

OM OFFENTLIG SEKTOR

Statsförvaltningen efter 20 år i EU



STATSKONTORET

Innehåll

Förord	5
<i>Ingvar Mattson och Eva Sjögren</i>	
Styrning och förvaltning mellan det nationella och europeiska	7
<i>Göran von Sydow och Anna Wetter</i>	
Det europeiska förvaltningsnätverket	33
<i>Knut Rexed</i>	
Den svenska förvaltningsmodellen i det europeiska samarbetsprojektet	57
<i>Jane Reichel</i>	
EU-myndigheter: en växande arena	83
<i>Daniel Tarschys</i>	
Aktör, arena eller klubb för att skapa gemenskap?	109
<i>Sven-Olof Junker</i>	
Mellan Bryssel och Stockholm – En förändrad statstjänstemannaroll	135
<i>Bengt Jacobsson</i>	
Svenska avtryck i EU	163
<i>Rolf Gustavsson</i>	
Avslutande reflektioner	185
<i>Ingvar Mattson och Eva Sjögren</i>	
Författarpresentationer	195

Förord

Den 1 januari 1995 blev Sverige medlem i EU. Sverige har därmed varit medlem i EU i över 20 år. EU har därigenom blivit en del av statsförvaltningens vardag. Samtidigt är det inte alltid självklart vilken roll och vilket ansvar svenska myndigheter har i EU-arbetet. Ett exempel på europeiseringen av förvaltningen är det fyrtiotal EU-myndigheter och förvaltningsorgan som har inrättats för att samordna medlemsländernas berörda myndigheter i olika nätverk. För svensk statsförvaltning innebär det flera nära samarbeten med EU:s myndigheter och andra länders förvaltningar. EU påverkar följaktligen förvaltningen, men svensk förvaltning påverkar också EU. Inte minst genom de tusentals tjänstemän som representerar Sverige i EU och de ytterligare tusentals svenska tjänstemän som arbetar med EU-frågor på hemmaplan.

I denna antologi har vi samlat sju bidrag från forskare och praktiker som beskriver hur det svenska EU-medlemskapet påverkat svensk statsförvaltning och förvaltningspolitik. Antologin består av tre delar. Den första delen handlar om EU:s förvaltningspolitiska mandat och det förvaltningspolitiska samarbetet som finns mellan medlemsstaterna. Den andra delen beskriver utvecklingen och samarbetet mellan nationella myndigheter och det fyrtiotal EU-myndigheter som blivit en del av europeisk förvaltningspolitik. Den tredje delen av antologin beskriver hur den svenska statstjänstemannen, i Bryssel och i Stockholm, påverkar och har påverkats av det svenska EU-medlemskapet.

I **kapitel 1** beskriver Sieps-forskarna Göran von Sydow och Anna Wetter förekomsten av ett förvaltningspolitiskt mandat för EU samt de olika styrmedel som EU förfogar över. I **kapitel 2** redogör Knut Rexed, mångårig ämbetsman och tidigare generaldirektör i Statskontoret, för det informella förvaltningspolitiska samarbetet EUPAN. I **kapitel 3** beskriver professorn i juridik,

Jane Reichel, hur den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter påverkats av EU-medlemskapet.

I *kapitel 4* beskriver professorn i statsvetenskap, Daniel Tarschys, framväxten av EU-myndigheter och samspelet mellan dessa myndigheter och deras nationella motsvarigheter. I *kapitel 5* analyserar doktorn i företagsekonomi, Sven-Olof Junker, framväxten av en av dessa EU-myndigheter, den europeiska läkemedelsmyndigheten, EMA.

I *kapitel 6* analyserar professorn i företagsekonomi, Bengt Jacobsson, hur den svenska statstjänstemannarollen förändrats sedan Sverige blev medlem i EU. I *kapitel 7* beskriver journalisten och den tidigare Brysselkorrespondenten Rolf Gustavsson, utifrån sina journalistiska erfarenheter, svenska tjänstemäns avtryck i Bryssel samt i vilken utsträckning Sverige lyckats placera svenska tjänstemän på strategiska positioner i EU:s institutioner.

I *kapitel 8* diskuterar vi utifrån bidragen i antologin hur 20 år av EU-medlemskap påverkat svensk statsförvaltning och förvaltningspolitik samt vilka utmaningar som kvarstår.

Denna antologi är ett samarbete mellan Sieps och Statskontoret. Petter Kockum och Anders Widholm från Statskontoret samt Jakob Lewander, Göran von Sydow och Anna Wetter från Sieps har varit redaktörer för antologin. Det är dock kapitelförfattarna själva som ansvarar för bidragens innehåll och slutsatser.

Stockholm 2016-04-05

Ingvar Mattson
Generaldirektör, Statskontoret

Eva Sjögren
Direktör, Sieps

Styrning och förvaltning mellan det nationella och europeiska

Göran von Sydow och Anna Wetter

Inledning

Den europeiska integrationsprocessen medför en omfattande förändring av de europeiska staternas funktionssätt. Från tidigare invanda styr- och ansvarskedjor införs nya element av styrning i syfte att lösa gemensamma problem. Dessa nya former tenderar att utmana och förändra vissa etablerade mönster av interaktion och påverkar därmed relationer och funktioner på flera platser i ett alltmer sammanlänkat politiskt system. Förvaltningen blir europeiserad.

Inom ramen för den breda termen europeisering brukar man i huvudsak skilja mellan europeisering som underifrån-upp och ovanifrån-ner där den förra främst handlar om framväxten av ett nytt europeiskt beslutscentrum. Genom att medlemsstaterna tilldelar befogenheter till EU ökar EU:s institutioner sin besluts-makt och på så sätt sker en gradvis maktöverföring till europeisk nivå. Till stor del var det kring dessa processer som forskningen om EU kom att kretsa under många år. Man frågade sig hur vi förklarar att medlemsstaterna väljer att främja ett ytterligare europeiskt samgående och vad som driver fördjupningen. Under senare decennier har även den andra riktningen av europeisering kommit att uppmärksammas: hur påverkas medlemsstaterna, inklusive deras förvaltningar, av att ingå i EU? Vilka konsekvenser får integrationsprocessen på hemmaplan? Inom denna forskning har konsekvenserna för de centrala statsorganen studerats, men också förvaltningen och andra nivåer av samhällsstyrningen liksom specifika politikområden. I denna kontext brukar man ofta tala om olika grader av passform till det europeiska. Denna passform, det vill säga med vilken svårighet anpassning sker till

olika delar av EU i medlemsstaterna, är mer eller mindre problematisk och kan variera mellan olika sakområden, men också beroende på vilka delar av medlemsstaternas grundstruktur man talar om.¹

De europeiska processerna är många och svåröverskådliga. Graden av påverkan varierar kraftigt. För den svenska förvaltningsmodellen har EU-medlemskapet fått flera konsekvenser som berörs mer utförligt i andra bidrag i denna antologi. I detta bidrag fokuserar vi särskilt på EU:s framväxande förvaltning i ett konstitutionellt hänseende. Vi frågar oss inledningsvis vilka formella möjligheter EU har att påverka den nationella förvaltningen. Då menar vi inte uteslutande vilka befogenheter EU har inom förvaltningspolitiken utan också hur EU i vidare mening kan påverka förvaltningen på medlemsstatsnivå.

Bilden som framträder är att det finns både formell och informell styrning. Av formella styrformer fokuserar detta bidrag på lagstiftning, EU-myndigheter, direkta beslut och EU-domstolen. Av informell styrning betonas den roll som nätverk och andra mjukare styrformer kan ha, vilket kontextualiseras inom de nya styrtendenser som finns inom EU.

Frågor av central betydelse i kapitlet är: Hur påverkar EU medlemsstaternas förvaltning? Vad driver framväxten av en europeisk förvaltning? Gör europeiseringen det svårare att utkräva ansvar av beslutsfattarna? I denna volym återkommer vi till dessa frågor och belyser dem från olika perspektiv. I vårt inledande bidrag tar vi i första hand ett EU-perspektiv på frågan hur EU kan styra den nationella förvaltningen och vad detta innebär för berörda myndigheter.

Mot en hybridförvaltning?

Utgångspunkten för det europeiska samarbetet är att politiken beslutas och lagstiftningen antas på europeiskt plan, men att

¹ Se exempelvis Featherstone & Radaelli 2003.

genomförandet av politik och lagstiftning sedan sköts på medlemsstatsnivå av de nationella förvaltningsmyndigheterna. I följande avsnitt redogör vi för på vilka sätt EU kan styra över medlemsstaterna, inklusive över deras förvaltningar, men inledningsvis vill vi klargöra att EU i princip saknar ett formellt förvaltningspolitiskt mandat. Detta följer av att EU, enligt fördragen, saknar befogenhet att anta lagstiftning genom vilken den nationella förvaltningen kan styras. Bilden blir dock fel om vi stannar vid denna beskrivning. En mer rättvis presentation bör också beakta att en slags hybridförvaltning växer fram när EU trots avsaknaden av ett formellt mandat ändå deltar i förvaltningspolitiken. Medborgaren som önskar ordning och reda i leden, exempelvis genom en tydlig delegationskedja som också möjliggör ett tydligt ansvarsutkrävande, kan kanske uppröras av bilden att det finns andra sätt att styra på än genom det formella mandatet. Samtidigt kan man tänka sig att den ordning som gäller – det vill säga att EU:s möjligheter att påverka förvaltningspolitiska frågor successivt ökar utan att EU tilldelas ett direkt mandat – ändå är att föredra trots att en sådan ordning kan betraktas som mindre konstitutionellt förankrad. Detta sagt i ljuset av att det är ett stort steg att ta att på ett generellt plan skapa en europeisk förvaltningspolitik. Eftersom ett uttryckligt mandat saknas i fördragen får man utgå från att den politiska viljan att gå den vägen också saknas. Det ska dock tilläggas att EU har vissa stödjande befogenheter som gäller för bland annat administrativt samarbete. Denna befogenhet kan dock inte användas för att harmonisera medlemsstaternas lagar.

Att den europeiska integrationsprocessen får långtgående konsekvenser för den nationella förvaltningen är det nog ingen i dag som tvivlar på. Om inte de nationella förvaltningsmyndigheterna lojalt och på ett kunnigt sätt skulle inrikta sina verksamheter på att i det dagliga livet se till att EU:s regelverk tillämpas skulle EU-politiken riskera att få sämre genomslag i medlemsländerna. Men uppdraget att på ett lojalt och kunnigt sätt genomföra alla delar av EU:s politik är inte helt enkelt för de nationella myn-

digheterna eftersom de huvudsakligen befinner sig på en nationell nivå med uppgifter som inte bara spanner över EU:s politikområden utan även över rent inomstatliga.

I Sverige har vi fristående myndigheter som är självständiga från regeringen i sitt myndighetsutövande, vilket framgår av regeringsformen. Men i många andra förvaltningsfrågor kan de inte betraktas som helt självständiga i förhållande till regeringen. När det kommer till EU-samarbetet är det, tvärtom, särskilt viktigt att myndigheterna tydligt styrs av regeringen, inte minst för att Sveriges ståndpunkter ska kunna framstå som sammanhängande och tydliga på EU-arenan. Men framför allt bör de styras av regeringen eftersom det är regeringarna som driver och ansvarar för EU-politiken, vilket framgår av myndighetsförordningen.

Med detta sagt om förvaltningen och om att EU deltar i styrningen av förvaltningen, är det nödvändigt att kort redogöra för vad som i detta kapitel avses med förvaltning och styrning. Med (offentlig) förvaltning avses, i mycket vid mening, all den organisation som bereder och verkställer riksdagens och regeringens beslut.²

Att också beredningen och verkställandet av EU:s beslut i förlängningen ingår i den svenska förvaltningen är ingenting uppseendeväckande. Inför Sveriges anslutning till EU konstaterade utredning efter utredning att ingen anpassning i grundlagen behövde göras med anledning av den svenska ordningen för förvaltningsmyndigheter.³ Myndigheterna kunde med andra ord behålla sin självständighet samtidigt som den svenska regeringen ytterst ansvarar för myndigheternas beslut inför EU. Skälet var att myndigheterna skulle fortsätta på samma bana, det vill säga att bereda och verkställa regeringens beslut. Att staten Sverige hade gett bort vissa befogenheter till EU skulle inte nämnvärt påverka de svenska förvaltningsmyndigheternas arbete. Det enda som hade förändrats var ju att en ny form av beslutsfattande hade

² Lundqvist (2006).

³ Se *Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet*, Statskontoret s. 37.

införts som överlät befogenheter från riksdagen till regeringen att förhandla viss lagstiftning. Samtidigt som grundlagsutredningen verkade hyfsat oberörd av nyordningen, kvarstod frågan om huruvida regeringen skulle öka sin styrning av myndigheterna för att helt enkelt kontrollera att myndigheterna följer EU:s regler.

En motsvarande definition av förvaltningen bör också kunna användas på EU:s egen så kallade förvaltning. I Reichels kapitel betecknas denna som direkt förvaltning. Men om man avgränsar sig så långt att man med förvaltning endast avser ”beredningen och verkställigheten” av EU:s beslut finns nästan ingen EU-förvaltning kvar med undantag för de direkta beslut som EU har rätt att fatta. Skälet är att EU endast i begränsad utsträckning ägnar sig åt denna klassiska form av beredning och verkställighet. Genom att använda oss av begreppet europeiserad förvaltning kan vi istället illustrera att EU-politiken sätter igång en process av olika beslut och interageranden mellan medlemsstaternas statsförvaltningar och myndigheter som i sin tur skapar en mer gemensam (europeiserad) förvaltning på medlemsstatsnivå. Fram växer en slags hybridförvaltning som vi i första hand tar sikte på när vi i detta kapitel diskuterar EU:s förvaltning.

Om vi då vänder oss mot begreppet styrning bör först sägas att det är ett komplext begrepp. I övergripande mening avses någons medvetna ansträngning att få någon annan att göra på ett visst sätt. Det är i den meningen en fråga om en relation. Styrning kan uppträda på flera nivåer och med olika avstånd till objektet för styrningen. Ett sätt att betrakta styrning är exempelvis att ta fasta på olika sätt att organisera. De senare decennierna har flera forskare identifierat en förändring som fångas i skiftet från auktoritativa och hierarkiska styrprocesser till mer av samverkansprocesser inom nätverk.⁴ I dessa processer får mjukare styrformer ett större utrymme. De mjukare styrformerna kan ses i exempelvis former av mål, handlingsprogram och riktlinjer. Ett exempel är de policynätverk som kan bildas, vilka på många sätt kan bli självstyrande. Staten kan dock sätta ramar för nätverken,

⁴ Se exempelvis Jacobsson, Pierre och Sundström (2015).

vilket bland vissa kallas för metastyrning (se vidare i Junkers kapitel i denna antologi). I det här kapitlet tar vi dock istället främst fasta på de formella styrinstrument som EU har att tillgå.

Samtidigt som mycket talar för att idén alltid har varit att den nationella förvaltningen genomför EU-politiken – och att en autonom EU-förvaltning saknas – kan man inte utesluta att EU:s grundare förväntade sig att det ekonomiska samarbetet på sikt skulle generera också en ökad delad förvaltning eller varför inte till och med en autonom EU-förvaltning? Ser man historiskt på saken kan den Höga Myndigheten (kommissionens föregångare) förstås som ett uttryckligt försök att skapa en oberoende institution vars legitimitet kommer ur den effektivitet som förväntas bli utfallet av politiken. Denna form av output-legitimitet var länge en bärande tanke i en modell varmed en överstat skapas, men som inte i sig själv har en separat demokratisk ansvarskedja.⁵ Enligt Majone och andra i hans efterföljd kan EU endast erhålla legitimitet som härrör från beslut som leder till oomtvistade effektivitetsvinster. Av denna anledning bör EU inte utvecklas till att handla om frågor av fördelningskaraktär eftersom dessa behöver legitimeras genom demokratins inflödessida med exempelvis återkommande val. Istället är expertbaserat styre av oberoende myndigheter att föredra. Man kan argumentera för att europeiska myndigheter och organ ska ha begränsningar för i vilken mån medlemsstaternas intressen ska få genomslag. För kommissionen tar sig detta uttryck i att den uttryckligen ska sörja för gemensamma, europeiska intressen.

I ljuset av att vad som hittills har sagts om EU:s inflytande (och dess begränsningar) över den nationella förvaltningen ska vi i det följande avsnittet undersöka några formella möjligheter genom vilka EU styr det nationella genomförandet av EU-politiken.

⁵ Se Majone (1996).

EU:s olika styrformer

Så här långt har vi slagit fast att regeringarna ansvarar för EU-politiken inklusive för dess effektiva genomförande på hemmaplan, samt att EU-samarbetet i sig genererar olika processer som får konsekvenser för de nationella förvaltningarna. Samtidigt som EU ger medlemsländerna (och indirekt de nationella förvaltningarna) utrymmet att sköta förvaltningen på "sitt sätt" ställer EU krav på att den ska skötas på ett sätt som gör att EU:s politik genomförs effektivt. Dessa krav kan vi också betrakta som styrning från EU och de förekommer i en rad olika former. I detta avsnitt tittar vi på några utvalda styrformer som EU har och frågar oss hur de genomförs och ur vilket fördragsfäst mandat de härrör. I ett sammanhang där så komplexa företeelser som EU:s styrning över de nationella förvaltningarna är föremål för diskussion finns anledning att inleda diskussionen på ett grundläggande plan. Vi ber därför läsarna ha tålamod med att vi inledningsvis är övertydliga vad gäller vissa grundläggande förutsättningar för EU-politiken. Vi bedömer att detta är nödvändigt för att kedjor av beslut på olika nivåer ska kunna länkas ihop och därefter begrundas.

EU styr genom lagstiftning

Enligt principen om tilldelade befogenheter får EU endast besluta om åtgärder inom de ramar som medlemsstaterna har stakat ut i fördragen. Som redan påpekats saknar EU ett formellt förvaltningspolitiskt mandat, vilket alltså innebär att EU inte kan anta lagstiftning som direkt är avsedd att styra den nationella förvaltningen. De rättsliga grunder som EU har tilldelats av medlemsstaterna rör mer materiella politikområden (såsom exempelvis den inre marknaden, miljö och straffrättsligt samarbete) än det förvaltningspolitiska området. Som nämnts ovan är förvaltningen den organisation som bereder och verkställer politiken, vilket innebär att förvaltningspolitiken har i uppdrag att genomföra EU:s materiella politikområden. Man kan mot denna bakgrund betrakta den som osjälvständig, i ljuset av att den inte skulle kunna leva utan EU:s formella och materiella befogenheter.

När EU lagstiftar inleds processen med att kommissionen föreslår lagstiftning för EU som sedan förhandlas i Europaparlamentet och i rådet. I rådet är det företrädare för regeringarna som förhandlar. Den lagstiftning som antas med stöd av en rättslig grund i fördragen benämns sekundärrätt. Men i den så kallade sekundärrättslagstiftningen kan EU-lagstiftaren (det vill säga oftast Europaparlamentet och rådet) delegera åt kommissionen att anta så kallad genomförandelagstiftning. Detta sker när EU-lagstiftaren lyckas enas om att det krävs längre ”tentakler” in på den nationella arenan till syfte att skapa enhetlighet i tolkningarna av EU:s regelverk, än vad som anges i det sekundärrättsliga regelverket.

Genomförandelagstiftning antas av kommissionen, men under inflytande av så kallade kommittéer. Kommittéordningen etablerades redan under 1960-talet då så kallade genomförandekommittéer upprättades för att möta ett behov av att delegera lagstiftningskompetens till kommissionen inom jordbruksområdet.⁶ Det finurliga med systemet är att den kontroll som medlemsländerna lämnar ifrån sig, återfår de genom att de har representanter i de kommittéer som bistår kommissionen när institutionen nyttjar den delegation som den har fått från EU-lagstiftaren. Detta har Europaparlamentet och rådet säkerställt genom en EU-förordning.

Kommittéerna kan påverka kommissionens slutgiltiga beslut i olika stor utsträckning. Men medlemsländernas företrädare, som oftast kommer från deras respektive förvaltningar, får möjlighet att stöta och blöta genomförandelagstiftningen. En transparens i systemet skapas därtill av deras representation. Denna kan vara väl så viktig som själva möjligheten att kunna påverka den slutgiltiga lagstiftningen.

De svenska representanterna i kommissionens genomförandekommittéer utses av departementen. Det är viktigt att ha klart för sig att nationella representanter i dessa kommittéer företräder

⁶ Almer (2010).

medlemsstaten och därmed inte de enskilda myndigheterna. Experterna som företräder medlemsstaterna i kommittéerna måste därför ha klart för sig vilket mandat de har och om kommittén i ett visst ärende har en rådgivande eller beslutande funktion. Det finns indikationer på att detta inte alltid står klart för de nationella representanterna i kommittéerna. Statskontorets rapport Myndigheters arbete med frågor om delaktighet redovisar resultat från en enkät där de som deltar i EU-arbetet (alltjämt) främst ser att man gör det i egenskap av expert i större utsträckning än som representanter för regeringen. De olika rollerna diskuteras utförligt i Jacobssons kapitel.

EU styr genom de egna myndigheterna

Inom vissa politikområden har EU upprättat så kallade EU-myndigheter eller byråer. I ljuset av utgångspunkten att den nationella förvaltningen genomför EU politiken, låter det onekligen allvarligt att EU har egna myndigheter. Så varför finns de?

Oftast beslutar EU-lagstiftaren om att inrätta en EU myndighet för att säkerställa att kommissionen har tillräckliga kunskaper för att fatta beslut, eller för att det anses krävas en ökad samordning mellan medlemsstaterna. I flera fall har behovet av en EU-myndighet identifierats när EU stått inför specifika utmaningar eller kriser som exempelvis en ökad migration eller en finanskris. I dessa fall har man på politisk nivå sett ett behov av ökad tillsyn från EU. Eftersom det finns olika skäl till varför myndigheterna inrättas har de också en rad vitt skilda uppdrag och verksamheter. Detta gör dem till svåra studieobjekt. Tarschys diskuterar i sitt kapitel myndigheternas olika verksamhetsområden på ett mer utförligt sätt, varför vi här håller oss till att diskutera deras konstitutionella befogenheter. Vårt syfte är att undersöka vilka befogenheter de kan ha, för att förstå deras relation med de nationella förvaltningsmyndigheterna.

Nästan alla EU myndigheter saknar ett rättsligt mandat i EU-fördraget. Tre undantag är Europol, Eurojust och den europeiska åklagarkammaren (den senare är dock ännu inte upprättad). Den omständighet att många av myndigheterna inte har ett formellt

stöd i fördragen vore, i ett konstitutionellrättsligt hänseende, allvarlig om EU myndigheterna skulle utföra sysslor som går utöver de befogenheter som EU tilldelats genom fördragen. Däremot ska inte betydelsen av att byråerna saknar ett uttryckligt mandat i fördragen heller överdrivas. Man kan betrakta deras upprättande som en naturlig konsekvens av att EU har möjlighet att organisera sig på ett sätt som gör det möjligt för samarbetet att sträva mot exempelvis effektivitet och rättssäkerhet.

Frågan om en EU-institution kan delegera myndighetsuppgifter åt en EU-myndighet avgjordes för första gången 1958 i det så kallade Meroni-målet. EU-domstolen slog då fast att en EU-myndighet inte kunde tilldelas en egen normgivningskompetens, i vart fall inte sådan som i ett senare skede inte kan underkastas en laglighetsprövning och inte heller en som inbegrep för stora skönmässiga bedömningar för myndigheten. Domstolens argumentation byggde på vikten av att upprätthålla den institutionella balansen mellan EU:s institutioner. Om den utmanas ansåg domstolen att risk uppstod för att det inte längre skulle gå att härleda besluten till ett ytterst ansvarigt parlament som röstats fram genom ett demokratiskt beslut.⁷

När EU-lagstiftaren antar förordningar som upprättar EU-myndigheter görs det oftast med stöd av antingen den så kallade flexibilitetsklausulen eller den så kallade tillnärmningsartikeln. Lagstiftning som antas enligt flexibilitetsklausulen antas genom enhällighet i rådet medan det räcker med en kvalificerad majoritet av de röstberättigade för att anta lagstiftning enligt tillnärmningsartikeln. Vilken rättslig grund som används för att upprätta myndigheten kan med andra ord få betydelse för hur legitim EU-myndigheten uppfattas, särskilt i de fall det finns medlemsstater som röstat emot dess tillkomst. De flesta myndigheter har till för ett decennium sedan i första hand inrättats med stöd av flexibilitetsklausulen.⁸ Men utvecklingen har på senare år gått mot att

⁷ Mål 9/58 Meroni & Co. EU:C:1958:7.

⁸ Se bland annat Moloney (2010).

tillnärningsartikeln kan användas för att fördjupa det förvaltningspolitiska samarbetet mellan EU och medlemsländerna.

Även om EU-domstolen har bekräftat att EU-lagstiftaren får upprätta EU-myndigheter genom att använda sig av tillnärningsartikeln finns uttryck för att det inte är helt oproblematiskt. Det innebär nämligen att makt kan lämnas bort till EU:s myndigheter utan att alla medlemsstater är med på det. Detta är ett typexempel på något som kan påverka staternas konstitutionella funktioner och principer om hur bland annat delegation av beslut ska gå till och hur ansvar ska utkrävas.

