av myndigheterna anser att myndigheternas information till medborgarna behöver förbättras (18 av 23). Statskontoret anser att myndigheterna bör intensifiera sina insatser och ta ett samlat grepp om formerna för informationen, framför allt mot bakgrund av den pågående europeiseringen och de allt större krav som därmed ställs på myndigheterna. Myndigheterna bör särskilt ta till vara informationsteknikens möjligheter att sprida information och kunskap om myndighetens verksamhet.

Information till andra än medborgarna

Flertalet myndigheter konstaterar att den information som ges i första hand riktas till små och medelstora företag och olika aktörer inom förvaltningen och inte till medborgarna. Inriktningen på informationen är naturligtvis beroende av den verksamhet myndigheterna bedriver, men behovet av allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet kvarstår. Statskontoret uppmanar därför myndigheterna att överväga om detta behov tillgodoses under nuvarande former.

Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Glesbygdsverket anger att de inte alls eller endast i ringa utsträckning riktar särskild information till enskilda medborgare. Informationen riktar sig till forskningsinstitut, myndigheter och andra beslutsfattare, till hälso- och sjukvården eller "berörda målgrupper", fackfolk etc. (Glesbygdsverket, Tullverket, Statens jordbruksverk, Läkemedelsverket, NUTEK, Riksskatteverket.) Kommerskollegium anser att myndighetens information skulle förbättras bl.a. genom att myndigheten skapar kontaktnät med organisationer som företräder medborgarna.

⁷ Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetskyddsstyrelsen, Boverket, Datainspektionen, Fiskeriverket, Glesbygdsverket, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, NUTEK, Post- och telestyrelsen, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Energimyndigheten, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, SWEDAC, Tullverket samt Ungdomsstyrelsen.

Former för myndigheternas information

Den vanligaste formen för information är skriftlig, t.ex. broschyrer, rapporter, tidskrifter, artiklar, nyhetsbrev, informationsmaterial och pressmeddelanden. Ett annat vanligt sätt att förmedla information på är via myndigheternas hemsidor. Nära hälften av myndigheterna anger att de lämnar information till medborgarna på det sättet.

En majoritet av myndigheterna tror att informationen kan förbättras genom en utökad användning av IT. Myndigheterna kan t.ex. utnyttja sina hemsidor till att ge medborgarna möjlighet att ställa frågor till myndigheten.

Information ges även i samband med seminarier och konferenser. Andra tillfällen är då myndigheten deltar i mässor, gör besök i kommuner (Ungdomsstyrelsen), medverkar i fasta samrådsgrupper (Boverket), utbildar konsumentvägledare, lärare och andra vidareinformatörer (Konsumentverket), eller t.ex. utgör kontaktpunkt för Europeiska miljöbyrån (Arbetarskyddsstyrelsen). Post- och telestyrelsen har i ett fall såsom ett led i informationsgivningen genomfört en reklamkampanj i medierna om nya regler till följd av EG-rättsakter.

Hur myndigheternas information till medborgarna i EU-frågor kan förbättras

En majoritet av myndigheterna anger att en ökad och förbättrad användning av IT skulle kunna utveckla och rationalisera myndighetens former för information. Det bör därför övervägas om nuvarande insatser på IT-området är tillräckliga för att samtliga myndigheter skall kunna utnyttja informationstekniken fullt ut.

En myndighet anser att effektivare kontakter med departementen skulle förbättra förutsättningarna för informationen och att det särskilt inför ordförandeskapet krävs mer information. En bättre framförhållning hos regeringen skulle vidare ge möjlighet till bättre förankring hos allmänheten. Statskontoret anser att regeringen bör vara tydligare i sina kontakter med myndigheterna om vad som förväntas av deras information.

Två myndigheter tror att informationen skulle förbättras om den var tydligare. Andra åtgärder som föreslås är ökad fokusering och bättre intern organisation, kompletterad med ökade kunskaper. Andra tänkbara åtgärder för myndigheterna är spridning av informationsmaterial, seminarieverksamhet, översyn och förbättring av broschyrer, mer frekvent användning av myndighetens facktidning samt riktad information till berörda målgrupper.

7.4 Initiativ till reformer på EU-nivå

Allmänhetens tillgång till parlamentets, rådets och kommissionens handlingar

I artikel 1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen stadsfäst begreppet öppenhet genom följande skrivning: ”Detta fördrag markerar en ny fas i processen att delta i processen för att skapa en allt fastare sammanlutning mellan de europeiska folken, där besluten fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.”

I enlighet med artikel 255 EG-fördraget lade kommissionen i januari 2000 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar⁸. Förslaget innebär i korthet att varje EU-institution skall utarbeta särskilda bestämmelser om formerna för tillgång till dess handlingar. Kommissionens förslag omfattar alla handlingar hos institutionerna, såväl upprättade som inkomna. Det är en utvidgning jämfört med rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar, kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar och Europaparlamentets beslut 97/632/EG, EKSG, Euratom av den 10 juli 1997 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar, som endast omfattar upprättade handlingar. Det är dock endast institutionernas administrativa handlingar som omfattas av förordningen, dvs. handlingar som gäller ett område som har samband med den politik, de åtgärder och de beslut som hör till institutionens kompetensområde, utom texter för internt bruk, såsom diskussionsunderlag och yttranden från institutionens avdelningar, samt informella meddelanden. Enligt förslaget skall varje institution ställa register över handlingar till förfogande för att underlätta utövandet av förordningens rättigheter. Förslaget innehåller, liksom besluten tagna i samband med genomförandet av uppförandekodexen, undantag från rätten till tillgång till handlingar. I förslaget har vidare i enlighet med förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i målet T-14/98 (Hautala mot rådet) införts en skyldighet att ge tillgång till vissa delar av en handling med vissa uteslutna delar med hänvisning till att omfattas av något av undantagen för rätten till tillgång till handlingar. Varje institution skall i sin arbetsordningar anta de bestämmelser som är nödvändiga för att tillämpa förordningen. En för svensk del ovanlig konstruktion är principen om att en avsaknad av besked på en bekräftande ansökan, dvs. en omprövning, skall tolkas som bifall (art. 6).⁹