Generaladvokat Jääskinen lägger i ett av sina yttranden mycket tankekraft på att utreda om EU-myndigheten ESMA (European Securities and Markets Authority) verkligen borde ha upprättats med tillnärningsartikeln som sin rättsliga grund eftersom myndigheten hör till dem som har långtgående makt att besluta i enskilda frågor. Bakgrunden till ESMA:s uppkomst är den förra finanskrisen som blottade vissa sårbarheter i EU:s system för bland annat banktillsyn. ESMA upprättades för att bistå kommissionen med övervakningen av finansmarknaden. Att kommissionen har uppgiften att övervaka finansmarknaderna är det ingen som har ifrågasatt i detta sammanhang. Däremot motsatte sig Storbritannien och Nordirland att ESMA fick ett skönsmässigt utrymme till att fatta rättsligt bindande beslut som riktade sig till enskilda banker. Mot denna bakgrund ville länderna att EU-domstolen skulle ogiltigförklara den artikel i förordningen som gav ESMA denna rätt. EU-domstolen slog fast att unionslagstiftaren genom tillnärningsartikeln ges ett skönsmässigt utrymme att bedöma vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätta den inre marknaden och att medlemsländerna medvetet har upprättat en sådan ordning. Domstolens slutsats var att ESMA:s befogenheter, objektivt sett, syftade till att förbättra villkoren för upprättandet och funktionen av den inre marknaden på finansområdet, varför de kunde legitimeras.⁹

⁹ Se Mål 270/12 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland mot Europaparlamentet och rådet EU:C: 2014:18

Även om ESMA-domen kan ses som en indikation på att EU:s myndigheter kan ges befogenheter som liknar de nationella myndigheternas förvaltningsuppgifter utgör detta fortfarande ett undantag. Så vad gör då EU:s så kallade myndigheter om de inte, annat än undantagsvis, får ägna sig åt normgivning och helst inte heller åt myndighetsutövning?

Ett område som det har forskats på är livsmedelsområdet.¹⁰ EU:s myndighet, European Food Safety Agency (EFSA), har till uppgift att dels göra riskbedömningar, dels förmedla snabb och säker information om livsmedel. Myndigheten har ingen normgivningskompetens. Reglerna för livsmedelsområdet tas i stället huvudsakligen fram av kommissionen med stöd av en kommitologiskommitté, där representanter från medlemsstaterna sitter. Men även om EFSA endast har en rådgivande funktion ska dess inflytande inte underskattas då myndigheten har möjlighet att komma med råd och riktlinjer. Det bör dock understrykas att EFSA inrättades för att säkerställa en vetenskaplig kvalitet i bedömningarna medan kommissionen ansvarar för de politiska riskbedömningarna. Det är svårt att se några konstitutionella problem med denna typ av rådgivande EU-myndigheter, förutsatt att kommissionen förhåller sig till EFSA:s verksamhet som just rådgivande.

När det nu står klart att EU:s myndigheter har utrymme att fatta vissa begränsade skönsmässiga beslut som till och med kan ha rättsliga konsekvenser för enskilda samt att andra har ett starkt inflytande över kommissionens beslut finns anledning att fråga sig vilka som fattar myndigheternas beslut. Tarschys ger i sitt kapitel en bild av den påverkan som medlemsstaterna har över de olika typerna av myndigheter, varför vi här endast ger en mycket kort generell beskrivning. Det finns nämligen ett mönster som går igen mellan EU-myndigheterna och kommissionens delegerade lagstiftning. När EU-lagstiftaren väl har lämnat ifrån sig befogenheter till, må det så vara kommissionen eller till myndigheterna, har medlemsstaterna i båda fallen sett till att bibehålla

¹⁰ Se Reichel (2008).

kontrollen över verksamheterna genom att finnas representerade i de grupper som fattar beslut.

EU styr genom direkta beslut

Den fria marknaden för EU:s medborgare och företag är ett kärnvärde för EU-samarbetet. För att alla ska kunna konkurrera på lika villkor har ett omfattande regelverk byggts upp på EU-nivå, vars efterlevnad kommissionen och de nationella förvaltningsmyndigheterna delar ansvaret för. Detta gör att förvaltningen av EU:s konkurrensrätt befinner sig på både en nationell och internationell nivå.

Konkurrensrätten har haft en särskild plats i EU-samarbetet sedan tidigt 1960-tal då kommissionen fick en tydlig roll i verkställandet av beslut inom området. Men trots att kommissionens förvaltande uppgifter är omfattande i jämförelse med övriga områden där EU har formella befogenheter, har uppgiften att övervaka att företagen lever upp till EU:s konkurrensregelverk gått i en decentraliserad riktning. Genom 2003 års förordning ändrades systemet för den så kallade notifieringsprocessen, vilket ledde till att företag inte längre behövde föränmäla till kommissionen sina planerade åtgärder som kunde få konkurrens effekter. Ändringen innebär också att eventuella konkurrensöverträdelser numera kan utredas av både nationella myndigheter och av kommissionen samt att mål mot företag som misstänks bryta mot konkurrensreglerna kan väckas vid nationella domstolar. Den nya ordningen gjordes bland annat för att avlasta kommissionen från en tung administrativ börda. Men ändringen ansågs också bättre tillgodose Maastrichtfördragets subsidiaritetsprincip genom att överlåta så stor del av besluten som möjligt på nationella myndigheter och domstolar.

Kommissionens befogenhet att besluta i ärenden som rör anmälningar och klagomål om konkurrensrätten följer direkt av fördraget. Enligt fördraget förbjuds vissa åtgärder av företag som kan påverka handeln mellan medlemsstater. Vidare anges att rådet på förslag från kommissionen ska anta de rättsakter som behövs för att säkerställa de konkurrensrättsliga principerna.

Enligt fördraget ska kommissionen samarbeta med medlemsstaternas behöriga myndigheter för att undersöka fall av förmodade överträdelse av fördragets bestämmelser. Kommissionen får vidare fatta beslut om att överträdelse har ägt rum och kan därefter bemyndiga medlemsstaterna att, på de villkor och enligt de regler som den fastställer, vidta de åtgärder som krävs för att avhjälpa situationen.

Sedan decentraliseringen genomfördes 2003 är ordningen för vem som leder utredningar, det vill säga om det är medlemsstaternas myndigheter eller kommissionen, förhållandevis flexibel. Men den bygger på att samma regelverk tillämpas för att en enhetlig tolkning ska säkerställas. Om det till exempel rör en pris kartell mellan två företag inom ett medlemsland kan man utgå från att den nationella myndigheten leder utredningen, medan kommissionen istället leder den om pris kartellen uppstått mellan företag i olika medlemsländer. Kommissionens utredningsmöjligheter på medlemsstaternas mark går så långt att den kan göra inspektioner i företags lokaler. Men för att kunna genomföra sådana krävs assistans från medlemsländernas verkställande myndigheter, som exempelvis polismyndigheten. Om kommissionens utredning leder till att den vill gå vidare med sanktion mot företaget kan bland annat en konkurrensskadeavgift utdömas.

Konkurrensrätten styrs inte bara av EU:s rättsakter. Kommissionen arbetar parallellt med regelverket genom att anta meddelanden och riktlinjer som syftar till att förbättra samarbetet mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna. Bland annat har kommissionen i meddelanden uppmanat medlemsstaterna att endast använda sig av en myndighet som står för kontrollen av de europeiska regelverken.

Exemplet med EU:s ordning för att motverka olaglig konkurrens är intressant av flera skäl. För det första ges kommissionen en direkt befogenhet i fördraget att besluta i enskilda ärenden i frågor som rör EU-rätten. Detta är ett undantag om man ser till huvudprincipen att det är medlemsstaterna som ansvarar för

förvaltningen av EU-politiken. För det andra har utvecklingen gått mot en ökad decentralisering i och med att kommissionen, genom sin initiativrätt i lagstiftningen, förordat ett nytt regelverk som ger den möjlighet att samarbeta mer med de nationella konkurrensmyndigheterna för att upprätthålla en effektiv efterlevnad av de europeiska regelverken.

EU styr genom domstolen

Det är en underhållande tanke att rent bildligt föreställa sig hur det, i samma ögonblick som Sverige gick med i EU, rasslade till i nästan alla svenska lagar, förordningar och föreskrifter med följderna att de tidigare tolkningarna av regelverken inte längre gällde. Det som fick dem att rassla till var införandet av EU:s *acquis* – det vill säga EU:s samlade regelmassa – i den svenska rättsordningen. När de svenska tjänstemännen kom till jobbet följande dag gällde på vissa områden helt nya regler och andra skulle tolkas på ett helt nytt, EU-konformt sätt. Den uppmålade bilden är något överdriven eftersom övergångsbestämmelser gällde under viss tid efter att Sverige gick med i EU. Dessutom var ju Sverige redan medlem i Efta. Men poängen med illustrationen är att ge en bild av EU-rättens inflytande över tillämpningen av rätten på nationell nivå. Tillämpningen sker ju i första hand genom beslut av den nationella förvaltningen och givetvis också genom de nationella domstolarnas verksamhet.

EU-domstolens påverkan på hur EU:s politik ska genomföras av medlemsstaterna går nog inte att överskatta. Hettne har beskrivit EU-domstolens så kallade *allmänna rättsprinciper* som dess styrmedel över EU:s utveckling.¹¹ Även om man oftast avser den exekutiva makten när man diskuterar styrformer finns all anledning att också reflektera över den judiciella maktens möjligheter att styra den nationella förvaltningen. Skälet till detta är att EU-domstolen har haft en integrationistisk syn på EU-rättens funktion i medlemsländernas interna rättsordningar.

¹¹ Se Hettne (2008).

EU-domstolen har genom EU-fördraget anförtrotts rollen att tolka EU-fördragen. Denna roll har den förvaltat genom att i dom efter dom bekräfta EU-rättens effektiva genomslag i den nationella rättsordningen. EU-domstolens syn, historiskt sett, kan sammanfattas genom att den i så stor utsträckning som möjligt söker efter tolkningar som ger EU:s invånare och företag de rättigheter som de har enligt EU:s regler. Detta gäller dock så länge en sådan tolkning inte kommer i konflikt med andra viktiga rättsprinciper som exempelvis rättssäkerhet. Denna princip och andra som ingår i rättsstaten är nämligen också EU-rättsliga principer.

De allmänna rättsprinciper som har störst betydelse för genomslaget av EU-rätten i den nationella tillämpningen är EU-domstolens principer om EU-rättens företrädare, principen om direkt effekt, principen om statsskadestånd och principen om lojalt samarbete. Samtliga principer utgår från att medlemsländerna är bundna av EU:s lagstiftning. Detta gör att exempelvis en nationell förvaltningsmyndighet som har att tolka och tillämpa en nationell föreskrift med koppling till ett EU-rättsligt regelverk, men som den själv har utfärdat, måste tolka den i ljuset av EU:s lagstiftning. Även om EU-rätten i många fall återges i den nationella rättsordningen i länder som Sverige (som har en dualistisk ordning), finns det en grundrättsakt från EU som myndigheten bör förhålla sig till. Givetvis är tanken att den nationella lagen, förordningen, föreskriften eller till och med riktlinjen ska vara korrekt genomförd i den nationella rätten. Men för de fall den inte är det har EU-domstolen utvecklat principer för att täcka situationen och ge EU-rätten företrädare framför den nationella regeln.

Principen om EU-rättens företrädare talar kanske sitt tydliga språk. EU-domstolen utvecklade principen redan under tidigt 1960-tal. Genom principen är den nationella tillämparen, må det vara en förvaltningsmyndighet eller domstol, bunden att ge EU-rätten företrädare framför den nationella rätten vid en konflikt. Som redan nämnts får dock inte andra viktiga rättsprinciper utmanas, särskilt inte de som får ingripande rättskonsekvenser för enskilda.

En annan möjlighet för enskilda och företag att få sina EU-grundande rättigheter utkrävda genom tillämpningen av lagarna i medlemsstaterna är om de regler de vill åberopa har så kallad direkt effekt. Denna princip härrör också den från EU-domstolens rättspraxis och fyller en liknande funktion som EU-rättens företrädare, det vill säga att ge effekt åt EU-rätten i medlemsstaterna. Genom ett välkänt rättsfall, Van Gend en Loos, (som till och med fick ett eget firande i EU-domstolen 2013, då rättsfallet fyllde 50 år) slog EU-domstolen fast att enskilda direkt kan åberopa EU-rätten i den nationella förvaltningsmyndigheten eller domstolen om vissa krav är uppfyllda.

För att undvika att det medlemsland som inte genomför EU-rätten på ett korrekt sätt, alternativt helt avstår från att anta den nödvändiga nationella lagstiftningen eller dröjer för länge med detta, har EU-domstolen även utarbetat principen om statsskadestånd. Enligt denna ska skada som åsamkas enskilda genom statens underlåtenhet att genomföra EU-rätten ersättas genom skadestånd av staten. Också denna princip utvecklade EU-domstolen för att motverka att medlemsländerna inte ger EU-rätten ett effektivt genomslag. Enligt domstolen ska medlemsstaterna inte komma undan EU:s regler genom att inte genomföra dem korrekt. Principen om statsskadestånd utvecklade EU-domstolen i ljuset av lojalitetsprincipen, som till skillnad mot övriga principer, uttrycks direkt i fördraget. Enligt lojalitetsprincipen är medlemsstaterna skyldiga att hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter och att avstå från åtgärder som riskerar att unionens uppgifter inte kan fullgöras. Principen riktar sig i stor utsträckning direkt till den nationella förvaltningen även om den också riktar sig till medlemsländernas regeringar.

I ett svenskt perspektiv är fallet *Lassagård* en bra illustration av vilket genomslag de allmänna rättsprinciperna kan få i en nationell domstol.¹² Det är också en bra illustration av vilken tolkning som borde ha gjorts redan av den nationella förvaltningsmyndigheten, i detta fall Jordbruksverket. I målet som gick ända till

¹² Se RÅ 1997 ref. 65.

Regeringsrätten (i dag Högsta Förvaltningsdomstolen) hade länsstyrelsen i Hallands län avvisat bolaget Lassagård AB:s ansökan om arealstöd enligt en EU-förordning. Bolaget överklagade beslutet till Jordbruksverket som dock avlog besvären genom hänvisning till en svensk förordning som genomförde EU-förordningen. I den svenska förordningen framgick att beslutet inte kunde överklagas. Efter visst bollande mellan olika svenska domstolar landade målet hos Regeringsrätten. Denna konstaterade att Jordbruksverkets förbud mot fullföljd enligt den svenska förordningen hindrade EU-rättens enhetliga tillämpning och var därför inte förenligt med principen om domstolsprövning (alternativt effektiva rättsmedel). Och eftersom EU-rätten har företräde skulle den svenska bestämmelsen åsidosättas till förmån för EU:s allmänna rättsprincip. Målet visar tydligt hur EU-rätten kan tränga undan nationell rätt och få det starka genomslag som EU-domstolen velat åstadkomma.

Utöver de allmänna rättsprinciperna kan EU-domstolen styra tillämpningen av EU-rätten genom förhandsavgöranden. Om en nationell domstol är osäker på hur EU-rätten ska tolkas ska den vända sig till EU-domstolen för ett förhandsavgörande. Detta innebär att de nationella förvaltningsdomstolarna när de dömer i mål om överklagande av förvaltningsbeslut vid tveksamheter måste begära förhandsavgörande. Man kan sammanfattningsvis säga att EU i förlängningen genom sin domstol, indirekt kan styra och kontrollera förvaltningens beslutsprocess.

Styrtendenser

Europeiseringen av förvaltningen innehåller element som tagit intryck av medlemsstaternas sätt att organisera staten, men är också ett uttryck för något nytt. För att använda de termer som Bengt Jacobsson och Göran Sundström använde i sin studie för tio år sedan har den svenska förvaltningsmodellen gått från hemvävd till invävd. Denna invävdhet i det europeiska tar sig många uttryck. Företrädare för regering och myndigheter är dagligen

involverade i europeiskt beslutsfattande och avtrycken av europeiska regleringar syns också dagligen i genomförandet på hemmaplan.

I föregående avsnitt tog vi sikte på formella styrinstrument som finns genom lagstiftning, de egna myndigheterna, direkta beslut och den dömande verksamheten. Samtidigt är det viktigt att påpeka att man också kan karaktärisera EU som ett mycket komplext system där myriader av processer pågår parallellt. Skillnaden mellan vad som är formell styrning och informella processer eller nätverk är inte alltid helt lätt att förstå. Inom forskningen har det under de senare decennierna vuxit fram inflytelserika perspektiv som multi-level governance (komplex flernivåstyrning) som tar fasta på det sammanlänkande men ofta svåröverblickbara system av styrning. En annan term som samlat flera forskare är *new modes of governance* (nya styrelseformer). Det finns i dessa perspektiv också beröringspunkter med forskning som inte så tydligt tar sin utgångspunkt i EU utan som ställer mer generella frågor om hur staten styrs. Här har man kunnat skönja en förskjutning som på engelska beskrivs som "from government to governance". *Government* var mer autonom, sammanhållen och regelskapande medan *Governance* är invävt, fragmenterat och regelföljande.¹³ Man kan därmed också hävda att europeiseringen av förvaltningen är en del av en större trend där staten och samhällsstyrningen förändras. Det är dock i sammanhanget viktigt att påpeka att dessa gradvisa förskjutningar inte påverkar symmetriskt i hela staten utan att delar av det offentliga i olika grad är berörda av det europeiska. Av denna anledning blir olika delar av staten mer eller mindre invädda i det europeiska.

I detta sammanhang är det värt att betona europeisk integration som en process. Den gradvisa fördjupningen av samarbetet över tid gör att fler områden successivt blir föremål för – om än i varierande grad – någon form av europeiskt beslutsfattande. Det

¹³ Se Jacobsson & Sundström 2006 eller Jacobsson, Pierre och Sundström 2015 för en mer utförlig diskussion.

betyder exempelvis att delar av förvaltningen som vid tiden för det svenska medlemskapet i EU inte hade så stor anledning att engagera sig i det europeiska, i dag blir allt djupare indragna i processer med koppling till EU. Det finns också tendenser till förändringar av det europeiska samarbetet över tid som gör att styrningen får en delvis annan karaktär. Många av de samarbetsområden som tillkommit i EU under de senaste 20 åren har karaktär av samordning och lärande snarare än (enbart) lagstiftning. Det medför också att nätverk och erfarenhetsutbyte kan bli nog så viktiga delar av europeiska processer som att ta fram gemensamma regler. Även detta är en tendens vi kan se inom den bredare förvaltningspolitiken, nämligen rörelsen mot nätverksstyrning, även om graden av styrningselementet inom nätverken ibland diskuteras.

Bland forskare som tolkar de senaste 20 årens integrationsprocess som ett uttryck för en ny slags mellanstatlighet handlar det om att de nationella ledarna förvisso tolkar uppkomna problem som gemensamma men att lösningarna inte nödvändigtvis ligger i att delegera mer hård lagstiftande befogenhet till EU.¹⁴ Istället väljer man att samordna sig och utbyta erfarenheter om sådant som ska genomföras på nationell nivå. Detta kan ses i ljuset av dels frågan om EU:s bristande legitimitet, dels att frågeområden som medlemsstaterna upplever som nära deras egen suveränitet ytterst ska förbli föremål för nationella beslutsprocesser. Men samtidigt är det alltmer gemensamma processer. Förhoppningarna på dessa mjukare styrformer är att det ska stimulera lärande men också konvergens mot så kallade *best practices*. Det är här inte platsen att utveckla huruvida så sker, men det man däremot kan lyfta fram är att många av de processer som pågår tenderar att utvecklas över tid. Ibland förändras formerna och det som var informella, ofta expertdrivna, processer kan leda vidare från mjuk styrning till reglering och ibland sker det omvända.

¹⁴ Se Bickerton, Hodson & Puetter 2015

Avslutande diskussion

EU befinner sig i en mycket svår situation. Samtidigt som samarbetet fördjupats avsevärt över tid så knakar det också rejält i fogarna. Det finns tendens till splittring genom att vissa medlemsstater ifrågasätter sitt deltagande i projektet samtidigt som inte minst eurokrisen har fördjupat samarbetet. Denna fördjupning sker inom områden där man tidigare varit mån om att behålla nationell beslutanderätt.

Enligt en funktionalistisk logik handlar detta om en tämligen naturlig spillover-effekt. Samarbetet tenderar att fördjupas gradvis genom att angränsande områden tillförs det gemensamma. Samtidigt visar också just eurokrisen på ett generellt problem med regelefterlevnad. Som vi har visat i detta kapitel är genomförandet av europeiska beslut beroende av den nationella nivåns lojalitet och engagemang för att genomföra beslut. I och med att EU inte är en stat med stor egen förvaltningskapacitet måste medlemsstaternas institutioner helt eller delvis sörja för genomförandet. När medlemsstaterna inte – av olika skäl – gör detta riskerar tilliten i systemet att krackelera.

När lojalt samarbete inte fungerar tenderar man att istället ersätta tillit med hierarki och styrning. EU:s komplexa system är inte avpassat för detta. De svåra utmaningar som EU står inför idag – både när det gäller eurokris, terrorhot och flyktingsituation – har skapat spänningar mellan medlemsstaterna men också mellan (vissa) medlemsstater och överstaten. De processer vi beskrivit kring European Securities and Markets Authority (ESMA), och även de utökade befogenheterna för Frontex som nämns i slutordet till denna antologi, belyser en del i hur man sökt svara på dessa utmaningar: genom utökade mandat till vissa specifika europeiska myndigheter. Detta ser därmed ut att vara del i något av ett mönster där man söker styra genom organisering. Inrättandet av europeiska myndigheter kan väcka frågor om dels den demokratiska styrkedjan och möjligheten till att utöva kontroll, men också om frågan om vilken form av inskränkningar av den nationella suveräniteten inom politiskt känsliga frågor som medlemsstaterna är villiga att acceptera.

Frågan om demokratisk kontroll är central för flera av de teman som berörs i denna volym. Det handlar bland annat om hur relationerna i den svenska förvaltningsmodellen och hur den demokratiska styrkedjan i vår dualistiska modell har påverkats av europeiseringen. SNS Demokratiråd 2010 skriver i avslutningen av kapitlet om europeiseringen av förvaltningen att "(p)rinciper, idéer och strategier för förvaltningens organisering och arbete i EU-frågorna saknas, vilket får allvarliga följder i termer av ansvarsutkrävande och demokrati, men också effektivitet, handlingsutrymme och inflytande".¹⁵

De olika roller som tjänstemän i förvaltningen intar belyser de stundom svåra gränsländ som man rör sig i när processer som först kan verka expertbetonade övergår till mjukare form av styrning och möjligen till reglering. Det handlar också om medborgarnas möjligheter att både förstå styrkedjor men också att kunna utkräva ansvar när det blir fel. När beslut fattas längre bort från medborgarna och när processer byråkratiseras finns också en tendens till avpolitisering vilket tenderar att osynliggöra konfliktytor och avvägningar. För svenskt vidbekommande får också den delvis ökande sekretessen som följer av EU-samarbetet betraktas som en utmaning (se vidare Jane Reichels kapitel i denna volym.) Det kan också bidra till att genomskinligheten minskar varmed förutsättningarna för ansvarsutkrävande försvåras.

Samtidigt är syftet ofta att öka effektiviteten. Det är inte helt enkelt att i alla hänseenden fastslå vad som är effektivt. Effektivitet, rättsstatlighet och demokrati kan ses som tre poler i författningens politiska vägval. På ett övergripande plan har europeiskt samgående främst tenderat att få sin legitimitet närmare "effektivitetshörnet" i denna matris. Särskilt när det gäller skapandet av den inre marknaden har just effektivitetsvinster setts som en legitimerande faktor.

EU står i dag inför nya utmaningar där många anser att det krävs en tydligare input-legitimitet och möjligheter till demokratisk

¹⁵ Demokratirådets rapport 2010.

kontroll. Ett sätt att se på framväxten av exempelvis EU-myndigheterna kan därför vara att man tydliggör speciella uppgifter för vissa speciella organ som därmed kan hållas ansvariga i relation till i vad mån de uppnår de utsatta målen. Det är emellertid så, som Tarschys bidrag i denna antologi visar, att myndigheterna är mycket mångfacetterade. Därför kan man inte tala om ett sätt på vilket en framväxande europeisk förvaltning ser ut. En mer kritisk tolkning till framväxten av EU-myndigheter är att de frikopplas från den demokratiska ansvarskedjan och lever sitt eget liv med tentakler in i nationell förvaltning vilket försvårar möjligheterna för demokratisk kontroll.

Tar man istället fasta på idén om effektivt genomslag och värdet av mjukare styrformer som ett sätt att uppnå önskvärda resultat blir bedömningen av den framväxande europeiska, mångfacetterade styrningen mer positiv. Ur demokratisk synvinkel kan man legitimera delegering av befogenheter i relation till idén om återkallbarhet eller reversibilitet. Delegering – även till institutioner som man kan utöva begränsat inflytande över – går att legitimera så länge som det går att återkalla den delegerade befogenheten.¹⁶

Detta synsätt kan även appliceras på delegering till EU, vilket exempelvis tyska författningsdomstolen gjort i ett antal utlåtanden. Genom att EU i fördragen nuförtiden också har en utträdesparagraf (artikel 50 i funktionsfördraget) kan man också argumentera för att så länge som medlemsstaterna inte aktiverar denna accepterar man delegeringen av befogenheter. För vissa är dock detta ett alltför formalistiskt förhållningssätt som döljer de skavanker som finns i den demokratiska styrkedjan i EU och det så kallade demokratiska underskottet. Det gäller särskilt de områden som visat sig vara svårare att återkalla såsom den gemensamma valutan.

Vi har i detta kapitel främst tagit fasta på de formella styrinstrumenten som EU besitter och i huvudsak intagit ett ovanifrån-

¹⁶ Se exempelvis Agné 2009 för en diskussion.

perspektiv, det vill säga från EU och ner mot medlemsstaterna, på styrningen. Samtidigt har vi försökt illustrera det mångfaceterade i EU och de mängder av interaktioner och utbyten av olika slag som sker mellan olika delar av förvaltningarna i bredare mening. (Se vidare om vissa aspekter av detta i exempelvis Rexeds kapitel i denna antologi.) I de många nätverk som finns sker utbyten av olika slag vars effekter på systemet är mer svår-fångade.

Samtidigt går det inte att bortse från den vikt som det informella EU har, inte minst i termer av att skapa tillit. Just tilliten verkar i dessa tider av spänningar inom EU vara satt under press. En stor framtidsutmaning för EU som system blir huruvida man kan skapa mer tillitsfulla och nätverksbaserade styrmodeller eller om den tendens till att ifrågasätta regelefterlevnaden och nationell motspänst som kan skönjas på flera platser i EU kommer att mötas med större krav på starkare formell, hierarkisk styrning från centrum. I den meningen kopplar de förvaltningspolitiska frågorna också till den större frågeställningen om huruvida EU bör utvecklas till en federal stat eller ej. Med starkare krav på fler befogenheter och hårdare styrmedel från centrum växer också kravet på större demokratisk kontroll. Många av de utmaningar som EU står inför i dag handlar om frågor där medlemsstaterna tenderar att värna sin nationella suveränitet. Det gör också att frågan om vilka medel man är benägen att ge till EU blir mer politiskt känslig.

Referenser

Agné, Hans (2009) Irretrievable powers and democratic accountability, in Gustavsson, Sverker, Karlsson Christer and Thomas Persson (Eds) (2009), *The Illusion of Accountability in the European Union*, London: Routledge.

Almer, Josefin (2010) Kommittologin efter Lissabon: en kommentar till förslaget till ny kommittologiförordning, Europapolitisk analys, Sieps 2010:12epa.

Bickerton, Christopher J., Dermot Hodson and Uwe Puetter (Eds) (2015) *States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford: Oxford University Press.

Featherstone, Kevin and Claudio M. Radaelli (Eds) (2003) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

Hettne, Jörgen, (2008) *Rättsprinciper som styrmedel: allmänna rättsprinciper i EU:s domstol* Stockholm: Norstedts Juridik.

Jacobsson, Bengt och Göran Sundström, (2006) *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Malmö: Liber.

Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon and Göran Sundström, (2015) *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Lundqvist, Lennart, (2006) *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur.

Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*, London: Routledge.

Moloney, N. med flera, *EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: 'More Europe' or more Risks*, Common Market Law Review 47 (2010):1317-1383.

Reichel, Jane, *Svensk livsmedelspolitik i EU – styrning och kontroll*, Sieps 2008:10.

Tallberg, Jonas, Aylott, Nicholas, Bergström, Carl Fredrik, Casula Vifell, Åsa och Joakim Palme (2010) *Europeiseringen av Sverige*, Demokratirådets rapport 2010, Stockholm: SNS Förlag.

Det europeiska förvaltningsnätverket

Knut Rexed

Prolog

Varför deltar Sverige i det informella europeiska förvaltningspolitiska samarbetet inom ramen för EUPAN (European Public Administration Network)?

Svaret är lika enkelt som klassiskt: *Därför att det fanns där*. När Sverige blev medlem i unionen hade gruppen av höga tjänstemän med ansvar för offentlig förvaltning redan sammanträtt 23 gånger. Ministrarna med ansvar för offentlig förvaltning hade också träffats ett antal gånger. Frågan om Sverige skulle delta var en icke-fråga som aldrig ställdes. Därmed diskuterades det inte heller vad vi skulle kunna få ut av samarbetet. Istället började vi helt enkelt skicka företrädare till mötena.

I det här kapitlet redovisar jag hur det informella samarbetet inom nätverket har utvecklats och vad det har resulterat i. I ett avslutande avsnitt värderar jag samarbetet och diskuterar vad Sverige skulle kunna inta för inställning till formerna för och innehållet i det fortsatta arbetet. Informellt samarbete i andra former och fora behandlas inte i artikeln.

Artikeln bygger dels på dokument som finns tillgängliga på samarbetets hemsida och dels på författarens eget arkiv och erfarenheter som svensk företrädare i samarbetet och senare som ”vis man” med uppdrag att stödja försöksverksamheten med en formell social dialog. Viss information har också hittats på andra medlemsstaters offentliga hemsidor och på andra organisationers hemsidor.

Samarbetets former

Det europeiska förvaltningsnätverket träffas på chefstjänstemannanivå en gång per halvår. Med ojämna mellanrum anordnas också informella möten för ministrar med ansvar för offentlig förvaltning.

Även om man talar om *Directors General* så är det inte fråga om ett samarbete på myndighetsnivå. Nästan alla länder företräds på departementsnivå. När det till exempel gäller de motsvarande informella samarbetena inom tull- och skatteområdena så företräds Sverige av det finansråd i Finansdepartementet som ansvarar för skatte- och tullfrågor. Jag var under min tid som svensk företrädare i nätverket tydlig med att jag uppträdde på departementets uppdrag.

Varje land avgör självt om det ska skicka företrädare till mötena, och i så fall vem eller vilka. Sverige har företräts av generaldirektörerna i Statskontoret och i Arbetsgivarverket. I mötena deltar också företrädare för kommissionen, för EU:s kandidatländer, för vissa andra länder samt för vissa organisationer. Nätverket leds av en företrädare för det land som för tillfället är ordförandeland i EU, och det landet svarar normalt självt för nätverkets kansliresurser och kostnader. Ordförandelandet biträds av en beredningsgrupp som innehåller företrädare för föregående och följande ordförandeländer.

Nätverket har ingen formell stadga utan endast överenskomna vägledande styrande dokument. Nätverkets struktur och verksamhet formas genom successiva beslut vid dess möten. Varje ordförandeland beslutar självt i samråd med beredningsgruppen om verksamhet och möten under dess ordförandeskap. Planeringen kodifieras dock i överenskomna arbetsprogram.

Vid möten med ministrarna med ansvar för offentlig förvaltning i medlemsländerna antas som regel slutdokument som bland annat innehåller uttalanden om nätverkets fortsatta arbete. Hur många som deltar i dessa möten har varierat, och slutdokumenten är inte formellt bindande för nätverkets medlemmar.

Man kan dela in internationella organisationer i formella mellanstatliga organisationer, internationella regimer och konventioner. Med konventioner menas då informella institutioner med implicita regler och överenskommelser som påverkar medlemmarnas förväntningar. Nätverket hör till den sistnämnda gruppen. Det är en relativt svag institution eftersom det saknar fast finansiering.

Nätverket uppvisar samtidigt en betydande kontinuitet. Det träffas regelbundet. Det finns ett antal överenskomna vägledande dokument. Det finns ett antal arbetsgrupper och närliggande nätverk som redovisar sin verksamhet vid nätverkets möten. Ord- förändeländerna beställer regelmässigt olika rapporter om teman som bedöms vara av intresse för nätverkets deltagare.

Nätverkets uppgift och målsättning beskrivs i en icke-officiell översättning på följande sätt.

-
- Att förbättra de europeiska offentliga förvaltningarnas prestationer, konkurrensförmåga och kvalitet genom att utveckla nya verktyg och metoder inom området offentlig förvaltning, utifrån utbytet av synpunkter, erfarenheter och goda exempel mellan EU:s medlemsländer, kommissionen, observatörs- länder och andra organisationer.
 - Att stödja genomförandet av Lissabonstrategin genom att placera medborgaren i centrum för den offentliga förvaltningen och genom att arbeta inom olika områden (personalfrågor, innovation och kvalitet i offentlig förvaltning, e-förvaltning och social dialog) och tillsammans med olika aktörer för att främja effektivitet och kundorientering inom europeiska offentliga tjänster.
 - Att dessutom främja EUPAN:s grundläggande karaktär som ett informellt nätverk av medlemsstater arbetande tillsammans på en strikt frivillig basis och fattande beslut med konsensus, ett nätverk som bidrar till framväxten av en europeisk förvaltningssfär.
-

Samarbetets miljö

Medlemsländerna

Förvaltningsforskningen har under senare tid alltmer uppmärksammat vad som kallas spårbundenhet; att kontext och därmed förutsättningar för förvaltningsstyrning och förvaltningsutveckling varierar mellan grupper av länder och mellan länder i samma grupp.

Varje medlemsland inom EU har genomgått sin egen historiska, sociala och politiska utveckling. Skillnaderna har betydelse inte bara för det informella samarbetet inom förvaltningsområdet, utan också för deras förmåga och sätt att hantera olika EU-frågor av betydelse för de offentliga förvaltningarna.

Många har förvaltningar av så kallad ministeriemodell, där de verkställande funktionerna är integrerade i ministerierna och därmed direkt underställda en minister som kan bestämma hur beslut ska verkställas. Samtidigt har nästan alla medlemsländer inslag av separat ledda verkställande organisationer där styrningen sker på ett mer formaliserat sätt. I några länder – inklusive Sverige – är detta regel snarare än undantag.

Inom den förvaltningsrättsliga och administrativa sfären finns en grundläggande skillnad mellan mer centraliserade och regel-fokuserade länder, och mer decentraliserade och resultatfokuserade länder. Många har till exempel regelstyrda karriärsystem för offentligt anställda. Man anställs på ingångsnivåer genom formaliserade förfaranden, får efter en provotid livstidsanställning och följer sedan formella befordringsgångar, under förutsättningar att man får tillfredsställande omdömen. I en del länder gäller detta för alla offentligt anställda, i andra endast för en central kader. Den nordiska kretsen skiljer ut sig genom sin omfattande delegering av personal- och arbetsgivarfrågor till separat ledda förvaltningsmyndigheter.

Några länder har en centraliserad karriärplanering för en avgränsad grupp av chefstjänstemän som roterar mellan olika chefsbefattningar. Dessa har en fördel när det gäller att föra fram personer till ledande befattningar inom den europeiska förvaltningen.

Den globala World Value Survey har visat på betydande skillnader i värderingar, där medborgarna i de nordeuropeiska protestantiska länderna skiljer ut sig som mer rationella och sekulära än förlitande på traditionella och religiösa auktoriteter, och som mer fokuserade på individuell utveckling än på materiell standard. Detta har betydelse för de offentliga förvaltningarnas förmåga att attrahera och behålla kompetent arbetskraft och därmed också för den optimala personalpolitiken. I de nordiska länderna spelar innehållet i arbetet en central roll, medan det i andra länder kan vara tryggheten i en offentlig anställning som är avgörande.

Den upplevda korruptionen varierar mellan länderna. En rimlig hypotes är att ett land inte kan eller bör övergå från regelbaserad till resultatbaserad styrning förrän det lyckats pressa tillbaka korruptionen inom de offentliga förvaltningarna. Olika medlemsländer kommer därmed att under överskådlig tid behöva styra sin offentliga förvaltning på olika sätt. Framför allt kan man anta att de forna östblocksländerna har behov av en förhållandevis regelbaserad styrning.

Den konflikt som varit mest synlig inom nätverket har handlat om att ministrarna i en grupp länder med ministeriemodeller har velat etablera en starkare politisk styrning av vad nätverket ska arbeta med. Vid några tillfällen har man lyft frågan om att övergå till formella ministermöten; det vill säga möten med rådet i sammansättningen förvaltningsministrar. Andra länder har istället valt att lägga ett ministermöte efter nätverksmötet så att detta kunnat bereda ärenden för ministrarna, eller att inte alls kalla till något informellt ministermöte under sitt ordförandeskap.

Kommissionen

Kommissionen är EU:s beredande och verkställande organ. Den har inget autonomt mandat, utan dess möjligheter att utforma regler och anvisa medel är beroende av de explicita mandat som den fått i grundfördrag, EU-direktiv och andra beslut i rådet och i parlamentet. Det innebär inte att kommissionen är passiv. Den har nyligen utarbetat ett omfattande förvaltningspolitiskt dokument som ska vara vägledande för unionens egna organ. Det kan ses som en reaktion på den risk som både Daniel Tarschys och Jane Reichel diskuterar i sina kapitel; att den europeiska sammansatta förvaltningen utvecklas till en svåröverskådlig förvaltning byggd enligt en stuprörsmodell.

Kommissionen har genom åren finansierat en rad aktiviteter inom det förvaltningspolitiska området. De viktigaste har handlat om stöd till kandidatländer för att förbereda dem för de krav som ett kommande medlemskap ställer. Den har också finansierat nätverkets arbete med rörlighetsfrågor och dess försöksverksamhet med en europeisk social dialog för den offentliga sektorn. Man kan inte utesluta att kommissionen också i framtiden skulle kunna ge bidrag till tillfälliga projekt inom nätverkets ram. Sådana beslut måste grundas på något av dess formella mandat. Där- emot kan inte kommissionen finansiera samarbetet som sådant.

Kommissionen deltar i nätverket som observatör. Den generaldirektör inom kommissionen som ansvarar för dess egen förvaltning kan samtidigt delta i samarbetet i den egenskapen och då på samma villkor som medlemsländernas företrädare. En del av nätverkets beslut – som till exempel beslutet om huvuddragen i en gemensam struktur för etikregler för offentliga verksamheter – omfattar också explicit de europeiska institutionerna.

Den europeiska förvaltningssfären

Begreppet ”en europeisk förvaltningssfär” (European Administrative Space) förekommer inte i någon av EU:s rättsakter eller i några andra styrande eller vägledande EU-dokument. Frågor om de offentliga förvaltningarnas organisation och ledning ingår inte i de frågor där EU har en reglerande beslutsrätt.

Detta innebär emellertid inte att medlemsländerna är helt suveräna när det gäller att fatta beslut om styrning, ledning och organisation av offentlig verksamhet. Det finns andra områden inom vilka unionen har en reglerande beslutsrätt, och beslut inom vissa av dessa områden har rättsverkan också på det förvaltningspolitiska området.

Den viktigaste av dessa är bestämmelserna om den gemensamma marknaden, det vill säga om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor. Ett annat viktigt område är konkurrenslagstiftningen med sina krav på sakliga, effektiva och icke-diskriminerande beslut. När den offentliga tjänsteproduktionen öppnas upp för privata företag så får inte företag från andra EU-länder uteslutas. Inom de politikområden där unionen har mandat att skapa europeiska myndigheter eller att på annat sätt skapa en europeisk förvaltningsstruktur, fattar unionen beslut som påverkar de berörda delarna av de nationella förvaltningarna.

Det som ligger närmast till hands är att se begreppet som en rent beskrivande benämning på en önskvärd konvergens inom förvaltningsområdet. Det är också så som det används i det av EU finansierade OECD-programmet SIGMA:s arbete med att stödja kandidatländernas arbete med att förbereda sina offentliga förvaltningar för de krav som skulle komma att ställas vid ett medlemskap. SIGMA har i en rapport till ett seminarium angett fyra egenskaper som kan anses karaktärisera den europeiska förvaltningssfären.

-
1. Rättssäkert styre, det vill säga säkra och förutsägbara administrativa och rättsliga beslut (i motsats till patronage och annat godtycke);
 2. öppenhet och transparens, syftande till att säkerställa en sund övervakning av administrativa processer och administrativ regeltillämpning;
 3. möjlighet att hålla förvaltningen ansvarig för sina beslut, syftande till att säkerställa ett rättssäkert styre; samt

4. effektivitet och ändamålsenlighet i användningen av offentliga medel, förverkligandet av politiska mål och tillämpningen av lagstiftningen.
-

Hur samarbetet utvecklats

Sett ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv var EU12 en förhållandevis homogen grupp. Visst fanns det skillnader mellan de dominerande tyska, franska och engelska modellerna, men också betydande gemensamma drag. Det dominerande paradigmet var regelstyrning. De höga tjänstemän som deltog hade som regel ansvaret för klassiska statstjänstemannakårer där det fattades centrala förvaltningsbeslut om system och kriterier för anställning, anställningsvillkor och befordringsurval. I den mån det fanns någon dialog med företrädare för de anställda så handlade det normalt enbart om en social dialog och inte om några avtalsförhandlingar.

Från början förefaller man ha träffats utan egentliga förberedelser, och främst ha berättat för varandra vad som varit på gång i det egna landet. Dagen har sedan avslutats med en gemensam middag innan man åkte hem till sin egen vardag. Med tiden blev det praxis att varje ordförandeland bad det Europeiska institutet för offentlig förvaltning (EIPA) att ta fram ett bakgrundsdokument för nätverkets möte.

1 januari 1995 fick Danmark sällskap av Finland och Sverige, och samtidigt blev även Österrike medlem i EU. Sett ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv var skillnaderna mot de gamla medlemsländerna inte dramatiska – men de fanns där. De tre nordiska länderna hade starka fackföreningar för offentligt anställda, en väl fungerande social dialog, och kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor. Alla tre länderna hade förvaltningar som byggde på separat ledda förvaltningsmyndigheter och självständiga kommuner, och hade inlett eller slutfört en administrativ avreglering. Fokus i deras förvaltningspolitik hade förskjutits till mål- och resultatstyrning, och därmed också till formerna för och kvaliteten hos verksamhetsledningen.

Ett flertal av de äldre medlemsländerna upplevde samtidigt behov av att modernisera och utveckla sina offentliga förvaltningar, och hade påbörjat förvaltningspolitiska reformer. Det gällde också kommissionen som vid denna tidpunkt strävade efter en modernisering av sin administration. När Finland hösten 1999 blev ordförandeland och ansvarigt för nätverkets möten så flyttades fokus till moderniseringen av förvaltningen.

EU15 har sedan dess blivit EU28. Som regel har de nya medlemsländerna lägre BNP per capita än de äldre. Flera av dem är relativt små. Elva av de tretton nya medlemsländerna har varit del av eller själva varit kommunistiska enpartistater och står eller har stått inför utmaningen att skapa en offentlig förvaltning som förtjänar medborgarnas förtroende och som stöder ett demokratiskt samhällsskick. Flera av länderna har gjort stora framsteg, men det finns också några länder där utvecklingen framstår som problematisk.

EU har därmed, sett ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv, blivit mer heterogent. Spridningen i aktuella utmaningar och skillnaderna i politisk och administrativ kapacitet har ökat. Det har blivit svårare att finna gemensamma intressen, behov och lösningar. Flera av de nya medlemsländerna har inte klarat att avsätta tillräckliga resurser för genomförandet av ordförandeskapet för nätverket, och därför har samarbetet mellan äldre och nyare medlemsländer inom ramen för beredningsgruppen blivit viktigare.

Arbetsgrupperna

Nätverkets arbetsgrupper består av nationella experter från medlemsländerna. Varje land avgör självt om det vill delta i en arbetsgrupps arbete. Arbetsgrupperna vägleds av nätverkets arbetsprogram och av andra relevanta beslut vid de informella ministermötena och nätverksmöten. Arbetsgrupperna har dock i praktiken stor frihet att välja vilka frågeställningar de vill arbeta med. Valet påverkas av vilka frågor som det finns ett utbrett intresse för bland medlemsländerna.

Nätverkets första arbetsgrupp var inriktad på rörlighet mellan medlemsländernas offentliga förvaltningar. Dess uppgift var att kartlägga hinder för rörlighet mellan anställningar i olika nationella förvaltningar för att identifiera vilka som borde undanröjas, givet reglerna om fri rörlighet för arbetstagare inom EU:s gemensamma marknad. Gruppen omvandlades 2001 till en arbetsgrupp för personalfrågor med ett bredare mandat. Gruppens uppdrag blev nu att diskutera och sprida erfarenheter av alla frågor relaterade till personalpolitiken, samt allmänna strategiska frågor kring reformer och förändringsprocesser.

Hösten 1998 bildades en arbetsgrupp för innovativa offentliga tjänster. Gruppens uppdrag var att bidra till att förbättra de europeiska offentliga tjänsternas kvalitet och effektivitet genom att utveckla metoder och sprida goda erfarenheter.

Hösten 2000 bildades en arbetsgrupp för e-förvaltningsfrågor. Gruppens uppdrag var att stödja den europeiska handlingsplan som rådet beslutat om genom att kartlägga viktiga åtgärder i olika medlemsländer, överväga befintliga och möjliga indikatorer samt att analysera teknologiernas effekter för förvaltningens organisation och kvalitet. 2010 beslöts att gruppen skulle uppgå i arbetsgruppen för innovativa offentliga tjänster.

Den sociala dialoggruppen inrättades våren 2008 som ett led i försöksverksamheten med en formell europeisk social dialog för den offentliga förvaltningen. Försöksverksamheten permanentades inte, och i slutet av 2010 återgick man till att endast träffa de fackliga organisationerna i samband med nätverksmötena.

Nätverksmötena inrättar ibland tillfälliga arbetsgrupper. Dels är det särskilda beredningsgrupper där de medlemsländer som så önskar deltar i en utvärdering eller utveckling av någon del av nätverkets arbete. Ett exempel är den grupp som tillsattes 2014 för att utvärdera nätverkets arbete och lägga fram förslag till mötet hösten 2015. Dels är det tillfälliga studiegrupper där de medlemsländer som så önskar deltar i ett arbete med någon fråga av gemensamt intresse. Ett exempel är den grupp som bildades

2007 för att arbeta med frågor kring minskning av den administrativa regelbördan.

En tillbakablick: Vad har samarbetet resulterat i?

Det är inte helt lätt att överblicka och värdera vad det informella samarbetet genererat för mervärde ens under de tjugo år som Sverige deltagit i det. Det finns så vitt jag känner till inte någon samlad svensk dokumentation. På nätverkets öppna hemsida finns uppgifter om vilka personer och länder som nu deltar i det informella samarbetet samt ett antal protokoll och andra handlingar. Dokumentationen är emellertid inte fullständig.

Det viktigaste resultatet av nätverkets arbete är sannolikt nätverket i sig själv. Under mer än trettio år har höga tjänstemän med ansvar för de offentliga förvaltningarna i EU:s medlemsländer träffats regelbundet, byggt upp kontakter, samtalat om gemensamma utmaningar, utbytt synpunkter och erfarenheter, och beslutat om olika studier. Sven-Olof Junker diskuterar i sitt kapitel hur den europeiska läkemedelsmyndigheten fungerar som en liknande ”klubb”.

Nätverkets hemsida

Tanken på en egen hemsida kom första gången upp under det franska ordförandeskapet 2000, och vid det efterföljande svenska ordförandeskapet fick arbetsgruppen för e-förvaltning i uppdrag att utforma en lösning. Det dröjde dock till 2004 innan hemsidan blev tillgänglig på nätet.

Det stora stötestenen var och har fortsatt att vara hur kostnaderna för hemsidan ska betalas. EIPA som administrerar hemsidan vill inte använda sina egna budgetmedel, och det har inte gått att komma överens om några bidrag från medlemsländerna. Frankrike gav ett bidrag till uppbyggnaden, men för närvarande finns ingen långsiktig finansiering. Det har naturligtvis haft en negativ effekt för hemsidans struktur och innehåll.

Nätverket har upprepade gånger återkommit till frågan om hem-sidans struktur och innehåll. Det avgörande har emellertid i praktiken varit vilka dokument som ordförandeskapet väljer att lägga ut, och hur det valt att kategorisera dem. Det finns stora variationer. Det polska ordförandeskapet 2011 har till exempel lagt ut samtliga av sina dokument, medan jag inte har kunnat finna några dokument från de två svenska ordförandeskapen.

Kvalitetskonferenserna

Den första europeiska kvalitetskonferensen anordnades under 2000. Konferensen ansågs allmänt ha varit lyckad. Från Sverige deltog över 100 personer, vilket var mer än från något annat land än värdlandet. Framgången ledde till att ytterligare sju kvalitetskonferenser har anordnats.

Det finns ingen fast tidtabell för konferenserna, utan de bygger på att ett ordförandeskap är berett att ta på sig uppgiften. Program och medverkande bestäms från gång till gång beroende på olika frågors aktualitet. Den 8:e konferensen ägde rum hösten 2015 i Luxemburg mot bakgrund av de föregående årens statsfinansiella och makroekonomiska problem i många av EU:s medlemsländer.

Den gemensamma modellen för kvalitetssäkring

1998 började nätverket diskutera behovet av ett gemensamt europeiskt verktyg som skulle kunna användas för organisatoriska egenvärderingar inom olika medlemsländer och inom olika delar av de offentliga förvaltningarna. I arbetet deltog också företrädare för Europeiska stiftelsen för kvalitetsutveckling (EFQM), den tyska Speyerakademien och EIPA. Den nya modellen – *Common Assessment Framework, CAF* – lanserades vid den första europeiska kvalitetskonferensen våren 2000. År 2001 inrättades en stödfunktion hos EIPA. Modellen har sedan dess utvärderats och vidareutvecklats i flera steg. I maj 2015 fanns 3 765 registrerade användare i 53 länder och 13 europeiska institutioner.¹⁷ Bland annat fanns det användare i 17 länder

¹⁷ Uppgifterna har hämtats från EIPA:s databas över registrerade CAF-användare.

utanför Europa. Den breda användningen ger goda möjligheter för deltagande organisationer att jämföra sina resultat med andra användares, och att lära av andras erfarenheter.