⁸ KOM/2000/0030 slutlig.

⁹ KOM/2000/0030 slutlig.

Från svensk sida har förslaget mottagits i det stora hela positivt. Förslaget tillgodoser de svenska kraven om att tillämpningsområdet även skall inbegripa inkomna handlingar, att en handling skall kunna lämnas ut i de delar som inte innehåller känslig information samt inrättandet av offentliga register. Kritiken har i huvudsak begränsats till de föreslagna undantagsbestämmelserna. Dessa anses alltför vidsträckta och otydliga och ger institutionerna stor diskretion vid en sekretessprövning. Kritiken har också omfattat den krets av de personer som skall ha rätt till tillgång till handlingar. Det har uttalats att rätten även bör utsträckas till att gälla personer och medborgare i ansökarländerna.

Det har från bl.a. svensk sida gjorts invändningar mot att förslaget ger uttryck för en ambition att tillämpningen av principerna i förordningen skall vara enhetlig i medlemsstaterna. I inledningen till den föreslagna rättsakten understryks att den föreslagna förordningen varken har till syfte eller effekt att ändra de nationella lagstiftningarna om tillgång till handlingar. Medlemsstaternas lojalitet med EG-rätten innebär dock att ”det är uppenbart att dessa skall se till att inte hindra en korrekt tillämpning av denna förordning”.¹⁰

Vilka effekter förordningen får på öppenheten och insynen i den svenska statsförvaltningen återstår att se. Frågan är om regeringens och myndigheternas tillämpning av utrikessekretessen kommer att påverkas av hur institutionerna kommer att tillämpa förordningen och om detta förfarande skiljer sig från hur institutionerna i dag tillämpar uppförandekodexen.

Dialogen med medborgarna och företagen

Kommissionens informationsinitiativ *Medborgarnas Europa* har ersatts av ett nytt initiativ, *Dialog med medborgarna och företagen*.¹¹ Det nya initiativet bygger på samma grundprincip som det gamla, dvs. att ge information via Internet till medborgarna, men med tillägget att satsningen nu även omfattar företagen. Genom sex broschyrer med tillhörande faktablad på EU:s officiella språk och flera av Europas minoritetsspråk, behandlas frågor om hur det är att bo och arbeta i EU, vad som krävs för studera i ett annat medlemsland, vilka regler som gäller vid köp och försäljning av varor och tjänster m.m.

Regelförenkling

Behovet av att göra gemenskapslagstiftningen mer lättillgänglig och öka reglernas begriplighet ökar hela tiden genom att EG-rättsakterna ofta

¹⁰ KOM/2000/0030 slutlig, punkt 12.

¹¹ <http://citizens.eu.int>

genomgår många partiella ändringar. EU:s institutioner arbetar därför med att redigera och sammanföra EG-rättsakter inom primärrätten och sekundärrätten. Varje sekundärrättsakt som ändrats tio gånger skall t.ex. enligt det pågående kodifieringsarbetet ges ut i en ny version. Insatser för att reformera primärrätten är dock svårare att genomföra. Ändringar i fördragen kan endast göras i anslutning till en regeringskonferens.¹²

I mitten av 1990-talet lanserade kommissionen ett antal reforminitiativ med syfte att reformera kommissionens interna struktur och förbättra effektiviteten och verksamheten inom vissa specifika områden. Ett sådant projekt är SLIM-initiativet (Simpler Legislation for the Internal Market). Avsikten med SLIM-projektet är att utreda hur lagstiftningen på den inre marknaden skall kunna förenklas och hur medlemsländerna skall bli bättre på att leva upp till gemensamt beslutade regler. Genom att förenkla lagstiftningen på den inre marknaden hoppas man kunna förstärka de europeiska företagens konkurrenskraft och öka deras potential att skapa arbetstillfällen. En annan avsikt är att göra unionens verksamhet mer öppen och effektiv, utan att försämra skyddet för medborgarna, de anställda och miljön.

¹² Statskontorets rapport 1999:7, s. 27 f.

8 Studie kommissionens lagstiftningsansvar och svensk medverkan i verkställighetskommittéer – en sammanfattning

8.1 Inledning

Statskontoret har låtit genomföra en studie av det sätt på vilket svenska departement och myndigheter ansvarar för att gemenskapslagstiftning antas.¹³ Syftet med studien har varit att kartlägga den gemenskapslagstiftning som kommissionen antar i samarbete med verkställighetskommittéer. Studien syftar också till att närmare undersöka vilken roll systemet med verkställighetskommittéer har i EU:s lagstiftningsprocess och vilka implikationer detta har för svensk statsförvaltning.