Statens Kvalitets- och Kompetensråd (KKR) var svensk nationell kontakt för CAF och arbetade aktivt för att stödja svenska CAF-användare. 2006 uppgick rådet i en nybildad förvaltningsmyndighet, Verva. När denna lades ner 2008 övergick frågorna till en annan nybildad förvaltningsmyndighet, Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus), som lades ner 2012. Svensk nationell kontakt är nu Statskontoret, som emellertid är en utredningsorganisation och som därför inte bedriver någon egen CAF-relaterad verksamhet. I maj 2015 fanns det endast fem registrerade användare i Sverige, vilket kan jämföras med 248 i Danmark.

Den sociala dialogen inom den offentliga förvaltningen

I samband med nätverksmötena lämnar ordförandelandet information vid ett möte med företrädare för europeiska fackföreningar för offentligt anställda om vad som ska behandlas eller har behandlats. De fackliga motparterna ser de höga tjänstemännen som företrädare för sina respektive regeringar och tar därför ofta upp frågor som är mer allmänpolitiska.

Sedan de europeiska fackföreningarna i början av 2000-talet enats om en gemensam representation – TUNED – fördjupades samtalen. Under 2005 och 2006 antogs olika gemensamma uttalanden om sakfrågor. 2007 lade EIPA fram en rapport om möjligheter och hinder för en formell social dialog för de offentliga tjänsterna. Det efterföljande informella ministermötet godkände att nätverket startade en försöksverksamhet med en formell social dialog.

Med formell social dialog avses här en dialog som inrättats med stöd av artikel 138 och 139 i det europeiska grundfördraget. Innebörden i dessa artiklar är att om arbetsmarknadsparterna kunnat enas om ett gemensamt förslag inom något av de sakområden som räknas upp i artikel 137, så kan kommissionen lägga fram

ett motsvarande förslag till rådet. Sedan tidigare fanns det sådana dialoger inom en rad olika branscher.

Försöksverksamheten pågick under åren 2008–2009 med aktivt deltagande från kommissionen. Parallellt arbetade en särskild arbetsgrupp med att förbereda nätverkets kommande ställningstagande. Det gick emellertid inte att skapa någon gemensam lösning. Anledningen var framför allt motsättningar mellan medlemsländerna. De som hade en förvaltningsmodell där verkställande funktioner var integrerade i ministeriet och där offentliga anställningsvillkor reglerades genom lagar och andra författningar var som regel positiva till en formalisering, medan de som hade en förvaltningsmodell byggd på självständigt ledda myndigheter och kollektivavtalade anställningsvillkor som regel var motståndare. I den senare gruppen – som Sverige tillhörde – deltog många länder redan i liknande överläggningar inom ramen för intresseorganisationen för europeiska affärsverk.

2010 startade ändå en formell social dialog för de offentliga tjänsterna med stöd från kommissionen. I denna deltar TUNED samt en grupp med företrädare för 16 av EU:s medlemsländer.¹⁸ Dialogen förefaller inte att ännu ha lett till några nya gemensamma ställningstaganden.

Åtgärder för ökad rörlighet

Kommissionen engagerade sig tidigt för att nätverket skulle arbeta för att underlätta rörlighet mellan olika offentliga förvaltningar. Regler om att man måste vara medborgare i det egna landet skulle så långt möjligt tas bort, och relevant utbildning och tjänstgöring i ett annat EU-land skulle så långt möjligt likställas med utbildning och erfarenhet från det egna landet. Kommissionen deltog aktivt i arbetsgruppens arbete och kunde bekosta dess möten eftersom de behandlade frågor om den gemensamma marknaden.

¹⁸ Belgien, Frankrike, Grekland, Italien, Litauen, Luxemburg, Rumänien, Slovakien, Spanien, Storbritannien och Tjeckien. Malta, Portugal, Tyskland, Ungern och Österrike deltar som observatörer.

Arbetet i gruppen kom att inriktas på substantiella frågor. En sammanställning av vad som åstadkommit lades fram under 2002, och en terminologisamling lades fram under 2004. Läget i medlemsländerna har följts upp, bland annat under 2006 och 2008.

Etik och integritet

Redan 1994 fick EIPA i uppdrag att ta fram en kartläggning av disciplinreglerna i de offentliga förvaltningarna. Etikfrågorna har sedan vid olika tillfällen återkommit på nätverksmötena. Inför 2004 beslöt de kommande ordförandeländerna om ett gemensamt arbetsprogram som bland annat inkluderade frågor om etik och integration. EIPA fick i uppdrag att studera hur de europeiska medlemsländerna skulle kunna komma vidare mot mer likartade regler, och presenterade sin rapport vid nätverksmötet hösten 2004. Ordförandelandet lade samtidigt fram ett förslag till huvuddrag i en gemensam struktur för etikregler för offentliga verksamheter. Nätverksmötet beslöt att effekterna av förslaget borde följas upp under kommande ordförandeland. Så har också skett, bland annat i en analytisk rapport 2011.

Andra viktigare rapporter

Vilka skriftliga rapporter som ska tas fram avgörs av respektive ordförandeland. Skillnaderna i intressen, resurser och ambitionsnivå hos det berörda landet leder därför till en variation i både innehåll och kvalitet. De olika ordförandeländerna har således tagit fram många rapporter av skiftande kvalitet om olika frågor av skiftande allmänt intresse. Produktionen domineras av kartläggningar och jämförelser av förhållandena i medlemsländerna i något avseende. Mycket av det nationella arbetet med EUPAN-frågor handlar om att lämna underlag till sådana studier.

Ett exempel på ett mer gediget arbete är det arbete som utfördes under 2004 om uthålligheten av pensionssystem för offentligt anställda. Under våren tog ordförandelandet fram en kartläggning av hur demografiska effekter förväntas påverka pensionssystemen i olika medlemsländer, och under hösten lät det följande ordförandelandet granska pensionssystemens uthållighet.

Nuläget när det gäller samarbetet

Det aktuella flerperiodiska arbetsprogrammet

Som tidigare nämnts har nätverket arbetat med arbetsprogram som har omfattat fasta 18-månadersperioder, det vill säga tre ordförandeskap. Programmet för perioden 1 juli 2014 – 31 december 2015 har rubriken “Förbättra institutionell kapacitet och säkerställ en effektiv offentlig administration för uthållighet, social sammanhållning, ekonomisk tillväxt och arbetsmarknad”. Intrycket är att det är en summering av vad vart och ett av de tre länderna prioriterat snarare än ett enhetligt arbetsprogram som brutits ned i sammanhängande aktiviteter.

EUPAN:s utvärdering av sin egen verksamhet

EUPAN har vid ett flertal tillfällen tillsatt tillfälliga arbetsgrupper för att utvärdera formerna för och innehållet i sin verksamhet. I praktiken är det tre frågor som återkommit vid nästan alla tillfällen:

-
- Behov av ett bättre och mer relevant fokus
 - Behov av en bättre kontinuitet i nätverkets arbete
 - Behov av en stabilare administration av nätverkets verksamhet
-

När det gäller den sista punkten har diskussionerna främst handlat om inrättande av ett permanent sekretariat, och om ansvaret för nätverkets hemsida. Det har emellertid inte varit möjligt för nätverksmötena att komma överens om några fungerande lösningar, bland annat eftersom man inte kunna ena sig om en finansiering.

Den utvärdering som nu genomförts har varit mer ambitiös än tidigare utvärderingar. Arbetsgruppen har sökt kartlägga nätverkets styrkor och svagheter. Bland styrkorna noterades att nätverket existerade, att det var informellt, att det förekom ett utbyte av erfarenheter och kunskap, att ordförandeskapet och därmed också ansvaret roterade, och att detta underlättade

nätverkande och bilaterala kontakter. Bland svagheter notades att det inte fanns någon långsiktighet, att diskussionerna var tandlösa, att uthållighet och kunskapshantering behöver förbättras, att medlemsstaternas engagemang varierar, och att mottagen information inte förs vidare inom medlemsländerna.

På frågan om vilken betydelse som samarbetet haft på den egna förvaltningen och förvaltningspolitiken svarade fyra medlemsländer ”ingen”, elva ”sällan” och tolv ”liten”. Ingen ansåg att det haft en signifikant betydelse. Storbritannien svarade av allt att döma inte på enkäten.

Medan en del länder främst är inriktade på förbättringar av ett samarbete av nuvarande typ, så vill andra länder bredda eller fördjupa samarbetet. Medan fyra medlemsländer anser att ministrarna ska vara djupt involverade i utformningen av nätverkets arbetsprogram, så anser lika många att ministrarna inte ska ha något med programmet att göra. Fyra medlemsländer anser att EU i sin egenskap av policyskapare ska vara djupt involverad, medan två anser att EU inte ska ha någonting alls med programmet att göra. Tolv länder anser att EUPAN behöver ett permanent sekretariat, medan övriga femton svarade att det inte behövdes.

Frågan om nätverket ska involveras i beredningen av EU:s förslag om länderspecifika rekommendationer inom den ekonomiska politiken avvisades av sju medlemsländer, medan sju inklusive Sverige kan tänka sig ett mer signifikant deltagande.

Resultatet av utvärderingen

Ett förslag till ställningstagande sändes ut inför nätverksmötet i december 2015. Modellen med ett arbetsprogram som sträcker sig över 18 månader ska ersättas av ett sexårigt strategiskt program som alla medlemsländer ska vara med om att utforma, och ett rullande arbetsprogram som de berörda ordförandeländerna och Europeiska Unionen skulle utforma. Nätverkets beredningsgrupp ska utvidgas till det förutvarande, det innevarande och de två följande ordförandeskapen samt kommissionen.

Det sägs att ministrarna bör mötas minst en gång per treårsperiod för att godkänna det av generaldirektörerna utarbetade strategiska programmet, men avgörandet ligger kvar hos respektive ordförandeland. Det innebär att önskemålen om en starkare politisk styrning av nätverkets arbete inte fått gehör.

Förslaget innehåller ambitiösa skrivningar när det gäller informationsutbyte och informationsspridning. Däremot innehåller den inget förslag om någon särskild finansiering av nätverkets aktiviteter. Allt kommer således även i fortsättningen att vara beroende av vilka resurser som ordförandelandet avsätter.

Nätverkets nya arbetsprogram

Vid nätverksmötet godkändes förslaget om att övergå till ett sex-årigt strategiskt program kombinerat med rullande 18-månaders arbetsprogram.

Under hösten 2015 har de tre kommande ordförandeländerna bett om synpunkter på följande horisontella teman i ett kommande strategiskt program:

-
- Utveckla det goda styret: Moderna statstjänstemän för bättre politik och offentliga tjänster.
 - Det horisontella och nätverkande samhället: Dilemman för framtidens offentliga förvaltning.
 - Från offentliga tjänster med hög kvalitet mot en statstjänstemannakår av hög kvalitet.
 - Att möta människors/medborgare förväntningar – en offentlig förvaltning för morgondagen.
-

Nätverksmötet godkände ett första rullande arbetsprogram. Ett slutligt förslag till första strategiska program kommer att utarbetas under våren 2016.

Ett värderande perspektiv

Motiven för vårt deltagande i nätverket

Jag återkommer till min inledande fråga: Varför deltar Sverige i det informella europeiska samarbetet inom det förvaltningspolitiska området? Och svaret är fortfarande: *För att det finns.*

Det finns många liknande informella europeiska samarbeten inom andra politikområden. Genom att höga tjänstemän i medlemsländernas offentliga förvaltningar med likartade ansvarsområden träffas regelbundet så skapas kontakter och nätverk som länderna har nytta av både i sitt eget nationella och i sitt europeiska arbete.

Värderingsgrunderna

Hur ska man värdera Sveriges utbyte av nätverkets verksamhet under de tjugo år som Sverige deltagit i det? Jag menar att resultatet kan och bör värderas i tre olika perspektiv.

Det första är det nationella intresset. Vilken nytta har Sverige och den svenska offentliga förvaltningen haft av samarbetet under de tjugo år som vi deltagit? Det är svårt att peka på någon konkret nytta för Sverige. En anledning är att vi har en avvikande förvaltningsmodell, och de frågor som tagits upp har inte kunnat länkas in i någon pågående nationell process eller beredning. Vi har inte heller någon struktur eller systematisk process som för ut resultat av nätverkets arbete till dem som skulle kunna tänkas ha nytta av det. Det som gjorts och görs är ad hoc.

Det andra perspektivet är mer altruistiskt. Den fria rörligheten inom EU har ökat vårt politiska, sociala och ekonomiska beroende av hur väl andra länders offentliga förvaltningar fungerar; något som blivit uppenbart under den grekiska statsfinansiella krisen. Om andra länder inom EU har haft nytta av samarbetet så har detta också varit till nytta för Sverige. Det är dock svårt att avgöra hur stor nytta som andra medlemsländer haft av samarbetet, eftersom det handlar om en informell påverkan på deras egna utvecklingsprocesser.

Det sista perspektivet är det europeiska. Genom att medlemsländerna överlämnat utvalda befogenheter till unionen så har denna också börjat bygga upp en gemensam europeisk förvaltning. Kommissionen har således inte bara varit en observatör, utan har deltagit som den 29:e offentliga förvaltningen. Om kommissionen haft nytta av samarbetet så har detta också varit till nytta för Sverige.

Även detta är svårt att avgöra. Kommissionen har dock uppenbarligen haft nytta av nätverket när det gäller arbetet med rörlighetsfrågor. Sedan kommissionen utformade sitt interna vägledande förvaltningspolitiska dokument så har dock arbetet istället dominerats av de olika egna direktoraten.

Samarbetets svagheter

Samarbetets svagheter är inte okända, utan löper som en röd tråd genom nätverkets egna återkommande utvärderingar. Den kanske allvarligaste svagheten är att resultatet av dess arbete inte är särskilt känt utanför kretsen av de närmast berörda. Nätverket har inte själv någon fungerande informationskanal, och hur medlemsländerna sprider informationen varierar. Nätverket har visserligen en hemsida, men tillgången på information på hemsidan är bristfällig. Utan en egen stående redaktion är det svårt att få kontinuitet i publiceringen. Vill man förbättra nätverkets nytta är detta en nyckelfråga.

En annan uppenbar svaghet har varit bristen på fokusering, långsiktighet och uthållighet i nätverkets arbete. Detta har i huvudsak varit en följd av att varje ordförandeland självt avgjort vilka ämnen det velat ta upp, och vilka rapporter det velat beställa. Det beslut om en sexårig strategisk plan som fattades i december 2015 har en potential för att förbättra arbetet. Genom att det ska godkännas vid informella ministermöten finns också en potential för en tydligare politisk viljeyttring.

Förslag till svenska målbilder

De ständigt fortgående samtalen mellan höga tjänstemän med likartade ansvarsområden är det smörjmedel som är en förutsättning

för att unionens beslutsfattande ska fungera. Samtalen är också av stor betydelse för en långsam sammanjämkning av synsätt, terminologi och begreppsapparater. Det är en form av frivillig harmonisering som är mindre konflikt- och komplexitetsskapande än formella förhandlingar om gemensamma rättsakter och riktlinjer. *Sverige bör därför värna dessa möten.*

Det finns en mångfald av förvaltningsarrangemang hos EU-länderna. Varje land har ett arrangemang som är ett utflöde av dess juridiska, politiska och historiska utveckling och kontext. Den institutionella konkurrensen ger fördelar genom att man kan studera alternativa arrangemang, och de olika jämförelser som nätverket tar fram är således värdefulla medan likformighet inte har något egenvärde. *Sverige bör motsätta sig europeiska beslut om mer enhetliga arrangemang.*

Man ska samtidigt inte överdriva skillnaderna mellan olika länders arrangemang. Alla länder står också inför likartade utmaningar, och söker efter sina lösningar i samma korg av metoder och erfarenheter. Det som gör att Sverige skiljer ut sig är inte våra arrangemang i sig utan att de är så konsekvent genomförda. Vi kan dock inte utesluta att vi skulle lära av jämförelser med andra länder. *Sverige bör fortlöpande studera hur andra medlemsländer utformat strukturer och processer inom sin offentliga förvaltning, och vara berett att lära av detta.*

Nätverket bygger på en icke-bindande överenskommelse om formerna för det informella samarbetet. Grundfördraget ger inte unionen något beslutsmandat på det förvaltningspolitiska området. Ett ministerråd bestående av förvaltningsministrar skulle inte ha något att besluta om. Det finns således vare sig objektiva eller rättsliga förutsättningar för en formalisering av det informella samarbetet inom det förvaltningspolitiska området. *Frågan om en formalisering av nätverket är därför en icke-fråga.*

Det finns samtidigt ingen anledning att ha någon beröringsskräck för att bidra till de processer inom unionen som berör de offentliga förvaltningarna. De höga tjänstemännen kan bidra till bättre och mer ändamålsenliga europeiska beslut. Dels gäller det beslut

inom sakpolitiska områden som påverkar de nationella förvaltningarna. Dels gäller det utformningen av länderspecifika rekommendationer för de offentliga finanserna och den makroekonomiska stabiliteten. *Sverige bör stödja att nätverket ska kunna ge råd till kommissionen inför beslut av betydelse för medlemsländernas offentliga förvaltningar.*

Den viktigaste frågan som nätverket skulle kunna fortsätta att arbeta med är rättssamhället. Om EU ska fortsätta att utvecklas på ett gynnsamt sätt är det viktigt att det finns en gemensam värdegrund, en gemensam uppfattning av vad ett rättssamhälle förutsätter. Det finns en utgångspunkt i de så kallade Köpenhamnskriterierna som ställdes upp som villkor för medlemskap, och som det är rimligt att alla medlemsländer lever upp till. Dessa har konkretiserats i de fyra punkter som SIGMA ställt upp som kännetecknande för den europeiska förvaltningssfären. *Sverige bör verka för att nätverket ska fortsätta att arbeta med uppförandekoder och jämförelser när det gäller etik och integritet.*

Sverige har valt att ställa sig vid sidan om och inte delta i den formella europeiska sociala dialog som kommit till stånd. Det är förståeligt mot bakgrund av att frågor om löner och anställningsvillkor vare sig kan eller bör regleras på europeisk nivå. Men den formella sociala dialogen handlar också om att tillerkänna de offentligt anställdas fackliga organisationer samma möjligheter att bidra med synpunkter i europeiska processer som de har i Sverige. *Sverige bör därför delta i den europeiska sociala dialogen, åtminstone som observatör.*

Referenser

Bundeskanzlersamt (2006) *Cross-border mobility of public sector workers*. Studie till ett EUPAN-TUNED seminarium. EUPAN.

Cardona, Francisco (2009) *Integrating National Administrations into the European Administrative Space*. SIGMA document.

EIPA (2004) *Working towards common elements in the field of Ethics and Integrity*. Rapport till EUPAN-mötet i Maastricht.

EIPA (2007) *Possibilities and Limitations of a Further Development of the Social Dialogue at the EU Level for the Public Services of the Member States*. Rapport till EUPAN-mötet i Berlin.

EIPA (2011) *Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis*. Rapport till EUPAN-mötet i Warszawa.

EU (2015) *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*. Publications Office of the European Union.

EUPAN (2015) *Report on the Evaluation of EUPAN. Executive summary and discussion note*. Rapport till EUPAN-mötet i Riga.

EUPAN (2015) *Recommendations for the future of EUPAN*. Förslag till EUPAN-mötet i Luxemburg.

EUPAN (2015) *Rolling Programme for the European Public Administration Network*. Beslut vid EUPAN-mötet i Luxemburg.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, MZK (2004) *Main features of an Ethics Framework for the Public Sector*. Förslag till EUPAN-mötet i Maastricht.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, MZK (2004) *Sustainability of pension schemes for public sector employees in EU member states*. Rapport till EUPAN-mötet I Maastricht.

OECD (2004) *Modernising Government: The Synthesis*. OECD document GOV/PGC(2004)17

Siverbo, Sven (2007) *Evolutionsteori för offentlig förvaltning*. I Siverbo et al. Demokratisk och effektiv styrning. Studentlitteratur 2007.

Den svenska förvaltningsmodellen i det europeiska samarbetsprojektet

Jane Reichel

Inledning

Under de 20 år som Sverige har varit medlem i EU har statsförvaltningarnas roll inom samarbetet förändrats. Från början skilde sig inte de nationella förvaltningarnas roll i EU från den sedvanliga i andra internationella organisationer. Utgångspunkten var att varje medlemsstat för sig beslutade om formerna för hur EU-rätten skulle genomföras, vilka myndigheter som involveras och vilka handläggningsregler som tillämpas. Medlemsstaterna hade vad som brukar benämnas institutionell och processuell autonomi. När Sverige blev medlem år 1995 hade redan ett antal viktiga steg mot ett europeiskt förvaltningssamarbete inletts, och sedan dess har utvecklingen gått snabbt.

Doktrinen om medlemsstaternas institutionella och processuella autonomi är i viss utsträckning fortsatt relevant. EU har fortfarande inte någon generell kompetens att reglera medlemsstaternas interna förvaltningsarbete och EU har följaktligen inte heller utvecklat någon allmän förvaltningsstruktur för medlemsstaterna att inordna sitt EU-arbete i. Däremot finns inom de olika sektorsområdena ett nära samarbete mellan EU-organ och nationella myndigheter. Inom EU:s inre marknadsrätt, liksom inom miljö- och jordbruksområdet, med flera områden, finns utvecklade samarbeten för att genomföra den beslutade politiken under effektiva och likvärdiga former. I litteraturen benämns dessa former för samarbete som en integrerad eller sammansatt förvaltning.¹⁹

¹⁹ Schmidt-Aßmann (2011).

I detta bidrag ska den sammansatta förvaltningens betydelse för den svenska förvaltningsmodellen studeras. På vilket sätt påverkas den svenska förvaltningsmodellen av utvecklingen mot en sammansatt förvaltning i EU? Ett viktigt område inom den sammansatta förvaltningen är samarbetet kring informationshantering. En stor del av det europeiska förvaltningssamarbetet är inriktat mot att bygga upp kontaktvägar och möjliggöra en effektiv informationsdelning mellan europeiska och nationella myndigheter, både allmänt och i enskilda fall. EU:s arbete på området har inriktats mot att bygga upp en e-förvaltning, dels genom att etablera databaser med information som tillgängliggörs för nationella myndigheter genom direktåtkomst, exempelvis Schengens informationssystem, SIS-databasen, med information på individnivå med relevans för gränskontroll, dels genom att utveckla IT-verktyg varigenom nationella myndigheter och EU-myndigheter kan kommunicera med varandra, som Internal Market Information system, IMI. Det sistnämnda kommer att studeras närmare nedan. Parallellt med detta har ett regelverk till skydd för enskildas personliga integritet i automatiserade processer byggts upp genom EU:s dataskyddslagstiftning.

Kännetecknande för den svenska förvaltningsmodellen är att förvaltningsmyndigheterna är organisatoriskt och ansvarsmässigt fristående från regeringen. Regeringen kan inte lägga sig i hur myndigheterna ska besluta i enskilda fall, utan förvaltningen ska styras genom lag och andra generella föreskrifter, agera under eget ansvar, samt öppet och tillgängligt under offentlighetsprincipen. De svenska förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning och offentlighetsprincipen är också områden där den svenska konstitutionella traditionen skiljer sig från de flesta andra medlemsstater, Finland undantaget, och har identifierats som återkommande konfliktområden av svenska tjänstemän som förhandlar i EU.²⁰ I bidraget studeras hur den svenska förvaltningsmodellen påverkas av att delar av förvaltningen numera även agerar inom en europeisk sammansatt kontext. I fokus står

²⁰ Hettne och Reichel (2012), s. 94-95.

myndigheternas arbete med informationshantering och data-skydd. Frågan är hur genomförandet av EU-rätten på nationell nivå påverkar den svenska förvaltningsmodellens funktion och offentlighetsprincipens betydelse för myndigheternas verksamhet.

Den svenska förvaltningsmodellen

Förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning kan sägas utgöra grunden för den svenska förvaltningsmodellen. Modellen bygger på en uppdelning av den verkställande makten i två delar, en dualism med avseende på såväl organisation som ansvarsfördelning. Den grundlagsfästa regleringen vilar huvudsakligen på två ben. Den ena är förbudet mot ministerstyre, av vilket följer att förvaltningsmyndigheterna är underställda regeringen som kollektiv och inte den ansvarige ministern (regeringsformen, RF, 7 kap. 3 § och 12 kap. 1 §). Den andra är att förvaltningsmyndigheterna har ett visst utrymme för självständigt beslutsfattande genom att ingen, vare sig regeringen, riksdagen eller annan, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (RF 12 kap. 2 §).

Myndigheternas självständiga ställning förstärks vidare av den organisatoriska strukturen där Regeringskansliet är förhållandevis litet och i vart fall de centrala statliga förvaltningsmyndigheterna är stora och resursstarka. Dualismen är dock relativ. Förvaltningsmyndigheterna sägs lyda under regeringen (RF 12 kap. 1 §), det vill säga har en skyldighet att följa regeringens styr-signalerna, och utgör regeringens förlängda arm i dess uppgift att styra landet (RF 1 kap. 6 §).

Den grundlagsfästa regleringen av myndigheternas självständiga ställning i den svenska förvaltningsmodellen kompletteras av ytterligare två rättsliga faktorer: myndigheternas och tjänstemännens ansvar för sitt beslutsfattande samt offentlighetsprincipen. Inom det område som RF 12 kap. 2 § har tilldelat förvaltnings-

myndigheterna en självständig beslutskompetens, är myndigheterna själva ansvariga för sina beslut, till skillnad för vad som är fallet i länder med ministerstyre. Besluten kan inte ändras av någon annan än myndigheten själv (vilket inte heller alltid är möjligt) med mindre än att de överklagas i rätt ordning, eller att något extraordinarie rättsmedel är tillgängligt, resning eller återställande av försutten tid (RF 11 kap. 13 §). Tidigare var huvudregeln i svensk förvaltningsrätt att beslut skulle överklagas till överstående förvaltningsmyndighet, i sista hand till regeringen, vilket gav regeringen ytterligare ett verktyg att styra förvaltningen. Till följd av strävanden att avlasta regeringen samt att tillmötesgå krav från EU och Europakonventionen, är numera huvudregeln att beslut överklagas till förvaltningsdomstol.

I myndigheternas ansvar för sina beslut ligger även att tjänstemännen kan bli straffrättsligt ansvariga för åtgärder vidtagna i tjänsten, inom ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild (brottsbalken 20 kapitlet). Här spelar JO-ämbetet en viktig roll, genom att JO i sin tillsyn över förvaltningen även tilldelats kompetensen att åtala enskilda tjänstemän för tjänstefel, antingen efter ett klagomål från enskild eller på eget initiativ. Vidare kan myndigheten bli skadeståndsskyldig för fel och försummelser vid myndighetsutövning (skadeståndslagen 3 kap. 3 §).

För att möjliggöra en effektiv kontroll av förvaltningens agerande finns vidare regler i förvaltningslagen, myndighetsförordningen och arkivlagen som säkerställer att myndigheternas beslutsfattande sker under öppna och reglerade former. Här finns regler om hur uppgifter och handlingar i ärendet ska dokumenteras, diarieföras och arkiveras, krav på att det i ärendet ska anges vilka som har deltagit i det slutliga beslutsfattandet, om någon av dessa har reserverat sig mot beslutet, vilka skäl som myndigheten grundat sitt beslut på, för det fall att beslutet gått den enskilde emot, etc. Syftet är att det ska vara möjligt att härleda vem som har fattat ett beslut och på vilket underlag, vilket utgör en förutsättning för ett effektivt ansvarsutkrävande.

Genom offentlighetsprincipen garanteras vidare att förvaltningsverksamheten bedrivs under öppna och därmed kontrollerbara former. Samtliga handlingar som antingen inkommit till en myndighet eller som har upprättats där ska enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) vara tillgängliga för allmänheten, med mindre än att handlingen har sekretessbelagts i lag. Redan här kan understrykas en viktig faktor där den svenska regleringen skiljer sig från den EU-rättsliga; rätten till tillgång till handlingar är inte beroende av ett godkännande från handlingens upphovsman eller någon annan som berörs av innehållet i handlingen. Till skillnad från övriga länder i EU tillämpas inte en så kallad upphovsmannaregel i svensk rätt, det vill säga att upphovsmannen till handlingen kan styra över hur den sprids. Dessa personer anses överhuvudtaget inte berörda av ett beslut att lämna ut en handling, i den meningen att de inte kan överklaga beslutet om utlämnande. Tillgången till allmänna handlingar är således en fråga enbart mellan den förvarande myndigheten och den som önskar att få tillgång till den, och övriga berörda personers intressen kan enbart beaktas på objektiva grunder vid en sekretessprövning.

Vidare har riksdagen och regeringen garanterats insyn i förvaltningens verksamhet. Enligt 10 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas ut till regeringen och riksdagen, vilket motiverats av att det kan anses principiellt oriktigt att landets två högsta statsorgan ska vara hindrade från att få uppgifter från myndigheterna i landet.

Den svenska offentlighetsprincipen var en av de frågor som fick mycket uppmärksamhet vid det svenska inträdet i EU. Österdahl har beskrivit hur frågan hade en framträdande ställning i de deklARATIONER som gjordes från offentligt håll i samband med inträdet i EU, dels i det svenska anslutningsavtalet, dels av kons-

titutionsutskottet i samband med riksdagens beslut om grundlagsändring i anledning av EU-medlemskapet.²¹ Sverige markerade således tydligt att man inte hade för avsikt att låta den svenska offentlighetsprincipen begränsas i syfte att kunna delta i EU-medlemskapet. Detta framgick även av de ändringar som gjordes i sekretesslagstiftningen, där utrikessekretessen snävades in för att garantera att medborgarnas rätt till information inte skulle komma att begränsas av de utökade internationella kontakter som EU-medlemskapet innebar.²² Huruvida ett EU-dokument var hemligt eller inte skulle enbart avgöras utifrån svenska förutsättningar, och där skulle öppenheten vara vägledande. Denna utgångspunkt har dock inte kunnat upprätthållas, utan utrikessekretessen utvidgades återigen år 2013 för att tillgodose de krav som följer av EU-medlemskapet, att inte offentliggöra handlingar som övriga medlemsstater vill hålla hemliga.²³

Framväxten av en europeisk sammansatt förvaltning

Genomförandet av EU-rätten brukar delas in i tre kategorier: direkt, indirekt eller delad förvaltning. Direkt förvaltning innebär att genomförandet utförs av EU-organen själva, i första hand kommissionen. Indirekt förvaltning avser att EU-rätten genomförs av medlemsstaterna, medan delad förvaltning innebär att både medlemsstaterna och EU-organ deltar.²⁴ Inledningsvis dominerade det indirekta genomförandet av EU-rätten stort. Det var därmed medlemsstaternas ansvar att se till att den beslutade EU-politiken omsattes i praktisk verksamhet. Som omnämnts inledningsvis är utgångspunkten för medlemsstaternas arbete med att genomföra EU-rätten att de har institutionell och processuell autonomi. I detta ligger även att det är medlemsstatens ansvar att kontrollera att EU-rätten genomförs på ett korrekt sätt inom den egna rättsordningen. De nationella myndigheterna lyder således fortsatt under sin nationella regering och hålls

²¹ Österdahl (2015), EGT nr C 241, 29/08/1994 s. 9–404 och bet. 1993/94:KU21.

²² Prop. 1994/95:112, 17 ff.

²³ Prop. 2012/13:192, s. 22 ff.

²⁴ Hofmann, Rowe & Türk (2011), s. 259 ff och Harlow. (2011), s. 443.

ansvariga för sina förehavanden inom ramen för den nationella konstitutionella kontexten.²⁵ Nedan redogörs för den begränsade kompetens som EU har på området, liksom för hur EU trots detta har kunnat bygga upp ett omfattande förvaltningssamarbete mellan EU och medlemsstaternas förvaltningar inom området för den inre marknaden.

Utgångspunkter för genomförande och kontroll av EU-rätten i på nationell nivå

Den rättsliga regleringen av EU:s kompetens – eller snarare avsaknad av kompetens – inom området för medlemsstaternas förvaltning framgår av fördragen. I artikel 5.2 EU-fördraget regleras principen om tilldelade befogenheter, som innebär att EU enbart kan vidta åtgärder inom de områden där medlemsstaterna har överfört eller tilldelat EU kompetens. I EU:s kompetenskatalog, artikel 6 g funktionsfördraget, framgår att EU:s kompetens inom området för administrativt samarbete begränsar sig till stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Av artikel 291 funktionsfördraget framgår vidare att medlemsstaterna ska vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter, samt att kommissionen kan anta genomförandelagstiftning enbart i de fall då enhetliga villkor för genomförande krävs. Utifrån dessa artiklar är det lätt att få intrycket att medlemsstaternas autonomi avseende utformningen av sin interna förvaltning är i det närmaste oinskränkt.

Bilden blir mer nyanserad om även artikel 197.1 funktionsfördraget inkluderas. I artikeln preciseras den kompetens inom det administrativa samarbetet som framgår av artikel 6 g, varvid konstateras att frågan om medlemsstaternas faktiska genomförande av unionsrätten ska betraktas som en fråga av gemensamt intresse. Såsom också antytts i inledningen har utvecklingen rört sig mot ett mer intensivt samarbete mellan EU-myndigheter och nationella myndigheter vid genomförandet av EU-rätten. Numera genomförs den större delen av EU-rätten i olika former av

²⁵ Reichel (2010), s. 23.

delad förvaltning, det vill säga genom EU-myndigheter och nationella myndigheter i samarbete.²⁶

Utöver den konstitutionella grunden för hur förvaltningsarbetet inom EU kan regleras, har förvaltningarnas ställning i EU påverkats av andra faktorer, såsom doktrinen om administrativ direkt effekt och det relativt långtgående kravet på lojalitet i artikel 4.3 i EU-fördraget som ställs på medlemsstaterna, inklusive dess myndigheter. EU-domstolen har i målet Costanzo från 1988 tolkat doktrinen om direkt effekt så att den även omfattar förvaltningsmyndigheter och andra organ inom det allmänna och inte enbart domstolar.²⁷ Nationella myndigheter har samma skyldigheter som domstolar att pröva om den nationella rätten är förenlig med EU-rätten, och om så inte anses vara fallet, åsidosätta den nationella rätten till förmån för EU-rättsliga regler. Till skillnad från domstolar kan myndigheter däremot inte begära förhandsavgöranden från EU-domstolen, för det fall att tolkningen av EU-rätten inte är klar. Enligt principen om lojalt samarbete är myndigheterna vidare skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att EU:s mål kan nås, samt att avstå från alla åtgärder som kan äventyra detsamma. Principen om lojalt samarbete har även fungerat som en grund för att ålägga de nationella myndigheterna mer konkreta skyldigheter, inte minst i kombination med sekundärlagstiftning som etablerar specifika samarbetsförfaranden.

EU:s inre marknadskompetens som grund för förvaltningssamarbete

Att EU saknar generell kompetens att reglera medlemsstaternas interna förvaltningsorganisation har haft en betydande inverkan på hur den sammansatta förvaltningen har kommit att utformas. De förvaltningsorganisatoriska åtgärder som EU trots allt har vidtagit har behövt grundas på en rättslig grund som tillåtit EU att fatta beslut om bindande åtgärder. Den allmänna inre marknadskompetensen i artikel 114 funktionsfördraget medger

²⁶ Chiti (2005), s. 7.

²⁷ Mål 103/88 Costanzo mot Milano kommun EU:C:1989:256, punkt 31.

exempelvis att EU kan vidta åtgärder som syftar till att förbättra den inre marknaden, vilket även innefattar administrativt samarbete. På motsvarande sätt kan de mer specifika grunderna såsom artikel 43 funktionsfördraget om jordbrukspolitik eller artikel 168 funktionsfördraget om folkhälsa användas. På dessa grunder har exempelvis ett nära samarbete inom livsmedelssektorn byggts upp, mellan behöriga livsmedelsmyndigheter på nationell nivå och två EU-myndigheter, EFSA (European Food Safety Authority) och FVO (Food and Veterinary Office). Nätverket av myndigheter har till sitt förfogande ett omfattande regelverk för hur kontroller ska genomföras.

Ett annat exempel är EU:s finansmarknadspolitik, där ytterligare ett omfattande regelverk för banker, försäkringsinstitut och andra finansiella aktörer har antagits. Även här finns EU-myndigheter som ska utöva tillsyn över regelverket i nära samarbete med nationella behöriga myndigheter, den Europeiska bankmyndigheten, ofta benämnd med den engelska förkortningen EBA, den Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, EIOPA, och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten, ESMA.

Ytterligare exempel på reglerade förvaltningssamarbeten finns inom ett flertal horisontella inre marknadsrättsakter, exempelvis direktiv om fri rörlighet för unionsmedborgare, tjänstedirektivet, varuförordningen och yrkeskvalifikationsdirektivet. Dessa rättsakter innehåller dels anvisningar eller minimiregler för hur de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska handlägga ärenden, såsom vilket underlag som är relevant att efterfråga av unionsmedborgare som tagit sin rätt till fri rörlighet i anspråk, dels regler om samsamarbetsformer för de behöriga medlemsstaterna sinsemellan.

Inom inre marknadsområdet spelar den allmänna principen om ömsesidigt erkännande en viktig roll, det vill säga att en vara eller tjänst som marknadsförts lagligen i ett land som huvudregel ska erkännas i övriga medlemsstater. Principen förutsätter även ett ömsesidigt förtroende för medlemsstaternas administrativa

kontroller och tillämpningen av de materiella reglerna blir därmed beroende av ett fungerande förvaltningssamarbete mellan nationella myndigheter.²⁸ Genom utbyte av information kan administrativa kontroller såsom livsmedelskontroller, tillsyn av upptag av skatter och sociala avgifter, komma att läggas till grund för en bedömning av en varas eller tjänsts tillförlitlighet när den marknadsförs i ett annat land. I syfte att underlätta en sådan informationshantering har kommissionen utvecklat IT-verktyget IMI, som diskuteras nedan.

Ytterligare ett verktyg för att skydda det fria informationsflödet inom EU är det gemensamma regelverket för dataskydd, som även avser att garantera att utbytet av information sker utan att riskera enskildas rätt till privatliv. Det nu gällande dataskyddsdirektivet antogs år 1995 som ett inre marknadsdirektiv, med motsvarigheten till dagens artikel 114 funktionsfördraget som grund. Som diskuteras vidare i följande avsnitt har det genom Lissabonfördraget införts en ny rättslig grund, så att EU numera har en självständig kompetens att reglera dataskyddet inom EU, liksom att nationella dataskyddsmyndigheter ska utöva tillsyn över rättsområdet.

Informationshantering inom det europeiska sammansatta förvaltningssamarbetet

Tillgång till korrekt och tillförlitlig information är avgörande för att en förvaltningsorganisation ska kunna arbeta effektivt, inte minst när organisationen arbetar i en internationell kontext. Som framgått ovan går en stor del av samarbetet mellan förvaltningsmyndigheternas EU-arbete ut på att dela och vidarebefordra information av olika slag. Det är knappast möjligt att uppskatta hur många bestämmelser i sekundärrätten som ålägger medlemsstaterna att rapportera in uppgifter till kommissionen, att dela information mellan varandra och med EU:s organ.²⁹ Informa-

²⁸ Se vidare Wiberg (2014).

²⁹ Schmidt-Aßmann (2011), s. 15.

tionshanteringen omfattar dels insamling och reglering av offentlig information av olika slag, dels hantering av information i enskilda ärenden.

Vad gäller tillgången till allmänna handlingar inom den sammansatta förvaltningen är den däremot inte generellt reglerad i EU-rätten. EU antog 2001 en förordning om rätt att ta del av allmänna handlingar hos EU:s institutioner, den så kallade öppenhetsförordningen. Vad gäller allmänna handlingar som förvaras hos medlemsstaterna är det en fråga för varje medlemsstat för sig att besvara. I Sverige är det således fortsatt tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen som reglerar vilka handlingar som kan lämnas ut. Som konstaterades ovan har dock offentlighets- och sekretesslagen anpassats till rådande förhållanden och möjliggör sedan år 2013 att handlingar i större utsträckning än tidigare hemlighålls om samarbetet inom EU så kräver.

Nedan fokuseras på informationsutbyte mellan nationella myndigheter i enskilda ärenden och annan hantering av information som kan hänföras till enskilda personer, det vill säga det ovan nämnda IT-verktyget IMI samt EU:s regelverk för dataskydd.

Internal Market Information System – IMI

IMI är en webbaserad tjänst som nationella behöriga myndigheter ska använda för att utbyta information inom specifika sektorsområden. Inledningsvis var IMI ett frivilligt verktyg som de behöriga myndigheterna kunde välja att använda, men infördes successivt som ett obligatoriskt verktyg för genomförande av inre marknadsdirektiv. År 2011 antogs IMI-förordningen som innehåller allmänna regler för arbetet med IMI, till vilken inre marknadsdirektiv där IMI ska användas hänvisar. Hittills har följande åtta rättsakter utpekats som verktyg för informationshantering: yrkeskvalifikationsdirektivet, tjänstedirektivet, utstationeringsdirektivet, e-handelsdirektivet, patientrörlighetsdirektivet, eurotransportförordningen, upphandlingsdirektivet och direktivet om återlämnande av kulturföremål. Nya rättsakter läggs till kontinuerligt. Tanken med IMI är att det ska ersätta det

mycket stora antalet bilaterala relationer mellan EU-medlemsstaterna med ett enda gränssnitt, det vill säga IMI-nätverket.

Den stora fördelen med IMI är att den automatiserar kontakterna mellan de nationella behöriga myndigheterna. Det innebär att tjänstemän i ett land enkelt kan hitta sin motsvarighet i övriga medlemsstater. IMI tillhandahåller förprogrammerade frågor, vilket gör att de behöriga myndigheterna kan ställa frågor och ta emot svar på sitt eget språk. I till exempel yrkeskvalifikationsdirektivet kan förfrågningar göras om en yrkesutövare som vill bedriva verksamhet i ett land har rätt kvalifikationer och om personen i fråga finns upptagen i nationella yrkesregister för exempelvis arkitekter eller revisorer. Kommissionen har beskrivit IMI-nätverket enligt följande:³⁰

En av de största fördelarna med IMI är att man framgångsrikt kan forcera de främsta hindren för samarbete, nämligen osäkerhet om vem som ska kontaktas, språkbarriärer, olika förvaltningstraditioner och arbetskulturer samt en brist på etablerade samarbetsätt. Eftersom medlemsstaterna bidragit till att utforma systemet, erbjuder IMI enhetliga arbetsmetoder som alla EU-länder godkännt.

Varje medlemsstat har vidare en IMI-samordnare som samarbetar med kommissionen för att få systemet att fungera, hjälpa de nationella myndigheterna att hantera systemet liksom att påminna såväl de egna myndigheterna som myndigheter i övriga länder att fullfölja sin skyldighet att besvara ställda förfrågningar inom utsatt tid. Den svenska IMI-samordnaren är Kommerskollegium.

Genom att IMI-förfrågningar görs om enskilda yrkesutövare, tjänsteutövare och andra utövares ställning på den inre marknaden, kommer systemet att hantera en hel del uppgifter som omfattas av såväl EU:s dataskyddslagstiftning som nationell sekretesslag. Enligt artikel 10 punkten 1 i IMI-förordningen ska varje medlemsstat tillämpa sina egna regler om tystnadsplikt eller andra motsvarande skyldigheter, exempelvis dataskydd. I andra

³⁰ KOM (2011) 75 slutlig.

punkten anges dock att IMI-aktörerna är skyldiga att se till att alla IMI-användarna respekterar andra IMI-aktörers begäran om konfidentiell behandling av information som utväxlas inom IMI. Den EU-rättsliga upphovsmannaregeln, att det är en handlings upphovsman som bestämmer hur handlingen ska delas, är således tillämplig.

Dataskyddsmyndigheter – från inre marknadsmyndigheter till myndigheter med konstitutionellt uppdrag

EU:s dataskyddslagstiftning har två syften, dels att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna i EU, dels att skydda enskildas privatliv. Direktivet innehåller materiella regler för hur personuppgifter får hanteras, såsom vilken rätt till insyn, rättelse och domstolsprövning som registrerade har samt regler för personuppgiftsansvarigas skyldighet att vidta åtgärder för att hindra dataintrång. Genom direktivets breda definition av personuppgifter som samtliga uppgifter som på något sätt går att härleda till en identifierbar person, kommer stora mängder information att omfattas av regleringen. Därutöver innehåller dataskyddsdirektivet regler för hur samarbetet mellan de nationella myndigheterna ska se ut, bland annat genom inrättandet av en gemensam arbetsgrupp, den så kallade artikel 29 arbetsgruppen.

Som nämnts ovan antogs nuvarande dataskyddsdirektiv år 1995 som ett inre marknadsdirektiv. Med Lissabonfördraget år 2009 utvidgades EU:s kompetens på området och EU har nu en fristående kompetens att reglera dataskydd (artikel 16 i funktionsfördraget). Den nya uppgiftsskyddsförordning som förväntas antas under våren 2016, och som då ersätter dataskyddsdirektivet, är föreslagen att antas på denna rättsliga grund.

Dataskyddsområdet skiljer sig från andra politikområden i ett viktigt hänseende, nämligen att såväl artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) som artikel 16 i funktionsfördraget anger att efterlevnaden av bestämmelserna om dataskydd ska vara föremål för kontroll av en oberoende myndighet. Samma sak framgår av dataskyddsdirektivet, som i

artikel 28 anger att myndigheterna, benämnda tillsynsmyndigheter, ska fullständigt oberoende utöva de uppgifter som åläggs dem. EU-domstolen har i sin rättspraxis tolkat begreppet ”fullständigt oberoende” relativt extensivt. I målet om fördragsbrotts-talan mot Tyskland uttalade EU-domstolen att all politisk styrning av tillsynsmyndigheterna står i strid med direktivet. EU-domstolen framhöll att myndigheternas demokratiska legitimitet kunde säkerställas genom att myndigheterna var skyldiga att följa lagen, att de stod under domstolskontroll, att de kunde underställas ett parlamentariskt inflytande, exempelvis genom att lagstiftaren ålägger myndigheterna en skyldighet att redogöra för sin verksamhet inför parlamentet, liksom genom utnämningssmakten.³¹

Ytterligare ett viktigt steg för att stärka tillsynsmyndigheternas ställning togs genom Schrems-målet hösten 2015, där EU-domstolen ogiltigförklarade kommissionens beslut att ingå ett avtal med USA om överföring av personuppgifter från EU till USA, Safe harbor-avtalet. Frågan som är av intresse här gäller hur en nationell tillsynsmyndighet ska förhålla sig till det faktum att en EU-rättsakt, här kommissionens beslut att ingå avtal med USA, anses strida mot EU:s egen dataskyddslagstiftning. EU-domstolen uttalade i domen att myndigheternas uppgift att säkerställa att EU:s dataskydd upprätthålls innefattar att myndigheten alltid ska göra en fullständigt oberoende utredning av huruvida en överföring av personuppgifter till tredje land har varit rättsenlig. I denna uppgift ingår att kontrollera att EU:s rättsakter på området ger ett tillräckligt skydd. Det följer dock av EU-rättens konstitutionella grundstruktur och den så kallade Foto Frost-principen att enbart EU-domstolen kan pröva giltigheten av EU-rättsakter, samt att enbart nationella domstolar kan initiera en sådan prövning från nationell nivå, genom en begäran om förhandsavgörande. För att myndigheterna ska kunna fullfölja sina

³¹ Mål C-518/07 kommissionen mot Tyskland, EU:C:2010:125.

uppgifter förutsätts därför, enligt EU-domstolen, att den nationella rätten garanterar myndigheterna en självständig befogenhet att föra upp frågor till nationella domstolar.³²

Från ett svenskt perspektiv framstår resonemanget inte som alltför främmande. Svenska förvaltningsmyndigheter ska stå fria från politisk inblandning, i vart fall vid beslutsfattande i enskilda fall, och myndigheterna har en grundlagsfäst möjlighet att lagpröva de föreskrifter som aktualiseras i enskilda fall, det vill säga att överpröva giltigheten av de rättsregler de tillämpar (RF 12 kap. 10 §). Det kan förutsättas att andra medlemsstater, som saknar dessa traditioner inom den interna rätten, kan ha större problem att anpassa sig. Det kan dock konstateras att den EU-rättsliga regleringen av dataskyddsmyndigheternas ställning inom den nationella konstitutionella kontexten är långtgående.

Genom den nya uppgiftskyddsförordning som förhandlades fram under hösten 2015 och som förväntas antas under våren 2016, kommer tillsynsmyndigheterna för dataskydd att stärkas ytterligare. Den föreslagna förordningen innehåller regler för hur den institutionella självständigheten hos tillsynsmyndigheterna ska garanteras, särskilda mekanismer för enhetlighet att tillämpa vid handläggning av gränsöverskridande ärenden samt mekanismer för att samordna domstolskontroll. Kraven på självständigheten tar sikte på förhållandet till den nationella politiska styrningen; mekanismen för enhetlighet kan komma att avslutas genom att en ny EU-datamyndighet fattar ett bindande beslut å de nationella myndigheternas vägnar. Mot bakgrund av detta framstår en av uppgifterna som tilldelas de nationella tillsynsmyndigheterna som något anmärkningsvärd. Enligt artikel 52 punkt ab i det liggande förslaget ska de nationella tillsynsmyndigheterna:

[A]dvised, in accordance with national law, the national parliament, the government, and other institutions and bodies on legislative and administrative measures relating to

³² Mål C-362/14, Maximilian Schrems mot Data Protection Commissioner, ännu inte publicerat.

the protection of individuals' rights and freedoms with regard to the processing of personal data.

Frågan kan naturligtvis ställas vad som avses med att, som det får förstås, formerna för myndigheternas rådgivning ska ske i enlighet med nationell rätt. Det lär knappast råda någon tvekan om att tillsynsmyndigheterna ska ge råd utifrån EU:s regelverk och inte någon nationell motsvarighet.

En europeiserad svensk förvaltningsmodell?

Frågan som ställs i detta kapitel är hur EU:s sammansatta förvaltning påverkar den svenska förvaltningsmodellen, och då särskilt förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning och tillämpningen av offentlighetsprincipen. Svaret på frågan kan knappast bli entydigt. EU har fortfarande inte tilldelats någon generell kompetens inom området och Sverige råder fortfarande över såväl den interna förvaltningsorganisationen som frågan om tillgången till allmänna handlingar inom landet. Däremot har utvecklingen mot en europeisk sammansatt förvaltning redan inverkat i betydande utsträckning på hur den svenska förvaltningsmodellen fungerar i praktiken, vad gäller såväl förvaltningsmyndigheternas ställning som offentlighetsprincipen.