Studien innehåller i huvudsak en kvantitativ och en kvalitativ del. Den kvantitativa delen baseras på en kartläggning av antagen gemenskapslagstiftning mellan 1978 och 1998. Den kvalitativa delen består av tre steg. I det första steget görs en kartläggning av den lagstiftning som kommissionen antog under 1998. I det andra steget görs en avgränsning mot området för konsumentskydd inom livsmedelssektorn. I det tredje steget görs slutligen två fallstudier av förordningar som kommissionen antagit i samarbete med verkställighetskommittéer.

Nedan redovisas en sammanfattning av den kartläggning och analys som studien genererat. Studien redovisas i sin helhet och som en fristående del i appendix 2.

8.2 Systemet med verkställighetskommittéer

De grundläggande regler som styr kommissionens samarbete med verkställighetskommittéerna fastslogs nyligen i rådets beslut EG/99/468. Beslutet innebär att tre alternativa förfaranden formulerats, i enlighet med vilka kommissionen måste förelägga en kommitté de åtgärder den har för avsikt att besluta. Inom en tidsfrist som bestäms av frågans angelägenhet skall denna kommitté sedan lämna ett yttrande. I korthet består skillnaden mellan de olika förfarandena av i vilken utsträckning verkställighetskommitténs yttrande skall vara bindande för kommissionen. Ytterst innebär detta att

¹³ Studien har genomförts av Carl Fredrik Bergström, doktorand i europarätt vid European University Institute i Florens och Stockholms universitet. Studien *Genomförandekommittéer – om svenska departements och myndigheters ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning* redovisas i sin helhet och som en fristående del i appendix 3.

ärendet skall överlämnas till rådet om kommissionen inte får det stöd från kommittén som krävs.

Systemet med verkställighetskommittéer är således tänkt att ge medlemsstaterna möjlighet att kunna styra och kontrollera den förmodat självständiga kommissionen. Inte sällan antas detta förhållande leda till en intressekonflikt mellan medlemsstaterna och kommissionen. Studien kan dock konstatera att de nationella representanter som är satta att bevaka kommissionen i stort sett alltid är överens om att de åtgärder som kommissionen föreslår också är de som bör antas. Detta innebär att systemet med verkställighetskommittéer i praktiken har en annorlunda funktion i EU:s lagstiftningsprocess än den som antyds av de formella förutsättningarna.

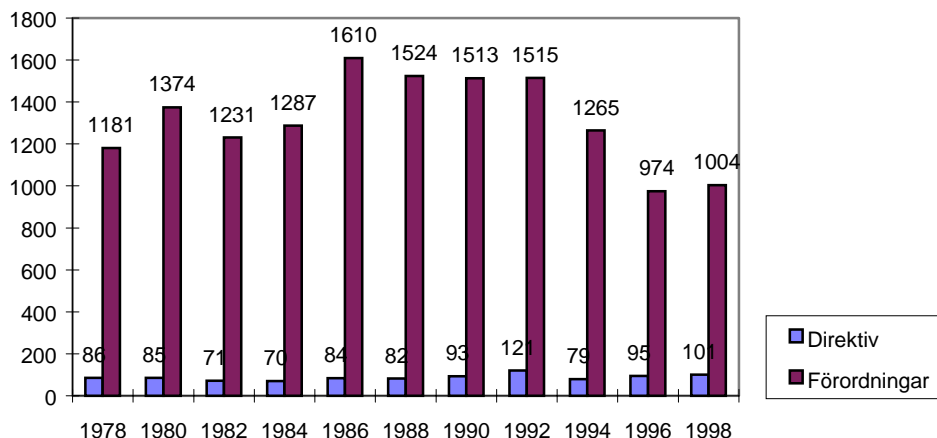
8.3 Kommissionens ökade lagstiftningsansvar

Inom i stort sett samtliga samarbetsområden anförtror EG-fördraget uttryckligen ansvaret för antagandet av direktiv och förordningar till rådet och i viss mån Europaparlamentet. Dessa båda institutioner uppfattas därför vanligen som EG:s huvudsakliga lagstiftare. De senaste åren har dock ett växande ansvar för att genomförandeföreskrifter antas getts till kommissionen. Konstruktionen finner stöd i EG-fördragets artikel 202 och bygger på tanken att rådets lagstiftningsuppgift kan och skall begränsas till antagandet av generella regler, vilka är avsedda att ge konkret form åt gemenskapspolitikens grundläggande riktlinjer. De förordningar och direktiv som kommissionen antar har samma rättsliga verkan och status som de vilka antagits av rådet och i tillämplig omfattning Europaparlamentet. Trots att den övervägande delen av de förordningar och direktiv som kommissionen antar är rutinartade har flera ett innehåll vilket utan tvekan är av politisk betydelse.

En statistisk genomgång av de förordningar och direktiv som antagits under perioden 1978–1998, visar att den mest typiska gemenskapslagstiftningen inte är det till medlemsstaternas regeringar adresserade direktivet utan den till alla delar bindande och i varje medlemsstat direkt tillämpliga förordningen, se diagram 8.1

Diagram 8.1

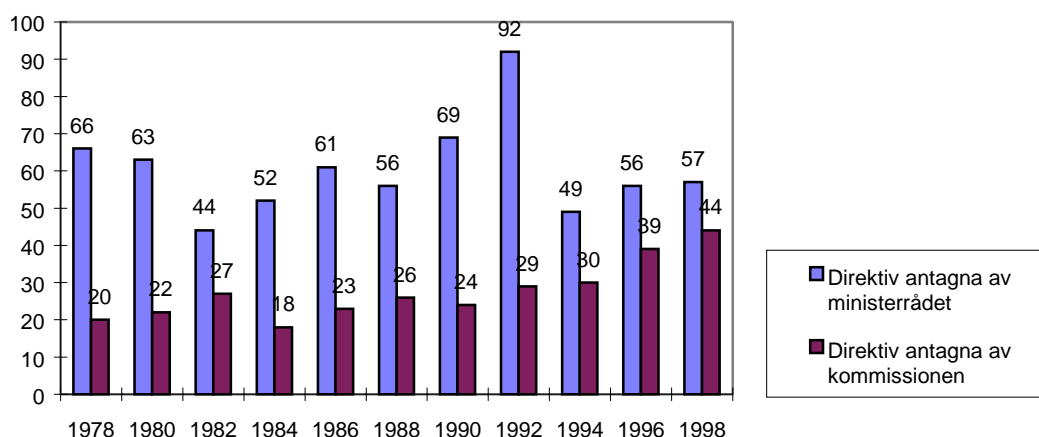
Totalt antal direktiv och förordningar 1978-1998



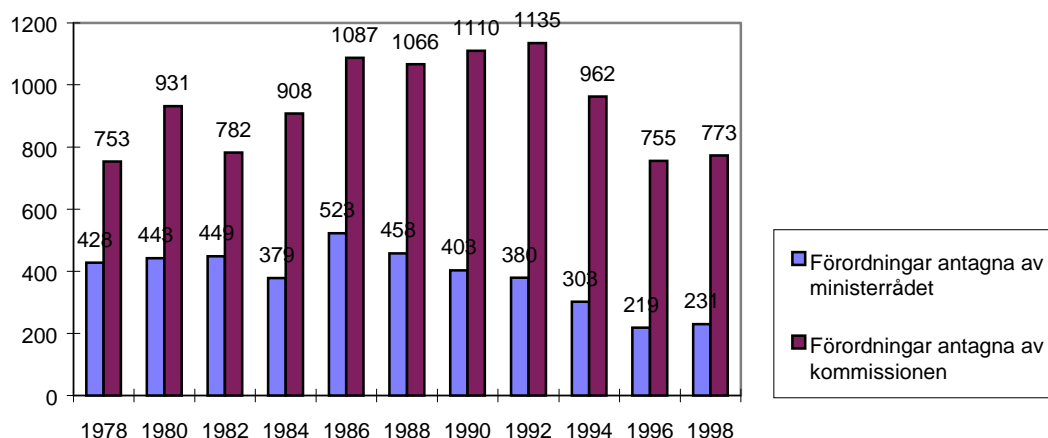
En kartläggning visar även att rådets och Europaparlamentets ansvar för att lagstiftning antas i förhållande till kommissionens inte bara är litet utan i konstant avtagande. I växande omfattning har ansvaret för att gemenskapslagstiftning antas övergått till kommissionen. Av figur 8.2 framgår att år 1978 ansvarade rådet tillsammans med Europaparlamentet för 36 procent (428) av de antagna förordningarna och 77 procent (66) av direktiven. Motsvarande andel år 1998 var 23 procent (231) av de antagna förordningarna och 56 procent (57) av direktiven.

Diagram 8.2

Direktiv 1978-1998



Förordningar 1978-1998



Denna iakttagelse bekräftas även av de senaste årens ansträngningar för att förbättra gemenskapslagstiftningens kvalitet. Kommissionens årliga rapport om bättre lagstiftning pekar på en medveten ambition att minska den av rådet (och i tillämplig omfattning Europaparlamentet) antagna gemenskapslagstiftningen. I stället söker man skapa bättre förutsättningar för ett framgångsrikt genomförande av redan antagen lagstiftning.

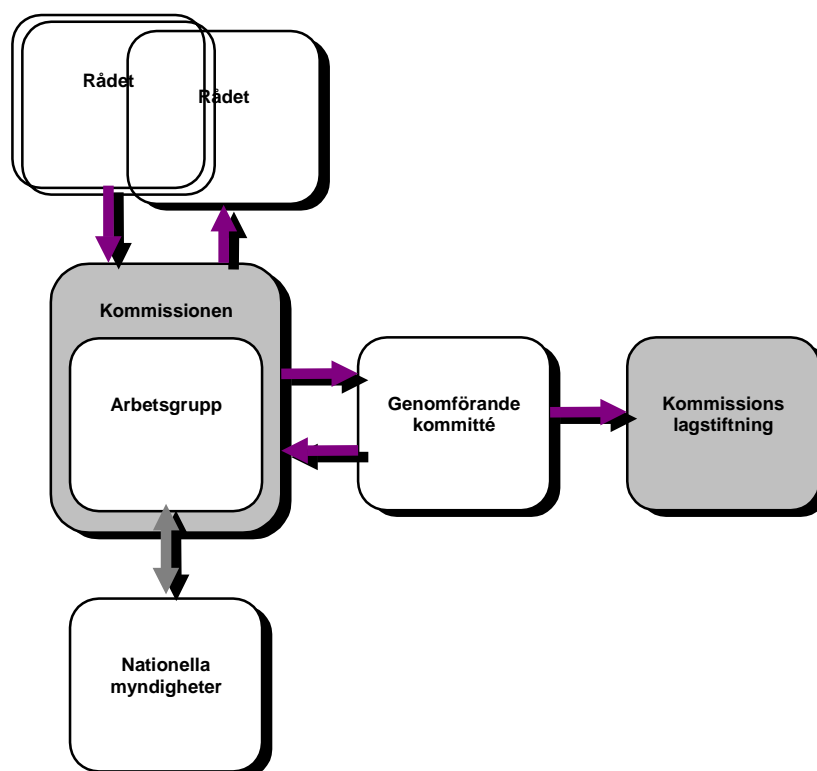
8.4 En modell över samarbetet mellan kommissionen och verkställighetskommittéerna