Den sammansatta förvaltningens påverkan på svenska förhållanden

Flera faktorer bidrar till EU:s påverkan på den svenska förvaltningen. För det första är den sammansatta förvaltningen i sig själv svåröverskådlig. Eftersom EU inte har någon generell kompetens att reglera allmänna förvaltningspolitiska frågor, har varje sektor kommit att utvecklas för sig. Den sammansatta förvaltningen präglas därför av en fragmenterad struktur; organisationen och de inbördes förhållandena mellan de ingående organen varierar utifrån politikområde.³³ Detta gör att den sammansatta förvaltningen blir mer svårstyrd, eftersom det från de nationella regeringarnas perspektiv kan vara oklart hur

³³ Hofmann, Rowe & Türk (2011) s. 908 ff.

beslutsgångarna i varje sektor ser ut och vilket organ som har till uppgift att göra vad.

För det andra förstärks komplexiteten av att den sammansatta förvaltningen är sprungen ur 28 nationella konstitutionella arenor, samt den europeiska nivån, som var och en är tänkt att styra och kontrollera sin egen andel. En viktig skillnad mellan den nationella förvaltningen och den europeiska sammansatta förvaltningen är att den senare inte är organiserad i en sammanhållen politisk struktur. Detta innebär att varken EU eller medlemsstaterna själva kan styra eller kontrollera den europeiska sammansatta förvaltningen i dess helhet. Det finns en uppenbar risk att den sammansatta förvaltningen utvecklas till en förvaltning byggd enligt en stuprörsmodell, där de olika sektorerna inte har något större utbyte med varandra.³⁴

För det tredje är en av de främsta uppgifterna för den sammansatta förvaltningen att se till att relevant information delas mellan myndigheter, såväl allmän information som information i enskilda fall. Informationshanteringen sker inte sällan genom IT-verktyg som EU tillhandahåller, och står under kontroll av ett väl utvecklat förvaltningssamarbete för dataskydd. Reglerna om öppenhet och tillgång till handlingar är däremot enbart reglerade nationellt, inte sällan med tillägget att nationella sekretessregler från den sändande staten bör respekteras. Det finns därmed en risk att nationella öppenhetsregler alltför ofta kommer att utgöra undantaget istället för huvudregeln.

Konsekvenser för den svenska förvaltningsmodellen

Frågan kan ställas hur den svenska förvaltningsmodellen klarar sig i en europeiserad kontext. Å ena sidan borde de svenska förvaltningsmyndigheterna vara väl rustade att hantera anspråken från EU:s sida att ta ett självständigt ansvar för genomförandet av EU-rätten inom sina respektive sektorer. Å andra sidan finns en risk att regeringens styrning av förvaltningsmyndigheternas arbete blir alltför svag. Den organisatoriska konstruktionen med

³⁴ Reichel & Lind (2014), s. 503-525, s. 514.

ett litet regeringskansli och stora och resursstarka sakmyndigheter som kännetecknar den svenska förvaltningsmodellen kan medföra att myndigheterna får ett kunskapsövertag, inte minst vad gäller utvecklingen inom den komplexa sammansatta förvaltningen.³⁵

Med lojalitetsprincipen och doktrinen om administrativ direkt effekt följer även en skyldighet för de nationella myndigheterna att arbeta för att genomföra EU-rätten på ett korrekt och likvärdigt sätt, även med åsidosättande av nationell rätt. Ovan konstaterades att de nationella dataskyddsmyndigheterna i den nya uppgiftsskyddsförordningen ges ett särskilt uppdrag att ge råd till det egna parlamentet och regeringen i frågor om EU:s dataskydd. Även om denna uppgift kan uppfattas som något särpräglad och knappast något som kan överföras till övriga sektorsområden inom den sammansatta förvaltningen, kan det finnas en generell risk att förvaltningsmyndigheterna blir onåbara för den egna regeringens styrsignaler.

Även de svenska myndigheternas rättsliga ansvar för sina beslut och övriga åtgärder påverkas av EU-samarbetet, eller snarare förutsättningarna att utkräva ansvaret i enskilda fall. Ovan har redovisats att den svenska förvaltningsmodellen förutsätter att myndigheter fattar beslut under öppna och reglerade former, där det ska vara möjligt att följa vilket underlag som myndigheten har haft till sitt förfogande, vilka tjänstemän som har deltagit i beslutet och vilka skäl som myndigheten har haft för sitt beslut, i fall beslutet har gått den enskilde emot. Situationen illustreras av hanteringen av uppgifter inom det webbaserade IT-verktyget IMI. Vid handläggning av gränsöverskridande ärenden kan svenska myndigheters beslutsunderlag inhämtas från myndigheter i övriga medlemsstater via IMI. Enligt kommissionen kan IMI överbrygga sådana svårigheter som uppkommer genom språkbarriärer, olika förvaltningstraditioner och arbetskulturer samt en brist på etablerade samarbetssätt.

³⁵ SOU 2008:118, s. 82 ff.

Det kan dock inte uteslutas att de förvaltningsrättsliga idealen om öppna och förutsebara beslutsformer påverkas i negativ riktning av att underlag förs från en rättsordning till en annan via IT-verktyg med automatiska översättningsfunktioner. Inte minst då det är den sändande myndigheten som har att avgöra om informationen ska vara öppen eller inte. Det kan för den enskilde vara svårt att argumentera för att den svenska myndigheten tolkar beslutsunderlaget på ett felaktigt sätt. Systemet är vidare slutet för andra organ än de handläggande myndigheterna. I preambeln till IMI-förordningen framgår att det finns planer på att öppna upp systemet för utomstående:

IMI är i grund och botten ett kommunikationsverktyg för administrativt samarbete mellan behöriga myndigheter som inte är öppet för allmänheten, men det kan bli aktuellt att utveckla tekniska lösningar för att tillåta att utomstående aktörer såsom medborgare, företag och organisationer håller kontakt med de behöriga myndigheterna i syfte att lämna information eller inhämta uppgifter, eller för att utöva sina rättigheter i egenskap av registrerade. Dessa tekniska lösningar bör omfatta lämpliga åtgärder för att skydda uppgifterna. För att säkerställa en hög säkerhetsnivå bör ett sådant offentligt gränssnitt utvecklas så att det i tekniskt hänseende är helt skilt från IMI, som endast IMI-användare bör ha tillträde till.

Såvitt har kunnat utrönas har ännu inga åtgärder vidtagits för att införa några tekniska lösningar som skulle medge insyn i IMI.

I en heterogen förvaltningsmodell som den europeiska sammansatta förvaltningen finns således en uppenbar risk att de svenska förvaltningsmyndigheterna kommer att agera i tämligen slutna processer med europeiska organ och andra nationella myndigheter, bortom hörhåll från den svenska regeringen och i förlängningen riksdagen. Den särställning som offentlighets- och sekretesslagen ger riksdagen och regeringen, det vill säga att sekretess inte utgör hinder för att en uppgift lämnas till dessa

organ, kan knappast göras gällande när grunden för sekretessbeläggandet finns någon annanstans än i svensk lag, och att sekretessen upprätthålls i Sverige till följd av åtaganden som följer av EU-medlemskapet.

De nationella domstolarna kan å sin sida fungera som en något mer effektiv kontrollinstans av utvecklingen inom den sammansatta förvaltningen. Högsta förvaltningsdomstolen har på senare år prövat flera mål där balansen mellan EU:s dataskydd och tryckfrihetsförordningen har ställts på sin spets.³⁶ I samtliga dessa fall har Högsta förvaltningsdomstolen gett företräde åt tryckfrihetsförordningen.

Frekvensen av mål där frågan om relationen mellan dataskydd och offentlighet kommer upp visar dock att det finns en spänning inom området. Att det är Högsta förvaltningsdomstolen snarare än de politiska organen som kommit att hantera denna spänning ligger i linje med den iakttagelse som Besselink gjorde år 2008, att en omfattande delegering av beslutskompetens till förvaltningen i kombination med en hög grad av europeisering medför att det inte längre är parlamenten som utgör den verkställande maktens motvikt, utan domstolarna.³⁷ En allt starkare domstolskontroll över förvaltningen kan sägas vara den hittills tydligaste effekten av det svenska EU-medlemskapet.³⁸ Det är dock inte omöjligt att denna effekt också motsvaras av de politiska aktörernas, riksdagens och regeringens, allt sämre förutsättningar att utöva en effektiv styrning och kontroll över de europeiserade delarna av förvaltningen.

Bör den svenska förvaltningsmodellen anpassas?

Det är långt ifrån givet att de svårigheter som EU-medlemskapet har medfört beror på den svenska förvaltningsmodellen i sig, vilket har påpekats av exempelvis Nergelius.³⁹ Den sammansatta förvaltningens fragmenterade natur, som medför en risk för en

³⁶ HFD 2014 ref. 66, HFD 2015 ref. 61 och HFD 2015 ref. 71.

³⁷ Besselink (2008), s. 31.

³⁸ Åhman (2011), s. 212.

³⁹ Bull, Halje, Bergström, Reichel & Nergelius (2012), s. 78.

sluten förvaltning byggd på stuprör, får förmodas ställa till problem även i andra medlemsstater, med andra förvaltningsmodeller.

Istället för att överge den svenska förvaltningsmodellen på hemmaplan bör Sverige kunna dela med sig av erfarenheter om hur fristående myndigheter och offentlighet kan bidra till byggandet av en rättssäker och transparent förvaltning, vilka kan vara användbara även i det europeiska samarbetet. Därmed inte sagt att den svenska förvaltningen inte behöver anpassas. Exempelvis kan finnas behov av att utveckla strukturer för styrning av förvaltningen när den agerar bortom staten, en starkare medvetenhet om EU-rättsliga förutsättningar vid politiskt ansvarsutkrävande samt en offentlighetsprincip som kan samverka med europeiska traditioner, utan att sätta de svenska principerna på undantag. Den svenska förvaltningsmodellen har inte heller sett likadan ut genom de århundranden den har varit i bruk.⁴⁰ Genom att fortsätta att anpassa sig till rådande förutsättningar kan den svenska förvaltningsmodellen leva vidare ett antal hundra år till.

⁴⁰ Andersson (2004), s 203 ff.

Referenser

Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, EGT nr C 241, 29/08/1994 s. 9–404.

Andersson, C., *Tudelad trots allt: dualismens överlevnad i den svenska staten 1718-1987*, Statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet, Stockholm, 2004.

Besselink, L. (2008) *Shifts in Governance: National Parliaments and Their Governments' Involvement in European Union Decision-Making*. I Barret, G. (red), *National parliaments and the European Union: the Constitutional Challenge for the Oireachtas and other Member States Legislatures*, Clarus Press, Dublin.

Betänkande 1993/94:KU21 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen.

Bull, T., Halje, L., Bergström, M., Reichel, J. och Nergelius, J. (2012) *Arvet från Oxenstierna - reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU*, Sieps 2012:1op.

Chiti, E. (2005) *The Relationship between National Administrative Law and European Administrative Law in Administrative Procedures*. I Ziller, J., (red), *What's new in European Administrative Law*, EUI Working paper Law No. 2005/10, 2005.

Harlow, C. (2011) *Three Phases in the Evolution of EU Administrative Law*. I Craig, P. and de Búrca, G (red) *The Evolution of EU Law* 2nd ed, Oxford University Press.

Hettne, J. och Reichel, J. (2012) *Att göra rätt och i tid. Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Sieps 2012:4.

Hofmann, H., Rowe, G. och Türk, A. (2011) *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press.

Meddelande från kommissionen, Bättre styrning av den inre marknaden genom utökat administrativt samarbete: En strategi för att utvidga och utveckla Informationssystemet för den inre marknaden ("IMI"), KOM (2011) 75 slutlig.

Proposition 1994/95:112 Utrikessekretess m.m.

Proposition 2012/13:192 Sekretess i det internationella samarbetet.

Reichel, J. (2010) *Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU*, Jure.

Reichel, J. och Lind, A. (2014) *Den svenska förvaltningsmodellen som en del av en integrerad europeisk förvaltning – en fallstudie om dataskyddsförvaltning*, FT.

Schmidt-Aßmann, E. (2011) *Introduction: European Composite Administration and the Role of European Administrative law*. I Jansen, O. och Schöndorf-Haubold, B. (red.) *The European Composite Administration*, Cambridge: Intersentia.

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, s. 82 ff.

Wiberg, M. (2014) *The EU Services Directive: Law or Simply Policy?* Asser Press.

Åhman, K. (2011) *Normprövning. Domstolskontroll av svensk lags förenlighet med regeringsformen och europarätten 2000-2010*, Norstedts juridik, Stockholm.

Österdahl, I. (2015) *Transparency versus secrecy in an international context: a Swedish dilemma*. I Lind, A. Reichel, J. och Österdahl, I., *Freedom of Speech, Internet, Privacy and Democracy*, Liber.

Rättsfall

HFD 2014 ref. 66

HFD 2015 ref. 61

HFD 2015 ref. 71.

Mål 103/88 Costanzo mot Milano kommun, EU:C:1989:256

Mål C-518/07 kommissionen mot Tyskland, EU:C:2010:125.

Mål C-362/14, Maximilian Schrems mot Data Protection
Commissioner, ännu inte publicerat.

EU-myndigheter: en växande arena

Daniel Tarschys

Fristående myndigheter är en svensk specialitet, inbillar vi oss gärna. Medan andra länder håller sig med stora regeringsapparater baseras vår modell sedan länge på ett litet men kraftfullt politiskt centrum, några hundratal självständiga statliga myndigheter och därutöver en vidsträckt regional och kommunal självstyrelse.

Vad gäller utlandet har denna bild alltid varit lite förenklad och blir allt mindre sann ju längre tiden går. En tendens till decentralisering från regeringsnivån kan spåras världen över och sker i stor utsträckning genom att man inrättar mer eller mindre självständiga myndigheter. I USA har federala byråer inrättats successivt alltsedan förra sekelskiftet. I Östeuropa innebar kommunismens fall ett administrativt trendbrott. En reformvåg i Storbritannien baserad på 80-talsprogrammet Next steps ledde till nybildning av över hundra myndigheter. Tendensen går ibland under namnet ”agencification” och har globalt sett inte mattats av märkbart under senare decennier, trots att man numera flitigt använder sig också av entreprenader och outsourcing.

Benägenheten till delegering och decentralisering baseras på önskemål om en mer effektiv och medborgarnära förvaltning, men också på förhoppningar att de politiskt styrande organen ska kunna befrias från tyngande administrativa uppgifter. Som pendang till den new public management-inspirerade parollen ”let managers manage!” driver decentraliseringens förespråkare tesen ”let governments govern!”. Båda målen nås bäst, tänker man sig, genom en sund gränsdragning mellan politikens uppgifter och förvaltningens. Regeringskanslier ska inte förvalta utan bedriva politik.

När Sverige la in sin ansökan om medlemskap i EU hade dessa idéer inte nått fram till Bryssel, och inom den nybildade unionen fanns vid denna tid bara två självständiga myndigheter, båda resultatet av franska ambitioner att förstärka den sociala dimensionen. Men sedan dess har ”agencification” blåst in med full kraft också genom EU-systemet, och i dag finns där drygt 40 myndigheter med omkring 6 500 anställda – att jämföra med kommissionens personalstyrka om cirka 23 000 tjänstemän.

EU-myndigheterna är, som detta kapitel ska visa, ett rätt svåröverskådligt landskap. För en mindre grupp myndigheter finns ett gemensamt regelverk men för merparten finns ingen fastare normativ ram än en principiell avsiktsförklaring av de tre institutionerna. Samtidigt är kontakterna med myndigheter i medlemsstaterna intensiva. Det är naturligt att man då har ställt frågan om det råder några konflikter mellan EU-myndigheternas befogenheter och dem som tillkommer nationella organ. För Sveriges del handlar det bland annat om förenligheten med vår traditionella förvaltningsmodell. Den frågan prövades inte inför medlemskapet eftersom det då knappast fanns några EU-myndigheter, och den har heller inte senare tagits upp till någon mer systematisk granskning.

I kapitlet tecknas inledningsvis en bild av försöken att reglera EU-myndigheternas ställning. Därefter vänds fokus mot spelet med svenska myndigheter och de variationer i relationerna som betingas av myndigheternas olikartade uppgifter. Till sist diskuteras frågan om riskerna för konflikter med det svenska statsskicket.

Hur många är EU-myndigheterna?

Every list of federal agencies in government publications is different.

Lewis & Selin (2013) Sourcebook of United States Executive Agencies

Hur många är EU-myndigheterna? EU:s hemsida uppger ”fler än 40”. Revisionsrättens förteckning av de EU-myndigheter som reviderats 2013 upptar 41 inrättningar. Det Europeiska Institutet för Säkerhetsstudier (EUISS) som är ett arv från Västeuropeiska

unionen och som införlivades via andra pelaren saknas dock i de flesta förteckningar. Det länge förberedda europeiska åklagarämbetet (EPPO) beskriver på sin egen hemsida sig självt ännu i tempus futurum.

Hemsidans ”mer än 40” blir kanske därför det tills vidare bästa svaret. Därutöver finns en gråzon av stabila nätverk och andra nästan-myndigheter. På EU:s hemsida nämns fyra så kallade inter-institutionella organ som betjänar hela EU-systemet: Publikationskontoret, Organisationen för incidenthantering (CERT), Europeiska förvaltningsskolan samt Europeiska byrån för uttagningsprov för rekrytering av personal.

Till skillnad från Översättningsbyrån har dessa dock inte givits status av egna myndigheter. Europeiska Universitetsinstitutet (EUI) i Florens som bland annat förvaltar EU:s arkiv är formellt en mellanstatlig organisation med 21 medlemmar. Observatorienätverket för territoriell utveckling och sammanhållning (ESPON) som samlar 27 medlemsstater, EES-länderna och Schweiz är ett självständigt program med finansiering från Interreg och administrativt stöd av Luxemburgs regeringskansli. Collège d’Europe med campus i Brygge och Natolin är en privaträttslig stiftelse under belgisk lag.

På EU:s svenska hemsida heter EU-myndigheterna ”byråer”. Det avspeglar ett amerikanskt men däremot inte nutida engelskt språkbruk. EU:s engelska hemsida talar om ”agencies”, men här och var i EU-texterna hänger den äldre beteckningen ”bureaus” ännu kvar. Alla europeiska byråer är dock inte EU-myndigheter, så till exempel inte den numera nedlagda byrån för mindre använda språk (EBLUL) i Dublin. Den var en till kommissionen knuten mellanstatlig inrättning som kämpade för att tungomål som walesiskan, katalanskan, galiciskan och baskiskan skulle få sin plats i det europeiska samarbetet.

Fördragen är tystlåtna om myndigheterna

I fördragen har myndigheterna i stort sett passerat under radarn. Tidigare figurerade de inte alls och numera finns enbart några

indirekta omnämmanden.⁴¹ Därutöver har man länge hänvisat till några Luxemburg-domar som hävdar att de ursprungliga fördragen lade hinder i vägen för delegering av befogenheter, den mest berömda Meroni⁴² från sent 50-tal, men sådana ställningstaganden anses numera passerade av den politiska utvecklingen. Bortsett från en förordning om de verkställande myndigheterna finns inga generella bestämmelser om myndigheterna trots att kommissionen vid upprepade tillfällen försökt få en sådan tillstånd.

Ett första steg mot reglering togs i Vitboken om styrelseformerna i EU 2001, som rekommenderade en överföring av verkställighetsuppgifter till administrativa organ.⁴³ Därefter kom en särskild förordning som banade väg för att inrätta de så kallade exekutiva organen.⁴⁴ Det motiv som anfördes för att överföra hanteringen av vissa gemenskapsprogram till särskilda verkställighetsorgan var i första hand praktiskt. För att kommissionen skulle kunna koncentrera sig på sitt ”institutionella uppdrag” borde verkställighetsuppgifter överföras på ”en tredje part”, så kallade genomförandeorgan. Man kan höja på ögonbrynen inför dessa ordval: verkställighet är förvisso också en institutionell uppgift för kommissionen och de inrättade underordnade organen skulle i svensk förvaltningsrätt inte ha betecknats som tredje part. Men det centrala motivet framstår som både glasklart och helt jämförbart med bevekelsegrunderna för den delegation av kompetens neråt som ofta tillämpats i Sverige: de i vår mening exekutiva organen (”core executive” enligt internationell statsvetenskaplig terminologi) nämligen departementen vill kunna fokusera på politik snarare än förvaltning.

⁴¹ Art. 263 om domstolens behörighet att granska lagenligheten av rättsakter som antas av organ eller byråer, art. 265 om underlåtenhet att vidta åtgärder, art. 266 om skyldigheten att efterfölja domstolens beslut och art. 267b om förhandsavgöranden.

⁴² Mål C-9/56 och C-10/56 Meroni mot Höga Myndigheten EU:C:1958:7.

⁴³ Europeiska gemenskapernas kommission (2001).

⁴⁴ Rådets förordning (EG) 58/2003.

I förordningen bemyndigades kommissionen att på egen hand inrätta, ombilda och avskaffa genomförandeorgan på basis av noggranna kostnads- och lönsamhetsanalyser. Myndigheterna skulle anförtros budgetansvar, insamling och analys av alla uppgifter som krävs för att genomföra programmet och överlämnande av dessa uppgifter till kommissionen. Organen får inte ges uppgifter som innebär politiska ställningstaganden. Ledningen skulle anförtros åt en direktör som var och förblev tjänsteman i kommissionen och en styrelse med fem medlemmar, samtliga utsedda på två år av kommissionen själv. Verksamheten skulle kontrolleras genom den europeiska myndigheten för bedrägeribekämpning (OLAF), revisionsrätten och externa utvärderingar vart tredje år.

För de decentraliserade myndigheterna finns däremot inget gemensamt regelverk. Ett problem har legat på ett rent terminologiskt plan. Om de exekutiva myndigheterna ägnar sig åt genomförande eller verkställighet, vad ska man då kalla de övriga? I ett meddelande 2002 föreslog kommissionen ”tillsynsmyndigheter”, med den något krystade motiveringen att dessa myndigheters uppdrag var att ”aktivt delta i utövandet av de verkställande befogenheterna genom att utföra handlingar som bidrar till regleringen av ett visst område”.⁴⁵ Detta är inte vad vi i Sverige menar med tillsyn och passar heller inte in på flertalet av EU-myndigheterna. Förslaget lyfte inte.

Kommissionen presenterade 2005 en ny propå om reglering av EU-myndigheterna genom ett mellaninstitutionellt avtal.⁴⁶ Den processen gick också i stå, men kommissionen återkom några år senare med ett nytt meddelande om tillsynsmyndigheter.⁴⁷ Här erinrades om de många nya organ tillkommit, och kommissionen

⁴⁵ KOM(2002)0718 slutlig. Meddelande från kommissionen – Rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter.

⁴⁶ COM(2005)59 final. Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies.

⁴⁷ EU:s tillsynsmyndigheter – mot en gemensam ansats [SEK(2008) 323] KOM(2008) 135 slutlig.

efterlyste en samsyn mellan institutionerna kring deras status och uppgifter. Den inbjöd därför till en principdebatt i frågan.

Efter långvariga överläggningar i en gemensam arbetsgrupp enades de tre institutionerna till sist om en gemensam förklaring som de tre ordförandena utfärdade 2012.⁴⁸ Man accepterade här att myndigheterna är av flera olika slag och att helt enhetliga regler inte kan uppställas. Parlamentet förbehöll sig rätten till medinflytande och granskning. Något bindande regelverk kom dock inte till stånd, och finns ännu inte. Diskussionerna fortsätter i en gemensam arbetsgrupp. Samtidigt har myndigheterna själva börjat organisera sig och driver gentemot kommissionen en kritisk linje i fråga om de administrativa besparingskrav som infogats i det pågående finansiella ramverket. Ett slags europeisk generaldirektörsförening har tagit form, med starka synpunkter på den osthyvel som kommissionen vill tillgripa i sitt rationaliseringsarbete.

Svenskar i kontaktpunkternas Europa

När kommissionen och EU:s myndigheter beskriver sina förbindelser med nationella instanser undviker man sorgfälligt att antyda någon form av subordination. Nationella myndigheter är inte underordnade organ utan självständiga partners, länkar eller ännu hellre ”focal points”. På svenska blir det mestadels ”kontaktpunkter”. EU-lagstiftningen nämner ibland sådana nationella stödjepunkter, och även en del svenska förordningar, instruktioner och regleringsbrev infogar funktionen att vara kontaktpunkt bland myndigheternas uppgifter. Detta är för övrigt inte begränsat till EU utan gäller även FN-organ och andra internationella organisationer.

Men vad är då en kontaktpunkt? Begreppets innebörd har veterligen aldrig klargjorts. Det förefaller dock vara mångtydigt, med

⁴⁸ Gemensamt uttalande från Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om decentraliserade organ.
[http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_sv.pdf]

uppgifter som sträcker sig från informationsspridning och rådgivning till datainsamling och medverkan i olika former av problemlösning. För att bringa någon klarhet i frågan ska vi i detta och ett följande avsnitt se närmare på relationen mellan EU-myndigheter och svensk förvaltning. Först försöker vi skapa oss en bild av det svenska deltagandet och av hur mönstren kan variera i olika delar av det framväxande europeiska myndighets-systemet.