I syfte att framställa en modell av hur samarbetet mellan kommissionen och verkställighetskommittéerna går till i praktiken har den gemenskapslagstiftning som 1998 antogs inom området konsumentskydd i livsmedelssektorn använts för två fallstudier. Den första fallstudien avser en förordning om administrativa påföljder inom ramen för gemenskapssystemet för identifiering och registrering av nötkreatur. Den andra fallstudien avser en förordning om märkning av livsmedel som innehåller genmanipulerade organismer.

Fallstudierna visar att förklaringen till ett fungerande samarbete mellan kommissionen och verkställighetskommittéerna bör sökas i kommissionens arbetsgrupper. Trots att de i organisatoriskt avseende är en del av kommissionen är det respektive medlemsstat som utser de experter arbetsgrupperna består av. Båda fallstudierna visar att det inte är den kunskap den enskilde experten besitter som är avgörande, utan snarare den assistans arbetsgruppen kan påräkna från den myndighet som han eller hon representerar. De förslag till genomförandelagstiftning som redan "stötts och blötts" i en arbetsgrupp

kan i regel fastställas genom konsensusbeslut, och det är ovanligt att några kontroversiella frågor återstår när det är dags för verkställighetskommittén att lämna sitt yttrande.

Figur 8.1 Modell över samarbetet mellan kommissionen och verkställighetskommittéer



8.5 Implikationer på svensk statsförvaltning

Studien konstaterar att systemet med verkställighetskommittéer erbjuder en möjlighet för kommissionen att i samarbete med nationella myndigheter förutse och i ett tidigt skede komma till rätta med eventuella tillämpningsproblem. Samtidigt som detta leder till en effektivisering innebär det också en förstärkning på nationell nivå av de tillämpande myndigheternas ställning. Den gemenskapslagstiftning som antas av kommissionen i samarbetet med verkställighetskommittéer har företräde framför nationell rätt. För svensk del innebär det enligt studien att svenska förvaltningsmyndigheter, genom sin delaktighet i genomförandelagstiftningens tillkomst, har fått ett ansvar vilket i viss mån konkurrerar med riksdagen.

För svenskt vidkommande regleras de frågor som rör verkställighetskommittéernas verksamhet närmast i Utrikesdepartementets riktlinjer för hand-

läggning av dylika frågor. I riktlinjerna anges, beträffande det fortlöpande arbetet i verkställighetskommittéerna, att ansvaret i första hand ligger på det departement inom vars sakområde kommittéerna hör. Av riktlinjerna framgår vidare att verkställighetskommittéernas svenska representanter, oavsett om dessa är myndighetstjänstemän eller departementsstjänstemän, är att betrakta som regeringens företrädare. Svenska representanter skall agera på instruktion från ansvarigt departement och även återrapportera.

Av de två genomförda fallstudierna framgår det att det sakansvariga departementet de första åren överlät representationen i verkställighetskommittéerna åt förvaltningsmyndigheterna. Under 1998 kom man dock överens om att dela på ansvaret så att två representanter kunde skickas till varje kommitté. De tillfrågade departements- och myndighetsrepresentanterna är överens om att det är departementets instruktion som gäller när representanterna skall ta ställning till kommissionens förslag, men också att denna i praktiken aldrig avviker från det yttrande som myndigheten tidigare lämnat till departementet.

Studien visar att Regeringskansliet i praktiken har haft svårt att nå upp till sina ambitioner. Brist på tid och kunskap gör det svårt för departementsrepresentanterna att bygga upp den ställning inom kommittéarbetet som kan förväntas av dem. En förutsättning för att rutinerna för genomförandearbetet skall kunna fungera är, enligt Utrikesdepartementets riktlinjer, att varje ansvarigt departement har fullständig kunskap om de genomförandekommittéer som finns inom dess område. Sådan kunskap kan skaffas genom att departementen upprättar en aktuell förteckning över respektive sakområde, där verkställighetskommittéernas namn framgår liksom den svenska representationen. Utrikesdepartementets EU-enhet har i uppgift att samordna de uppdaterade förteckningar som departementen enligt riktlinjerna skall tillställa EU-enheten varje år. Det har dock visat sig att bristerna är stora härvidlag. Det saknas fortfarande en för Regeringskansliet samlad förteckning över det svenska deltagandet i verkställighetskommittéerna, och de departementsvisa förteckningar som departementen är skyldiga att upprätta är i många fall både ofullständiga och inaktuella.

Enligt studien handlar de problem som systemet med genomförandekommittéer ger upphov till vad svenska förhållanden beträffar i grunden om ansvarsfördelningen mellan regering och förvaltningsmyndigheter. För att kunna utnyttja de möjligheter till nationellt inflytande som systemet är tänkt att ge måste regeringen, i större utsträckning än hittills, styra förvaltningsmyndigheternas deltagande i såväl genomförandekommittéer som arbetsgrupper. Enligt studien förutsätter detta inte någon förändring av ”den svenska förvaltningsmodellen” som den kommer till uttryck i Regeringsformen. Ett förslag som presenteras i studien bygger på kontroll inifrån och möjligheten att komplettera de representanter och experter som kommer från förvaltningsmyndigheter med en departementskontrollant. Detta är

resurskrävande och innebär en risk att regeringen och förvaltningsmyndigheterna istället för att dela på ansvaret börjar konkurrera. Ett annat förslag som presenteras är att överlämna den huvudsakliga representationen till förvaltningsmyndigheterna och därmed acceptera att dessa även har ett politiskt ansvar. Regeringen bör istället koncentrera sig på att instruera och kontrollera respektive förvaltningsmyndighets ledning. Oavsett vilken lösning man väljer krävs det enligt studien övervakning och utvärdering av de nationella åtgärder, såväl generella föreskrifter som individuella beslut, vilka genomförandelagstiftningen ger upphov till.

9 Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden – Sammanfattning

För att få en fördjupad bild av hur ansvarsfördelning, styrning och samordning fungerar i det svenska EU-arbetet har Statskontoret genomfört fallstudier av tre EU-intensiva politikområden. Dessa områden är miljöområdet, konkurrensområdet och i viss mån tullområdet. Fallstudierna grundar sig på berörda departements och myndigheters erfarenheter av det svenska berednings- och förhandlingsarbetet på aktuella områden. I detta avsnitt redovisas Statskontorets sammanfattande iakttagelser från fallstudierna. De tre fallstudierna återges i sin helhet i appendix 2.

9.1 Ansvars- och uppgiftsfördelning mellan departement och myndigheter

Den generella bilden för hur ansvaret fördelas mellan departement och myndigheter i EU-arbetet återspeglas även på dessa tre aktuella områden. Departementen har initiativet och ett tydligt huvudansvar för det mer politiska förhandlingsarbetet under ministerrådet. Myndigheterna med sin expertkunskap arbetar i huvudsak i kommissionens olika expert- och verkställighetskommittéer

Uppdelningen av ansvar och uppgifter skall dock inte hårdras. Erfarenheter på bl.a. miljöområdet visar att expertkunskap kan vara avgörande för att nå framgång i förhandlingar under ministerrådet, vilka kräver medverkan av svenska myndigheter. Den politiska dimensionen kan bli väl så påtaglig i kommissionsarbetet, vilket inte sällan gör att svenska myndigheter vill förankra sina ståndpunkter med regeringskansliet. Det sker således ett omfattande och parallellt utbyte av de politiska bedömningar som görs i departementen och det saktekniska kunnande som finns hos myndigheterna.

Den ansvarsfördelning som råder mellan departement och myndigheter på respektive område uppfattas i stort sett vara ändamålsenlig och skapa goda förutsättningar för ett effektivt svenskt EU-arbete. Ansvars- och uppgiftsfördelningen avgörs i betydande utsträckning från fall till fall, beroende på vilken karaktär aktuella frågor har. För stora delar av konkurrensområdet görs en uppdelning i enskilda ärenden och ärenden som rör förändringar av EG:s regelverk. Vad gäller enskilda ärenden företräds regeringen endast av Konkurrensverket. I ärenden som rör regelförändringar har Näringsdepartementet en tydligare ledarroll, men i ett nära samspel med Närings- och teknikutvecklingsverket. I dessa ärenden deltar både departementet och myndigheten på sammanträden i verkställighetskommittéer.

Ibland är dock rollkonflikter oundvikliga för myndigheter. Ett exempel framgår av fallstudien av miljöområdet. När kommissionen utser en medlemsstat till rapportörsland i en fråga förväntas de ansvariga experterna göra en strikt teknisk bedömning. Denna bedömning kan i vissa fall skilja sig något från regeringens övergripande politiska bedömningar. I en sådan situation finns det, åtminstone en principiell, risk för att ett land kan komma att hävda en uppfattning i kommissionen och driva en annan linje i rådet när kommissionen lämnat sitt lagförslag. Erfarenheter visar dock att denna rollkonflikt inte är något specifikt för svensk statsförvaltning utan som någon gång drabbar alla medlemsländer.

Fallstudierna visar även att de svenska aktörerna väl förstått vikten av att på ett tidigt stadium och på ett långsiktigt sätt söka påverka kommissionen. Berörda departement och myndigheter har visserligen kommit att alltmer aktivt bearbeta kommissionen och andra medlemsländer inför möten i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. De har dock fortfarande behov av att ytterligare förbättra det sätt på vilket regeringens intressen tas till vara i den tidiga fasen av EU:s beslutsprocess. På miljöområdet finns ett behov av att Miljödepartementet får möjlighet att ägna mer tid och resurser åt att väcka frågor i kommissionen och åt att bedriva ett mer långsiktigt och strategiskt arbete. Det är dock svårt att tillgodose detta behov då det dagliga löpande arbetet för ministerrådets räkning tar upp merparten av departementets tid och resurser. Dessutom uppfattas Sverige ha relativt svaga kontaktnät och svaga informella påverkansstrukturer i kommissionen. Det vore därför önskvärt med fler svenska tjänstemän i kommissionen.