Svenskar i EU-myndigheternas ledningsorgan

Alla EU-myndigheter leds av något slags styrelse eller kombination av styrelser, men mönstren växlar. De sex så kallade exekutiva myndigheterna med säte i Bryssel eller Luxemburg har vid sidan om sina chefer enbart små tjänstemannastyrelser utsedda av kommissionen. Förklaringen till både ledningsstruktur och lokalisering kan spåras till dessa myndigheters tillkomsthistoria. De har till uppgift att verkställa den centrala fördelningen av anslag inom olika program, och de fortsätter därmed en verksamhet som tidigare bedrevs inom kommissionen. De framstår som ett slags avknoppningar från generaldirektoraten; möjligen handlar det i initialskedet inte om mycket annat än nya skyltar och nya brevpapper.

Självfallet ville man inte utsätta de tjänstemän som fortsatte sitt arbete inom nya organisatoriska ramar för någon omlokalisering. I förordningen om dessa exekutiva myndigheter (som lämpligen kan kallas EA-myndigheter eftersom denna bokstavskombination ingår i samtliga förkortningar) inskrevs därför att dessa skulle vara placerade på samma orter som kommissionen. EA-myndigheterna beskrivs som icke-permanenta och deras uppgifter tenderar att ändras när program sammanslås, tillkommer eller avvecklas vid startpunkten för nya finansiella perspektiv (långtidsbudgetar).

EA-myndigheter sorterar under ett enda generaldirektorat men betjänar ofta flera, vilket ger dem karaktären av servicebyråer. En annan modell uppvisar de så kallade decentraliserade myn-

digheterna vars ledningsstruktur påminner mera om kommittologiorganens. Här finns följaktligen företrädare för varje medlemsland och därutöver för kommissionen (dock inte som ordförande) och i några fall även andra organ och institutioner, såsom Europaparlamentet och ibland Ekonomiska och Sociala Kommittén. Sådan representation har där den förekommer ofta samband med de politiska kraftmätningar som föregick myndighetens tillkomst. Man kan i flera fall misstänka att parlamentet gav klartecken först sedan det tillförsäkrats ett viss medinflytande; det mönstret går igen inom kommittologi-sfären.

De nationella företrädarna har ofta suppleanter, och för Sveriges del finns då något olika mönster. Vid en enda svensk företrädare är det för det mesta en departementstjänsteman som företräder Sverige, men vid den vanligare varianten med två nationella företrädare är det normalt den berörda svenska myndigheten som besätter ordinarieposten medan suppleantplatsen tillfaller departementet. Företrädare för flera svenska myndigheter kan förekomma. I styrelser för tyngre europeiska myndigheter representeras Sverige av svenska verkschefer.

De nationellt sammansatta styrelserna går under olika beteckningar, alltifrån governing board, managing board eller administrative board till board of regulators eller board of supervisors. Namnskicket kan förbrylla, för vad som i den ena myndigheten kan beteckna den stora styrelsen med företrädare för alla medlemsstater är i den andra i stället ett mindre, verkställande organ. Sådana är vanliga och syftar inte enbart till att ge de europeiska myndigheterna formatmässigt mer hanterliga ledningsgrupper utan också till att ge dem legitimitet som oberoende expertorgan.

Annan svensk medverkan i EU-myndigheterna

Nu är det förstås inte enbart på styrelsenivå som svenska tjänstemän kommer i kontakt med EU-myndigheternas verksamhet. Det sker också på minst sju andra sätt:

1. Inom många EU-myndigheter finns underkommittéer som ibland omfattar alla länder men oftare är mer begränsade och baserade på ett väl reglerat internt urvalsförfarande. Vid denna rekrytering är man angelägen om att trygga myndighetens anseende för opartiskhet. Expertorganen är i många fall enbart rådgivande men kan också fatta beslut som i realiteten blir styrande. Flera myndigheter håller sig med stora klasar av expertråd och tillämpar öppna nomineringar till dessa i olika former. I andra fall ger man en viss plats för berörda partsintressen.
2. I medlemsländerna finns myndigheter som arbetar aktivt med information och vägledning om berörda program, i Sverige till exempel Skolverket, Universitets- och högskolerådet samt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. På EU-språk utgör de kontaktpunkter men de har inte såvitt det kan bedömas utifrån något reellt inflytande över den centrala medelsfördelningen. Möjligen spelar de någon roll i rekryteringen av experter och bedömare. I några EU-myndigheter med uppgifter inom arbetsmarknadsområdet finns spår av den trepartsstruktur som sedan starten har präglat ILO. I dessa kan svenska företrädare därmed ha uppgifter som företrädare för arbetar- eller arbetsgivarorganisationer.
3. Bland EU-myndigheternas omkring 6 500 anställda finns förstås också svenskar, inklusive personer med dubbelt medborgarskap eller medborgarskap i andra länder med erfarenheter från svenska lärosäten eller arbetsplatser. Sådana kombinationer blir allt vanligare och kan i EU-sammanhang bli till en fördel när man högre upp i karriären försöker tillgodose de mjuka kvoteringsprinciper som ibland tillämpas.
4. För speciella uppgifter medverkar på begränsad tid också sekunderade nationella experter. För myndigheter med krisbekämpningsuppgifter kan sådana insatser bli rätt omfattande, men i flertalet fall handlar det om enstaka personer anställda i den nationella förvaltningen. Mekanismen skapar en värdefull flexibilitet i tillgången på kompetens, men hur sådana

sekonderingar kommer till stånd och hur de utfaller kunde möjligen förtjäna en egen närmare undersökning: i både utbud och efterfrågan förefaller tidigare kontakter och myndighets-interna tillfälligheter spela en roll.

5. En annan komponent i samspelet utgör de svenskar som är anställda eller engagerade i olika europeiska organisationer och på den vägen får beröring med EU:s myndigheter. Av dessa har åtskilliga smalare eller bredare kontaktytor mot det civila samhället, ofta i form av reguljär medverkan av definerade intressegrupper.
6. Många EU-myndigheter har utöver specialiserade underkommittéer även expertgrupper eller arbetsgrupper för olika delområden. Bland de experter som myndigheterna anlitar eller inbjuder till olika möten finns både fristående forskare och tjänstemän i sektoriella specialmyndigheter eller departement. Detta deltagande kan bli mycket omfattande och förgrenat. Enbart den europeiska läkemedelsmyndigheten EMA uppger att 4 500 experter medverkar i dess arbete. En annan kategori utgör de tjänstemän som har kontakter med EU:s myndigheter inom ramen för sina egna svenska arbetsuppgifter. Det handlar dels om ämbetsverk vars verksamhet i stor utsträckning regleras av EU-lagstiftning (som Jordbruksverket, Konkurrensverket och Kommerskollegium), dels om myndigheter som medverkat i hanteringen av olika EU-program i Sverige (såsom Svenska ESF-rådet, Tillväxtverket, Ekonomistyrningsverket och länsstyrelser). Till detta kommer för särskilda program även regioner, landsting och kommuner.
7. Även genom EU:s egna institutioner kanaliseras ibland svensk medverkan. En del myndigheter följs löpande av Europaparlamentet, Ekonomiska och Sociala Kommittén och Regionkommittén, som då utser rapportörer eller företrädare.

I en enkätundersökning som Statskontoret utförde 2015 uppgav 38 av 166 svarande statliga myndigheter att de hade kontakter med EU-myndigheter. Två tredjedelar av myndigheterna hade

kontakter med någon eller några delar av EU-systemet. På frågan om i vilken roll man deltar i EU-arbetet svarade nio av tio att man främst deltog i egenskap av experter utifrån givet ansvarsområde i arbetet i kommittéer, arbetsgrupper, nätverk och liknande inom EU. Mindre än hälften uppgav att de deltog som representanter för regeringen eller Sverige.⁴⁹

EU-myndigheternas uppgifter och samspelet med nationell förvaltning

Nästan alla EU-myndigheter har kontakter med departement eller myndigheter på nationell nivå, men i olika former och med olika syften. I vissa fall framstår medlemsstatsorganen främst som kanaler för informationsspridning, i andra fall fungerar den europeiska myndigheten som mötesplats och arena för gemensamt lärande. Samarbetet kan också utmynna i stöd till nationella myndigheter eller mobilisering av krafter för gemensamma insatser.

För att illustrera spännvidden kan det vara lämpligt att skilja mellan olika slags EU-myndigheter. EU-portalens indelning av EU-myndigheterna i ”verkställande” och ”decentraliserade” framstår i det sammanhanget som mindre ändamålsenlig. Alla EU-myndigheter verkställer ju någonting, och decentralisering betyder i denna kontext inget annat än lokalisering utanför Bryssel eller Luxemburg. I stället används här andra kategorier. Indelningen får beskrivas som tentativ, och flera av de här nämnda myndigheterna har ett register av funktioner som gör att de skulle kunna placeras i flera grupper.

Myndigheter för central fördelning av programresurser (EA-myndigheter)

De betydande resurser som i EU-budgeten anslås för utdelning till enskilda mottagare, fysiska eller juridiska personer, sönderfaller i två huvudgrupper: dels de som fördelas genom en enda central beslutsprocess, dels de som utdelas genom nationella

⁴⁹ Statskontoret (2015).

beslutsprocesser under större eller mindre medverkan och övervakning av kommissionen.

Den centrala fördelningen har ursprungligen hanterats inom kommissionen men successivt alltmer överförs till så kallade verkställande myndigheter. De har alla EA i sina förkortningar och hanterar för det mesta program under flera generaldirektorat. De framstår därmed som fördelningsentreprenörer eller ”programhotell”. Som exempel kan nämnas myndigheten för små och medelstora företag, EASME, som administrerar 14 olika program inom områdena företag, miljö, energi och sjöfart. En annan stor medelsförvaltare är utbildnings- och kulturorganet EACEA som har hand om Erasmus+ (samlingsnamn för ett stort antal tidigare separata program), Creative Europe, Europe for Citizens och EU Aid Volunteers. Mindre vittfamnande är forskningsmyndigheten ERCEA som ursprungligen hanterade delprogrammet Ideas inom Sjunde Ramprogrammet för forskning men nu huvudsakligen handlägger anslag från Europeiska forskningsrådet (ERC).

För dessa EU-myndigheter liksom för de ansökningsbedömningar som ännu sker inom kommissionen gäller att det nationella deltagandet i mycket liten utsträckning kanaliseras genom nationella myndigheter. Sådana kan anlitas för informations-spridning men de experter som används i beredningsprocesserna rekryteras huvudsakligen genom oberoende sökprocesser, detta i syfte att undvika otillbörlig påverkan. Urvalens grundprincip avses vara meritokratisk. Detta leder i forskningsstödet regelmässigt till en viss snedfördelning av resurserna till förmån för stater med starka akademiska inrättningar, vilket EU kompenserar genom att andra forskningsanslag fördelas inom ramen för strukturpolitiken. Om ”excellens” är den ledande fördelningsprincipen i ena sfären väger utvecklingsbehov tyngre i den andra.

Myndigheter vilkas beslut är rättsligt bindande för enskilda
Till denna grupp hör Växsortsmyndigheten (CVPO), Byrån för harmonisering inom den inre marknaden (OHIM), Europeiska

byrån för luftfartssäkerhet (EASA) och Europeiska kemikalie-myndigheten (ECHA). Dessa har alla styrelser med företrädare för de olika medlemsländerna och därutöver expertgrupper inom ett stort antal delområden, inte minst kemimyndigheten. Till grund för verksamheten ligger omfattande lagar som innefattar avvägningar mellan olika intressen. Den praktiska tillämpningen av dessa regelverk rymmer därmed återkommande konflikter, men de frågor som pockar på avgöranden är samtidigt av en så specialiserad och föränderlig karaktär att de svårigen kan hanteras inom en ordinarie politisk process. För vissa slags ärenden gäller att EU-myndigheternas förslag underställs kommissionen för avgöranden. Specialistkunskaper är oundgängliga, och både lagstiftning och organisationsarkitektur har utformats för att i största möjliga mån undanröja riskerna för otillbörlig nationell påverkan. Svenska experter medverkar dock i dessa EU-myndigheters arbete, till exempel från Statens Växsortsnämnd (inom Jordbruksverket), Kommerskollegium, Konkurrensverket, Luftfartsverket och Kemikalieinspektionen.

Luftfartsverket beskriver på sin hemsida EASA som ”en paraplyorganisation för alla EU-länders luftfartsmyndigheter”. Kontakterna mellan ECHA och Kemikalieinspektionen är mycket täta. Generaldirektören Nina Crommier valdes 2012 till ordförande i ECHA:s styrelse. På Kemikalieinspektionens hemsida ger sökordet ECHA flera hundra träffar.

Rådgivande myndigheter

Åtskilliga myndigheter är framför allt specialiserade centra som samlar expertis och följer kunskapsutvecklingen inom olika områden. De ger råd både till kommissionen och till medlemsstaterna. Hit kan räknas Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA), Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA), Europeiska järnvägsbyrån (ERA) och Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA). Myndigheterna leds av styrelser med nationella företrädare liksom representanter för kommissionen, parlamentet, i fallet EMA även läkare, veterinärer och patientorganisationer. ESS-länderna Norge, Island och Liechtenstein har observatörer.

Kontakterna med medlemsstaterna är täta. Sökordet EMA ger 881 träffar på LäkeMedelsverkets hemsida (oktober 2015). En länk leder till en artikel där den nyvalde svenske ordföranden i den vetenskapliga kommittén för humanläkemedel Tomas Salmonson beskriver relationerna. Han erinrar om att den gemensamma europeiska läkemedelslagen trädde i kraft samma dag som Sverige blev medlem i EU. Samtidigt inrättades EMA som blev en samarbetande, nätverkande och koordinerande myndighet. Till skillnad från USA där expertisen samlas centralt hos Food and Drug Administration valde man i Europa att knyta samman de nationella myndigheterna. Detta har stora fördelar för de små länderna, anser Salmonson. Tidigare hände det att vetenskapligt bra produkter inte kom till Sverige därför att producenterna prioriterade de större marknaderna. Samordningen bidrar också till en effektiv kompetensförsörjning.

Prövningen av nya läkemedel som tidigare var rent nationell kan numera ske på tre vis: den centrala proceduren via EMA, proceduren för ömsesidigt erkännande eller den decentrala proceduren. Oavsett vilken väg som väljs fattas ett beslut som blir giltigt inom hela Europa. När Sverige i dag fungerar som rapportör eller referensland skriver man en rapport som sänds runt och kritiserar av systemmyndigheterna. Ofta arbetar man inom EMA med dubbla granskningsteam. I början fanns det enligt Salmonson en viss misstänksamhet mellan länderna, man beförde att de skulle försöka skydda sin egen läkemedelsindustri. Så blev det inte.

En ömtåligare fråga som länderna sannolikt inte vill släppa ifrån sig är enligt Salmonson gränserna för den offentliga finansieringen av läkemedlen. Även inom hälsoekonomi har det emellertid påbörjats ett samarbete, och detta fält påverkas även av den allt större samsynen i frågor kring effektivitet och hälsopolitiska prioriteringar.

Analysmyndigheter

Nära de rådgivande inrättningarna står ett tiotal EU-myndigheter som har till uppgift att samla in, analysera och till kommissionen eller myndigheter i medlemsstaterna vidarebefordra objektiv,

tillförlitlig och lättillgänglig information. Denna kan sedan användas på olika vis i nationella och europeiska policyprocesser. Analysorganen kan också beskrivas som organisatörer av nätverk, eftersom de fungerar som arenor för kontakter mellan specialister från olika länder.

Flera analysorgan präglas av sin tillkomsthistoria. De två tidigaste EU-myndigheterna Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop) och Europeiska institutet för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound) tillkom under 70-talet när Frankrike ville blåsa nytt liv i den sociala dimensionen, som dittills mest hade intresserat Italien med dess omfattande arbetslöshet i de sydliga landsändarna. Cedefop förlades till Berlin och fick en ledningsstruktur av trepartskaraktär, modellerad på ILO:s. När Grekland senare blev medlem i EU och den europeiska centralbanken samtidigt förlades till Frankfurt flyttades Cedefop till Saloniki. Svenska kontaktpunkter har varit Skolverket och det nu nedlagda Internationella Programkontoret.

Institutet för säkerhetsstudier (EUISS) har sitt ursprung i ett litet forskningscentrum inom Väst europeiska Unionen (VEU), den organisation som mellan 1954 och 2011 förenade de europeiska medlemmarna av NATO. När VEU fusionerades med EU medföljde centret i boet och övergick till att bli ett EU-organ inom andra pelaren, dock utanför revisionsrättens granskning, med egna finansieringsprinciper och en ovanlig ledningsstruktur ("politisk ledning" av säkerhetskommittén KUSP, ordförandeskap i styrelsen för den högre representanten för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik men därutöver styrelserepresentanter för alla medlemsländer).

Andra myndigheter inom gruppen är Europeiska miljöbyrån (EEA), Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (ETF), Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (EMCCDA), Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-OSHA), Europeiska byrån för nät- och informationssäkerhet (Enisa), Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar

(ECDC), Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE). Här är företrädare för svenska myndigheter ledamöter i styrelserna, ibland kompletterade med departementstjänstemän. I EIGE roterar länderna så att de har medlemmar under varannan mandatperiod.

I några fall har parlamentet vid sitt inrättande av myndigheterna förbehållit sig en roll vid urvalet av vetenskaplig expertis. Det gäller bland annat FRA, som granskar respekten för EU:s grundläggande rättigheter inom medlemsstaterna själva. Några av analysmyndigheterna har högt profilerade amerikanska förebilder, såsom ECDC vars transatlantiska motsvarighet är The Centers for Disease Control and Prevention i Atlanta.

Operativa myndigheter

Mellan 2000 och 2008 drev EU i före detta Jugoslavien den Europeiska byrån för återuppbyggnad (EAR), som med totalt 2,86 miljarder euro stödde investeringar i både fysisk och institutionell infrastruktur. Andra organ med operativa uppgifter kvarstår eller har tillkommit. Ett är myndigheten för rymdsatellitssystem GSA, som sedan 2004 har ansvaret för Galileo och andra uppgifter inom satellitnavigering. I verksamhetsregistret ingår både driftansvar och reglering, en kombination som tidigare varit vanlig i nationell kommunikations- och transportpolitik men som på senare år kommit ur modet. Ett annat är Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA), som samordnar den aktiva övervakning som krävs för att upprätthålla EU:s fångstrestriktioner. För Sveriges del har Havs- och Vattenmyndigheten det övergripande ansvaret för genomförandet av EU:s fiskerikontroll.

På det rättsliga och polisiära området pågår ett nära samarbete mellan europeiska myndigheter och svenska, såsom Polisen, Kustbevakningen och Riksåklagaren. Europol tillkom ursprungligen som ett mellanstatligt samarbete under den tid då de rättsliga frågorna i enlighet med Maastricht-fördraget låg i den så kallade tredje pelaren men är numera en egen myndighet. Tanken

var att låta Europol ta hand också om utbildningssambete, men efter diverse förhandlingar mellan medlemsländernas placerades detta i stället i en särskild myndighet (Cepol) som nära samverkar med nationella polisskolor. På åklagarsidan finns dels Eurojust för allmänna frågor, dels det europeiska åklagarämbetet EPPO som ännu inte har kommit i gång men avses ta itu med missbruk och bedrägerier riktade mot EU:s egen verksamhet. Andra inrättningar inom samma område är mer inriktade på kunskapsutveckling, lärande och erfarenhetsutbyte, såsom det europeiska rättskipningsnätverket EJM och den nya myndigheten för drift av stora datasystem inom rättsväsendet (eu-LISA). En myndighet som med medlemsstaternas samtycke tänks kunna mobilisera betydande resurser för akuta insatser är Frontex, som har sina svenska kontakter hos Polisen och i Kustbevakningen.

Interna serviceorgan

EU:s översättningsbyrå i Luxemburg är numera konstituerad som en egen myndighet. Andra institutionsövergripande serviceinrättningar som dataincidentbyrån CERT, den europeiska administrationskolan (EAS, ibland ESA), personalurvalsbyrån EPSO och publikationskontoret har som nämnts ovan däremot inte fått denna status.

En brokig flora

Den indelning av myndigheterna som här har gjorts uttömmar på inget vis variationsbredden i deras uppgifter. Bakom deras tillkomst ligger, på samma vis som för nationella myndigheter, ofta en önskan att få fart på konkreta insatser och att markera den politiska tyngden av särskilda EU-uppgifter. Om avknoppningarna i EA-myndigheter mest gick ut på att avlasta kommissionen från löpande verksamhet handlar inrättandet av andra myndigheter mer om strävan efter legitimitet och etablerande av en samlad europeisk sakkunskap. På så politiskt kontroversiella områden som kemikontrollen och läkemedelskontrollen gäller det att mobilisera en högt kvalificerad och oförvitlig expertis. När FRA fick till uppgift att bevaka medlemsländernas respekt för grundläggande rättigheter ville man säkerställa oväld och opartiskhet. För många myndigheter är det en huvuduppgift att knyta

samma fackkompetens från olika länder för att därmed höja kvaliteten hos medlemsstaternas myndigheter. Bredare utbildning kan också ges, som hos Cefop. I paketet ingår också ett element av bistånd till de senaste medlemsstaterna, vilkas förvaltning ännu rymmer spår av de tidigare diktaturregimerna.

Bortsett från sakpolitiska motiv för tillkomsten av EU-myndigheter kan man inte bortse från medlemsstaternas och i vissa fall regionernas starka intresse av själva lokaliseringen. Inrättandet av många myndigheter har föregåtts av långa och ibland sega dragkamper mellan olika länder. Innan EU:s livsmedelsmyndighet hamnade i Parma arrangerade staden och regionen en påkostad utställning inne i Europaparlamentets lokaler. Principen att minst en EU-myndighet ska finnas i varje medlemsstat får vid det här laget anses vedertagen om än inte fullt genomförd.

Samverkan mellan nationella myndigheter: exemplet Solvit

EU-myndigheterna fungerar i stor utsträckning som nätverksbyggare och träffpunkter för medlemsstaternas specialiserade myndigheter. Men det finns också åtminstone ett myndighetsnätverk som är mycket livaktigt utan någon stark central EU-myndighet. Varumärket är Solvit, som med visst fog antyder en hög problemlösningsförmåga. Nätverket beskrivs som informellt och riktar sig till enskilda och företag erbjuder en smidigare metod att lösa konflikter på den inre marknaden än den som står till buds genom det formella rättssystemet eller anmälan till kommissionen.

Solvit är tillkommet på kommissionens initiativ men fungerar i allt väsentligt självständigt genom horisontala kontakter mellan medlemsstaterna. I varje EU- och EES-land finns ett Solvit-centrum som hanterar problem dels från enskilda och företag inom det egna landet, dels från systerorganen i de andra länderna. Genom kontaktpunkternas lokalkunskaper om de nationella rättsliga och administrativa irrgångarna lyckas man ofta undanröja hinder mot rättigheterna att bo, arbeta, studera, exportera eller importera varor, erbjuda tjänster eller etablera sig i vilket

EU-land som helst. Man har som mål att lösa anmälda problem inom tio veckor; skulle detta visa sig omöjligt kan frågan föras upp till högre politisk nivå. Problemen spänner över sådana fält som varuimport, varuexport, tjänstehandel, företagsetablering, erkännande av yrkeskvalifikationer och examensbevis, tillträde till utbildning, socialförsäkringstillhörighet, rättigheter på arbetsmarknaden samt import och registrering av motorfordon. Solvit-centrum i Sverige är Kommerskollegium, som under 2013 (senaste rapporterade år) hanterade 192 ärenden.

Den svenska förvaltningsmodellen i fara?

Framväxten av mer eller mindre oberoende EU-myndigheter var inte förutsedd när Sverige blev medlem av den Europeiska Unionen och statsmakterna bedömde EU-systemet som fullt kompatibelt med den svenska förvaltningsmodellen. Den har heller inte prövats mera principiellt vid de fördragsreformer som därefter har skett och som Sverige tagit del i – Amsterdamfördraget, Nice-fördraget och senast Lissabon-fördraget. Vad som passerat riksdag och regering är enbart de enskilda besluten om inrättande av olika organ och deras befogenheter inom olika förvaltningsområden.

Finns det – mot denna bakgrund – skäl till oro för att den bedömning om den svenska förvaltningsmodellens förenlighet med EU-modellen som gjordes inför inträdet inte längre är hållbar? Har den fortgående framväxten av EU-myndigheter lett till försvagade styrmöjligheter för de svenska statsmakterna i förhållande till den egna förvaltningen? Har svenska myndigheter blivit beroende av EU-systemet, i några fall infogats i en alltmer federativ europeisk administrativ miljö? Jacobsson och Sundström påpekar att myndigheter som Konkurrensverket och Kommerskollegium följer agendor som ligger mycket nära de generaldirektorat och den myndighet som ansvarar för den europeiska inre marknaden.⁵⁰

⁵⁰ Jacobsson & Sundström (2006).