På konkurrensområdet förklaras bristen på långsiktigt påverkansarbete med att det tar tid att lära sig att hantera de informella kanalerna i EU:s förhandlingssystem och att etablera nödvändiga och förtroliga kontakter. Det understryks att Näringsdepartementet också behöver ägna mer tid åt att väcka frågor i kommission och att agera mer långsiktigt och policyorienterat.

Erfarenheter på tullområdet visar att tydliga politiska prioriteringar är en viktig förutsättning för att Sverige långsiktigt skall kunna påverka EU. Kort efter det svenska inträdet i EU började Sverige att arbeta målmedvetet och konsekvent för att förenkla EU:s regler och procedurer på tullområdet. Arbetet har bl.a. resulterat i att EU:s medlemsländer antagit den s.k. Stockholmsdeklarationen och att kommissionen efterhand i mycket har anslutit sig till den svenska arbetslinjen. Fallstudien av tullområdet visar att Sverige fått betydande gehör för sina prioriteringar genom att under flera år driva dessa i EU-sammanhang.

9.2 Samordning och kontakter i det svenska EU-arbetet

Fallstudierna visar att det sker en omfattande och informell samordning mellan departement och myndigheter i EU-arbetet på respektive område. En allmän uppfattning är att departementen och myndigheterna har kommit varandra närmare efter EU-medlemskapet. Dagligen har departements- och myndighetstjänstemän underhandskontakter, och det hålls även förberedande möten inför sammanträden i rådets arbetsgrupper och i verkställighetskommittéer. De nära och täta kontakterna mellandepartement och myndigheter skapar goda förutsättningar för en grundläggande samsyn på svenska mål och prioriteringar för EU-arbetet. Detta gör i sin tur att Sverige oftast agerar utifrån konsekventa och enhetliga ståndpunkter i olika EU-organ. Även den relativt höga personalrörligheten mellan departement och myndigheter anses gynna en samsyn på svenska ståndpunkter och bidrar därmed till ett enhetligt svenskt agerande i EU.

Den informella samordningen i EU-arbetet är emellertid även förknippat med vissa nackdelar. På miljöområdet efterlyses en uppstramning av de informella samordningsrutinerna. Bristen på tid och begränsningar för det långsiktiga och strategiska påverkansarbetet beror till viss del på den höga personalomsättningen i departementet. Många handläggare befinner sig i en upplärningsfas och saknar den erfarenhet och det kontaktnät som behövs för ett mer långsiktigt EU-arbete. Även om det finns fördelar med rörlighet av personal mellan departement och myndigheter innebär det också problem när tjänstemän inom miljöområdet lämnar detta och går till helt andra politikområden.

Även på konkurrensområdet anses den informella samordningen föra med sig samma problem. Det är en relativt liten krets tjänstemän som sköter de informella kontakterna mellan Näringsdepartementet och Konkurrensverket i EU-arbetet. De är även dessa tjänstemän som har nätverk och informella påverkanskanaler i kommissionen och förvaltningar i andra medlemsländer. Det finns därför en fara för att effektiviteten i det svenska EU-arbetet och möjligheterna till inflytande i EU:s beslutsprocess i alltför hög grad blir beroende av enskilda individer.

På tullområdet präglas det svenska EU-arbetet i hög grad av informell samordning mellan departement och myndigheter. Det är vanligt med informella avstämningsmöten och underhandskontakter mellan berörda departement och Tullverket inför deltagande i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. Den informella samordningen anses fungera tillfredsställande och varken departement och myndighet efterlyser en ökad formalisering och hårdare styrning. Man pekar dock på att rationaliseringsvinster i samordningen av EU-arbetet är möjliga genom att bättre strukturera informations- och kontaktvägarna mellan Regeringskansliet, Brysselrepresentationen och

Tullverket. Fallstudien av tullområdet uppmärksammar även behovet av att få till stånd ett bättre informationsflöde mellan tjänstemän som representerar Sverige i rådsarbetet och tjänstemän som arbetar mot kommissionen. För att tillgodose detta behov har det fattats ett principbeslut om att en tjänsteman från Tullverket skall placeras vid Sveriges ständiga representation vid EU.

9.3 Styrning och uppföljning av myndigheternas medverkan

En allmän uppfattning är att rutinerna för instruktionsgivning och återrapportering fungerar tillfredsställande i samband med förhandlingar i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. På miljöområdet uppger Miljödepartementet att man regelmässigt utfärdar skriftliga instruktioner för och ställer höga krav på skriftlig återrapportering när myndigheter deltar i rådets arbetsgrupper. Vad gäller myndigheternas deltagande i verkställighetskommittéer utfärdar Miljödepartementet vanligen skriftliga instruktioner för en viss kommitté snarare än inför varje möte. Departementet ställer krav på återrapportering från varje förhandlingstillfälle.

På konkurrensområdet utarbetar departementet vanligen skriftliga ståndpunktspromemorior för frågor som rör förslag till lagstiftningsförändringar. Dessa är ofta ganska allmänt formulerade och ger tjänstemännens ett betydande handlingsutrymme vid förhandlingen. De skrivna riktlinjerna kompletteras dock av ett omfattande och informellt utbyte mellan departementet och myndigheterna i beredningen av aktuella svenska ståndpunkter. Det gör att det inför förhandlingarna finns en gemensam syn mellan departement och myndigheter på vad som är önskvärt utfall, vilket kompromissutrymme som finns och när frågan måste föras tillbaka till Regeringskansliet för ytterligare beredning. Även på miljöområdet påtalas vikten av en bra balans mellan detaljerade instruktioner som tydligt förmedlar den ståndpunkt som skall föras fram och tillräckligt öppna mandat som ger utrymme för förhandlingar.

På tullområdet är det vanligt med muntlig instruktionsgivning. Det förklaras bl.a. av att departement och myndighet anser att förberedande avstämningsmöten och andra informationskanaler är tillräckliga för att säkerställa att svenska ståndpunkter är förankrade. Dessutom anser de att omfattningen av förhandlingsarbetet skulle göra en mer formell instruktionsgivning ohanterlig och allt för resurskrävande.

Fallstudierna visar att framtagandet av svenska ståndpunkter i mångt och mycket är en tjänstemannaaktivitet, med ett begränsat deltagande från den politiska ledningen. På konkurrensområdet sker samordning mellan den politiska ledningen och departementstjänstemännen endast i enstaka frågor, vilket bl.a. förklaras av att den svenska hållningen i konkurrenspolitiken väl

överensstämmer med kommissionens och många andra medlemsländers inställningar. På miljöområdet finns det dock ett mer uttalat behov av en tydligare förmedlad politisk vilja i EU-arbetet. Det framhålls här att ett framgångsrikt förhandlingsarbete ytterst förutsätter en politisk uppbackning. Man understryker också att en tydligare och bättre förmedlad politisk vilja inte innebär att departementen utarbeta mer detaljerade förhandlingsinstruktioner.

Intervjulist

Olle Abrahamsson, rättschef, Justitiedepartementet
Gunnar Bengtsson, generaldirektör, Kemikalieinspektionen
Per Bergman, miljöråd, Svenska ständiga representationen i EU
Anders Boheman, direktör, Naturvårdsverket
Cecilia Bohlin, kam.rättsass., Finansdepartementet
Christian Danielsson, Gradins kabinett (f. d.), Europeiska Kommissionen
Göran Ekström, överdirektör, Tullverket
Christer Eriksson, kansliråd, Socialdepartementet
Anna-Karin Hedström, miljöattaché (f. d.), Svenska ständiga representationen i EU
Peter Holmgren, dep.råd, Finansdepartementet
Kerstin Jansohn, handläggare, Statens jordbruksverk
Kerstin Jansson, dep.sekr., Jordbruksdepartementet
Sven Johansson, veterinärsråd, Statens jordbruksverk
Lars Karlsson, enhetschef, Tullverket
Peter Bris Kjeldegard, Finansministeriets internationella kontor, Danmark
Anders Larsson, avd. dir., Statens Livsmedelsverk
Lars Lindau, direktör, Naturvårdsverket
Carina Lindunger, dep. sekr., Utrikesdepartementet
Eija-Leena Linkola, Finansministeriet, Finland
Kirsten Mortensen, kansliråd, Miljödepartementet
Kenneth Persson, förste tullinspektör, Tullverket
Jörgen Samuelsson, dep.sekr., Jordbruksdepartementet
Dag von Shantz, dep.råd, Jordbruksdepartementet
Ted Stahl, dep. råd, Finansdepartementet
Anders Stohr, tullattaché, Svenska ständiga representationen i EU
Ulf Sveden, miljöråd, Svenska ständiga representationen i EU
John Beak Sörensen, Miljöstyrelsen, Danmark
Liisa Talonpoikka, Utrikesministeriets EU-sekr., Finland
Lars Verkström, dep.råd, Justitiedepartementet
Kåre Wahlberg, byrådir., Statens livsmedelsverk
Anna Wallin, kansliråd, Finansdepartementet
Ulla Weigelt, miljöråd (f. d.), Svenska ständiga representationen i EU

Bilaga 3

Närvarande vid Statskontorets hearing den 18 april 2000, angående den svenska statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet

Rättschef Olle Abrahamsson	Justitiedepartementet
Doktorand Carl Fredrik Bergström	European University Institute (Florens)
Professor Ulf Bernitz	Stockholms Universitet
Generaldirektör Nils Gunnar Billinger	Post- och telestyrelsen
Departementssekreterare Maria Dahl-Torgersson	Justitiedepartementet
Revisionsdirektör Tina Ekedahl-Küchen	Riksdagens revisorer
Departementsråd Maj-Britt Grufberg	Utrikesdepartementet
Föredragande Hans Hegeland	Riksdagen – Finansutskottet
Avdelningsdirektör Clas Heinegård	Statskontoret
Kanslichef Magnus Isberg	Riksdagen – KU
Hovrättsråd Pia Johansson	Hovrätten över Skåne och Blekinge
Förste byråsekreterare Ulrika Johansson	Statskontoret
Organisationsdirektör Anders Kihlberg	Statskontoret
Avdelningschef Anders Boheman	Naturvårdsverket
Föredragande Tomas Lindman	Riksdagen – EU-nämnden
Kansliråd Kirsten Mortensen	Miljödepartementet
Regeringsråd Bengt-Åke Nilsson	Regeringsrätten
Direktör Thomas Pålsson	Statskontoret
Generaldirektör Knut Rexed	Statskontoret
Byrådirektör Andreas Savelli	Statskontoret
Kansliråd Annika Söderberg	Utrikesdepartementet
Departementssekreterare Lars Söderström	Justitiedepartementet
Professor Daniel Tarschys	Utrikespolitiska Institutet