Frågan har också undersökts från rättsliga utgångspunkter. Edvardsson hävdar att lojalitetsplikten gentemot beslut på EU-nivå mycket väl kan komma i konflikt med myndigheternas lydnad under regeringen och svensk lag.⁵¹ En myndighet skulle med hänvisning till EU-regler kunna åsidosätta svensk rätt och även ifrågasätta svensk reglering, exempelvis när den leder till konkurrensbegränsningar. Ser man till primärrätten finns det säkert fog för sådana varningar, men i praktiken förefaller problemet inte ha lett till några större problem. Även om Sverige och svenska företrädare i vissa frågor driver särståndpunkter som inte får gehör i EU-myndigheternas bedömningar förefaller spänningarna mycket begränsade. På de flesta områden där EU-myndigheter är verksamma råder en utpräglad samsyn mellan unionens och Sveriges prioriteringar.

Innan den vidare frågan om kompatibilitet kan besvaras kan det finnas skäl att erinra om några mer generella tendenser i de senare decenniernas förvaltningsutveckling. Det är inte bara EU-medlemskapet som lett till en kraftig internationalisering av det svenska samhället. Ett omfångsrikt knippe av indikatorer bekräftar att de gränsöverskridande impulsflödena ständigt ökar. Det handlar om ett stadigt växande utbyte av varor och tjänster, om gemensamma miljöutmaningar, om nya rörelsemönster liksom om allt tätare flöden av data och information. Massmedier, utbildning och forskning är andra fält som bidrar till att göra nationalstatens gränser alltmer porösa. För några globaliseringsvariabler kan man notera en viss nedgång efter 2008, men huvudtendensen mot ett växande utbyte förefaller alltfjämt solid.

Många inslag i denna utveckling kan sägas underminera de vertikala inslagen i samhällsstyrningen och främjar i motsvarande mån de horisontella inslagen. Både i den traditionella svenska styrningsmodellen och i den reviderade version som betonar effektivitet, resultatorientering och andra inslag i "new public management" lägger man stor vikt vid hierarkiska relationer (politik-förvaltning, beställare-utförare). De demokratiskt valda

⁵¹ Edvardsson (2006).

organen förutsätts lägga fast målen och staka ur riktlinjerna, medan offentliga och privata verkställare ska vara följsamma och effektuera dessa beställningar på bästa möjliga vis.

Verklighetsunderlaget för detta program ifrågasätts emellertid i stora delar av den samtida organisationsforskningen, där man noterar betydande begränsningar i de högre organens förmåga att formulera meningsfulla och vägledande mål. Den klassiska principal-agent-modellen håller inte riktigt vid konfrontation med verkligheten, utan samspelet mellan nivåerna visar sig vara långt mer varierat och sammansatt. Den överblick och de insikter man har i de politiska instanserna räcker ofta inte till för att formulera preciserade mål, utan i stället blir det lätt breda visioner utan konkretion och förutsättningar att ge tydlig vägledning. Restriktioner och styrimpulser kommer i detta framväxande system inte enbart uppifrån utan ur många olika, ofta svåröverblickbara källor. Perspektivförskjutningen beskrivs ibland som ett paradigmskifte från "government" till "governance". Man möter också uttrycket nätverksstyrning.

Mot denna bakgrund finns det goda skäl att inte se det växande samspelet mellan EU-myndigheter och svenska myndigheter som ett hot mot inhemsk styrning. De professionella kontakterna med kolleger i andra länder ger snarare värdefulla impulser och berikar myndigheternas kunskapsunderlag. De främjar innovationer och accelererar den egna utvecklingen. Det problem som kvarstår för de politiska instanserna är förstås att hushålla med begränsade resurser, och det problemet underlättas inte av att expertorganen blir alltmer laddade med internationellt baserade analyser, jämförelser och normer – liksom alarmrapporter. Ett välkänt fenomen i den svenska budgetprocessen är således att äskande myndigheter gärna hänvisar till internationella professionella normer och ibland övertolkar den bindande karaktären av påbud i EU-lagstiftning eller internationella konventioner.⁵²

⁵² Athoff & Wallgren (2012), Tarschys & Eduards (1975).

Framväxten av EU-myndigheter med högst varierade repertoarer kan därför knappast sägas utgöra något hot mot den svenska förvaltningsmodellen. Den har tvärtom bidragit till att vidga de svenska myndigheternas kontaktytor gentemot kolleger i andra länder och därmed berikat deras beslutsunderlag och analytiska kompetens. Till den del verksamheten är operativ öppnar inrättandet av åtskilliga EU-myndigheter också nya vägar till gemensamma insatser. Samtidigt leder den förhöjda medvetenheten om olika risker och utmaningar till en skärpt konkurrens om tillgängliga offentliga medel. På detta predikament erbjuder EU-samarbetet ingen lösning.

Bilaga – EU:s myndigheter

Myndigheterna, deras förkortningar, lokaliseringsort och år för inrättande.

-
- Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (EUROFOUND) Dublin 1975
 - Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop) Thessaloniki 1975
 - Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (EMCDDA) Lissabon 1993
 - Europeiska miljöbyrån (EEA) Köpenhamn 1994
 - Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (ETF) Turin 1994
 - Gemenskapens växtsortsmyndighet (CPVO) Angers 1994
 - Översättningscentrum för Europeiska unionens organ (CdT) Luxemburg 1994
 - Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) London 1995
 - Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-OSHA) Bilbao 1996
 - Europeiska polisbyrån (Europol) Haag 1999
 - Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO) Alicante 1999
 - Europeiska polisakademin (Cepol) Bramshill 2001
 - Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier (ISS) Paris 2001
 - Europeiska byrån för sjösäkerhet (EMSA) Lissabon 2002
 - Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) Parma 2002
 - Europeiska unionens satellitcentrum (EUSC) Torrejón de Ardoz 2002

- Europeiskt organ för förstärkning av samarbetet på det rättsliga området (Eurojust) Haag 2002
 - Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) Köln 2003
 - Europeiska försvarsbyrån (EDA) Bryssel 2004
 - Europeiska järnvägsbyrån (ERA) Valenciennes 2004
 - Europeiska tillsynsmyndigheten för GNSS (GSA) Bryssel 2004
 - Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex) Warszawa 2005
 - Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA) Vigo 2005
 - Europeiska unionens byrå för nät- och informations-säkerhet (ENISA) Heraklion 2005/2013
 - Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) Solna 2005
 - Europeiska institutet för jämställdhet (EIGE) Vilnius 2007
 - Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA) Helsingfors 2007
 - Europeiska unionens byrå för de grundläggande rättigheterna (FRA) Wien 2007
 - Europeiska systemrisknämnden (ESRB) Frankfurt am Main 2010
 - Europeiska bankmyndigheten (EBA) London 2011
 - Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA) Frankfurt am Main 2011
 - Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) Valletta 2011
 - Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) Paris 2011
 - Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA) Tallinn 2012
-

Referenser

Atthof, K. & Wallgren, M. (2012) *Clarifying Goldplating. Better Implementation of EU Legislation*. Regelrådet.

Britz, M. & Tarschys, D. (2011) The Europeanization of Policy. *International Encyclopedia of Political Science*. London: Sage Publications, 2011.

Busuioc, M., Groenleer, M. & Trondal, J. (2012) *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*. Manchester University Press.

Clemens, T. et al. (2014) *Implementation of National Contact Points for Cross-Border Healthcare in EU Member States: A Comparative Analysis Using Websites and Short Interviews*. Epecs & Maastricht University.

Curry, D. (2014) *Trend for the Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future-Looking Research in Public Administration*. Cocops, European Commission.

Dan, S. et al. (2012) *Effects of Privatization and Agencification on Citizens and Citizenship: An International Comparison*. Cocops, European Commission.

Edvardsson, E. (2006) *Konkurrensverket som regeringens eller EU-kommissionens förlängda arm? I Marcusson, L. 2006. God förvaltning – ideal och praktik. Juridiska fakulteten i Uppsala, årsbok 2006*.

Egeberg, M. & Trondal, J. (2009) Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. *Governance* 22:4.

Europeiska kommissionen (2002) *Meddelande från kommissionen – Rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter*. KOM(2002)0718 slutlig.

Europeiska kommissionen (2001) *Kommissionens rapport om styrelseformerna i EU*.

Europeiska kommissionen (2005) *Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies*. COM(2005)59 final.

Europeiska kommissionen (2008) *EU:s tillsynsmyndigheter – mot en gemensam ansats*. [SEK(2008) 323] KOM(2008) 135 slutlig.

Jacobsson, B. & Sundström, G. (2006) *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö, Liber.

Lewis, D. E. & Selin, J. L. (2013) *Sourcebook of United States Executive Agencies*. Washington, DC: Administrative Conference of the United States.

Majone, G. (1997) The New European Agencies: Regulation by Information. *Journal of European Public Policy* vol. 4:2.

Scholten, M. & van Rijsbergen, M. (2014) The Limits of Agencification in the European Union. *German Law Journal*.

Statskontoret (2015) *Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU*.

Tarschys, D. & Eduards, M. (1975) *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*. Malmö, Liber.

van Thiel, S. (2011) Comparing Agencification in Central Eastern European and Western European Countries: Fundamentally Alike in Unimportant Respects? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*.

Aktör, arena eller klubb för att skapa gemenskap?

Sven-Olof Junker

Den europeiska metaförvaltningen

Det ökande antalet EU-myndigheter innebär att allt fler svenska myndigheter utgör delar av en omfattande europeisk organisation. Med avseende på att EU-myndigheter i första hand ska forma *andra* (nationella) myndigheters beslut och arbete, snarare än att inrätta självständiga procedurer för att genomföra politik, menar jag att deras uppdrag ska beskrivas som ett slags ”förvaltning av förvaltning”, eller *metaförvaltning* som jag väljer att kalla det.⁵³

Kartläggningar av EU-myndigheternas organisation visar att de generellt består av två samspelande delar: å ena sidan ett sekretariat med EU-tjänstemän som tillhör olika avdelningar och enheter, och å andra sidan styrelser, beslutskommittéer och arbetsgrupper med i första hand delegater från de berörda myndigheterna i medlemsstaterna.⁵⁴ Genom att organisera representanter och delar av nationella myndigheter ska EU-myndigheter integrera förvaltningen i Europa.

I allmänhet förväntas myndigheter kunna göra avvägningar och bedömningar som är neutrala och fackmässiga. Beslut som däremot fattas i EU-myndigheter är i många fall beroende av att bedömningar görs parallellt i flera EU-länder. I vissa fall ska nationella myndigheter ta fram ståndpunkter eller utföra undersökningar hemmavid med anledning av EU-myndigheters ärenden. Det händer också att EU-myndigheter delegerar ett relativt omfattande beslutsförberedande arbete direkt till något av de

⁵³ Kapitlet baseras på en studie närmare beskriven Junker i, S-O. (2014). *Att skapa gemenskap – hur beslut fattas i en EU-myndighet*. Avhandling vid Handelshögskolan i Stockholm.

⁵⁴ Christensen & Nielsen (2010).

nationella verken. Ibland ska nationella myndigheter förbereda yrkanden i de europeiska beslutsprocesserna. I många fall har svenska myndigheter, liksom myndigheter i EU:s övriga medlemsstater, kommit att bli tämligen invävda i EU-myndigheters beslutande arbete.

För att förstå den gemenskap mellan myndigheter som skapas genom inrättandet av EU-myndigheter kommer det här kapitlet närmare undersöka hur beslut tas i EU-myndigheter. Jag har valt att studera beslutsfattande för att det utgör en väsentlig aktivitet i de flesta organisationer. Beslut tas för att styra vilka handlingar som ska utföras, men också för att fastställa gemensamma normer eller för att lösa konflikter i verksamheten eller mellan medlemmarna. Dessutom fyller beslut den viktiga uppgiften att kommunicera såväl internt som externt om vad som görs i verksamheten, och inte minst vad som ska utföras i framtiden.

Frågeställningen som jag uppehåller mig vid är vilka metoder och former som används för att ta gemensamma beslut i EU-myndigheter, och hur de nationella myndigheterna förhåller sig till både varandra och den europeiska myndigheten i dessa processer. För att besvara dessa frågor har jag utfört en djuplodande fallstudie av den europeiska läkemedelsmyndigheten European Medicines Agency (EMA). Sedan starten är den lokaliserad i London, med uppdraget att godkänna nya läkemedel för EU:s medlemsstater.

Det går att läsa i den EU-förordning som inrättade EMA att det anses ”nödvändigt att gemenskapen ges förutsättningarna för att kunna avgöra tvister mellan medlemsstaterna om läkemedels kvalitet, säkerhet och effekt, så att verklig harmonisering kan uppnås av de administrativa beslut som fattas.”⁵⁵ Eftersom EMA ska lösa tvister mellan medlemsstaterna menar jag att den är särskilt lämplig att närmare studera för att förstå hur nationella myndigheter kommer överens i EU-myndigheter, och vilka effekter som EU-myndigheter har på nationella myndigheter

⁵⁵ Rådets förordning (EEG) nr 2309/93 av den 22 juli 1993.

överlag. Jag utgår också från att EMA-fallet kommer att lära oss mer om hur beslut formars och tas i EU:s metaförvaltning.

Tre beslutsroller i europeiska läkemedelsverket EMA

I EMA-studien har jag använt mig av flera kvalitativa insamlingsmetoder: textstudier, intervjuer och deltagande observationer. Studiens fokus har legat på att studera beslutsrelaterade händelser i deras lokala sammanhang, innebörden i enskilda beslutsmöten och hur olika delar av organisationen samspelar och bildar en enhet. Jag har också kartlagt hur enskilda beslutsärenden vandrar genom EU-myndighetens lokaler som fysiska objekt, vilket bland annat har inneburit ”skuggning” av enskilda beslutsfattare i deras arbete. Tanken har varit att därigenom få en bättre förståelse av beslutsvillkoren i denna form av förvaltningsorganisation: exempelvis vem som får delta, vem som måste delta och vad de förväntas göra. Genom att analysera material från flera källor har jag också försökt öka rimligheten för mina resultat.

Studien konstaterar att det europeiska läkemedelsverket EMA i arbetet med att godkänna nya läkemedel till EU:s gemensamma marknad intar tre beslutsroller parallellt. För det första som *aktör för europeiska regler*. EMA tar initiativ till och samordnar processer för att utforma och anta gemensamma riktlinjer för de behöriga myndigheterna. I rollen som regelsättare kan EMA kategoriseras som en ny uppdragsgivare för nationella läkemedelsverk. Reglerna som antas i EMA är inte tvingande direktiv utan istället frivilliga riktlinjer för de berörda myndigheterna i medlemsstaterna. Regleringen som EMA åstadkommer kan därmed kategoriseras som en ”mjuk” form av delvis överstatlig styrning.

För det andra intar EMA rollen som *arena för myndighetskonkurrens*. När EMA beslutar om läkemedelsgodkännande väljs i de flesta fall två nationella företrädare som ”rapportörer”. I arbetet med att utvärdera företagens ansökningar använder sig rapportörerna av resurser från sina hemmavarande läkemedelsverk. För att kompensera för dessa kostnader tillfaller en stor del

av den rätt så ansevärda ansökningssumman som EMA tar ut av företagen till de myndigheter som utför rapportörskapen. Detta skapar ett utmanande regleringsuppdrag såväl som en intäktskälla för de nationella verken att konkurrera om.

För det tredje intar EMA en roll jag benämner som *klubb för ömsesidiga dialoger*. I arbetsgrupper och kommittéer samlar EMA jämspelta experter från medlemsstaternas behöriga myndigheter. Dessa mellanstatliga grupper som skapas ska principiellt bereda och bedöma ärenden genom ömsesidiga samtal och erfarenhetsutbyten. I kommittéerna förväntas deltagarna kunna komma överens om gemensamma problembilder och lösningsförslag, vilket i förlängningen borde minska konflikterna mellan medlemsstaterna och även harmonisera beslut som fattas i myndigheter på nationell nivå.

Fortsättningsvis kommer jag mer noggrant gå igenom dessa roller var och en för sig med fokus på de specifika besluten som tas och slutligen hur de nationella myndigheterna förhåller sig till EMA i processerna.

Aktör för europeiska regler

Historiskt anses läkemedelsmarknader i EU ha varit svåra att integrera eftersom vilka läkemedel som används i vården i stor utsträckning har betraktats som nationella angelägenheter. Att praxisen för läkemedel är kulturellt betingad förklarar delvis varför drygt hälften av befolkningen i Frankrike förskrevs ett receptbelagt preparat innan EMA inrättades 1995, medan motsvarande siffror i Sverige och Italien för samma år var 6,1 respektive 5,2 procent.⁵⁶ Inte bara läkemedlens namn och utseende har historiskt varit olika i Europa. Även vilka sjukdomar de förskrivs för samt preparatens styrka och mängd skiljer sig åt mellan länderna.

I syfte att harmonisera läkemedelsmarknaden i gemenskapen etablerades redan 1975 en mellanstatlig expertkommitté i syfte att närmare kontrollera godkända läkemedel. Numera finns den

⁵⁶ Mossialos, Mrazek & Walley (2004).

omstöpt inom ramen för EMA:s verksamhet under förkortningen CHMP (Committee for Medicinal Products for Human Use). Det ursprungliga direktivet som instiftade CHMP markerar att den ska verka som mötespunkt och koppling mellan myndigheter i medlemsstaterna. I samband med att idén om den inre marknaden formulerades av EU-kommissionen i mitten av 1980-talet gjordes även bedömningen att läkemedelsgodkännanden i de flesta EU-stater var långdragna och ineffektiva, och att samordnande processer skulle stärka medlemsstaternas ekonomier.⁵⁷ CHMP fick därmed ett mer omfattande uppdrag att synkronisera medlemsländernas godkännanden.

Denna och ytterligare några reformer av läkemedelsregleringen fram till slutet av 1980-talet hade dock begränsad genomslagskraft. Myndigheterna i medlemsstaterna upplevdes inte ta tillräcklig ömsesidig hänsyn till varandras medicinska bedömningar, varför företagen fortfarande behövde ansöka med samma preparat i flera länder parallellt, alternativt endast söka i länder med stor marknadspotential.⁵⁸ Med industrin på sin sida utarbetade EU-kommissionen i början på 1990-talet ett första förslag till att etablera en europeisk beslutsordning för läkemedelsgodkännande.⁵⁹ Förslaget som slutligen vann medlemsstaternas gillande var att låta den mellanstatliga kommittén CHMP utgöra en central del i EU:s nya läkemedelsmyndighet.

Den ursprungliga EMA-förordningen (2309/93/EEG) stadgar att EMA ska vara försedd med ytterligare två delar: dels en styrelse med representanter från medlemsstaterna och dels ett permanent sekretariat som ska ”ge tekniskt och administrativt stöd till [...] kommittéerna och säkerställa en god samordning mellan dem” (artikel 51.1). Det innebar inledningsvis uppgiften att utveckla gemensamma mallar för EMA-arbetet som utfördes av flera nationella myndigheter. Sekretariatet ålades att också skapa ett

⁵⁷ Permanand & Mossialos (2004).

⁵⁸ Abraham & Lewis (2000).

⁵⁹ Permanand & Altenstetter (2004).

antal arbetsgrupper med experter från de nationella myndigheterna samt inrätta ett europeiskt expertnätverk som ska användas av CHMP och EMA:s andra vetenskapliga kommittéer (i dagsläget finns sju EMA-kommittéer).

EMA-sekretariatets ställning har gradvis stärkts sedan starten 1995.⁶⁰ Exempelvis ska sekretariatet enligt nuvarande lagstiftning även bistå kommittéerna i EU-myndighetens vetenskapliga arbete. En central vetenskaplig enhet har därför inrättats på sekretariatet för att komplettera kompetensen hos de nationella myndigheterna. Personalstyrkan för EMA-sekretariatet har också växt kraftigt. Det första året 1995 anställdes 67 personer. Redan 2005 passerade sekretariatet 400 anställda och i dagsläget arbetar nära tusen personer på EMA i London. Ett antal långtidsvisioner och strategiska utvecklingsplaner har dessutom antagits och det generella intrycket från min tid på sekretariatet är att det finns en stark uppfattning bland medarbetarna om dess viktiga roll som ”hubben” i ett europeiskt förvaltningsnätverk för ett effektivt läkemedelsgodkännande.

Synen på EMA-sekretariatet som EU-myndighetens överstatliga del förstärks av att dess arbetsordning och tjänsteföreskrifter är ett arv från EU-kommissionen. Det innebär bland annat att stora delar av sekretariatets arbete är reglerat i detalj. Exempelvis finns ett stort antal ”service notes” om klädkoder på kontoret, arbetstider och hur dokument ska förstöras. Vid sidan av dessa tillämpas ett hundratal så kallade ”SOPs” (Standard Operating Procedures). De är dokument som beskriver hur man kallar till möten, validerar en ny läkemedelsansökan och hur man registrerar och sparar dokument i den gemensamma databasen.

För att säkerställa förutsägbarheten i EMA:s beslutande arbete förespråkar EU-lagstiftningen att gemensamma principer och riktlinjer även utformas för nationella verksamheter för läkemedelsgodkännande. Genom gemensamma europeiska regler förväntas EU-myndigheten fånga upp historiska avvägningar och

⁶⁰ Groenleer (2009).

erfarenheter. Externa forskares och experters kunskaper kan också inpräntas i europeiska riktlinjer. Enhetliga regler anses göra det möjligt för nationella experter att inom ramen för EMA:s procedurer fatta stringenta beslut som varken är beroende av deras nationella eller organisatoriska tillhörighet. Den här föreställningen utgår från att det i första hand är reglerna, och inte tjänstemännen som utför bedömningarna, som ger EMA-besluten legitimitet.

I många avseenden framstår EMA-sekretariatet som en blåkopia av byråkratins urkund. Legitimitet ska uppnås genom en höggradigt reglerad verksamhet. Denna princip gäller för de anställda på sekretariatet. Däremot har sekretariatet ingen formell auktoritet över nationella läkemedelsmyndigheter. De regler som utformas för behöriga myndigheter är istället riktlinjer eller ståndpunkter (guidelines) och antas formellt av EMA:s kommittéer. Men även om reglerna utvecklas i samråd med nationella delegater utformas de i första hand av tjänstemän på sekretariatet.

Utformningen av europeiska riktlinjer för att skapa gemensamma uppfattningar och handlingsmönster i medlemsstaterna anses av många i min fallstudie av EMA som EU-myndighetens mest centrala uppdrag. Sekretariatet bedriver också ett omfattande arbete med att sprida dessa regler, exempelvis genom utbildningsprogram för nationella myndighetsföreträdare. Inom några områden har EMA på sekretariatets inrådan skapat grupperingar för nationella tjänstemän som kallas ”tankesmedjor”. Även jämförande granskningar av de nationella myndigheternas arbete och resultat, så kallade ”peer reviews”, utgör återkommande inslag i sekretariatets arbete. Sammanfattningsvis utgår synen på EMA som europeisk regelsättare i första hand från EMA-sekretariatet. Att sekretariatet sedan starten har stärkt sitt inflytande i EMA:s beslutande verksamhet kan också tolkas som ett tecken på att rollen som aktör för europeiska regler över tiden har blivit viktigare för EU-myndigheten.

Arena för myndighetskonkurrens

I de följande två avsnitten förflyttas fokus i berättelsen om EMA till det beslutande arbetet som bedrivs i EU-myndighetens vetenskapliga kommitté CHMP. Såsom beskrivet ovan så fyller kommittén en central roll i processerna för att godkänna nya läkemedel. Kortfattat så utnämns två av CHMP:s medlemmar till rapportörer i EMA:s bedömningar av läkemedelsansökningar. De valda rapportörerna använder sig av resurser från sina respektive nationella läkemedelsverk för att utföra EU-myndighetens beslutsförberedande arbete, och EMA kompenserar myndigheterna för de kostnader som arbetet medför.

Rapportörskapsfördelningen skapar en plattform för konkurrens mellan medlemsstaternas myndigheter. Framför allt under EMA:s första tioårsperiod hade de ansökande läkemedelsföretagen dessutom ett stort inflytande över vilka som blev rapportörer. Kommittén skulle nämligen komma överens om rapportörskapsfördelning efter att ha tagit hänsyn till företagets rekommendationer. I praktiken blev företagets önskemål avgörande. Det gav i sin tur upphov till att flera av de nationella myndigheterna valde att marknadsföra sig mot industrin för att öka chansen att vinna konkurrensen och bli valda som rapportörer.

Att den här formen av dold myndighetskonkurrens faktiskt har inverkat stort på hur EMA delegerade beslutsförberedande arbete till nationella läkemedelsverk har uppmärksammats på flera håll.⁶¹ Intressant nog har EU-myndigheten tillämpat en slags marknadsmässig ordning för att avgöra vem som ska utföra de vetenskapliga utvärderingarna som också utgör EMA:s kärnarbete. Nationella myndigheter måste vara villiga att "sälja" tjänsten som rapportör till de ansökande företagen, som i sin tur kan "köpa" tjänsten av flera konkurrerande aktörer. Precis som börsmäklare på en marknad behöver EU-myndigheten i avseende på rapportörskapsfördelning heller inte fatta några aktiva beslut

⁶¹ Jacobsson & Mörth (1998).

om alternativen som väljs, endast se till att de nationella verken konkurrerar på likvärdiga villkor.

Under EU-myndighetens tio första år var rapportörskapen synnerligen ojämnt fördelade bland medlemsstaternas läkemedelsmyndigheter. De fem mest aktiva myndigheterna utförde drygt hälften av rapportörskapen för EMA (Storbritannien, Sverige, Frankrike, Tyskland och Danmark i fallande ordning). De fem minst aktiva utförde endast en tiondel av jobbet (Portugal, Finland, Österrike, Luxemburg och Grekland). I viss grad kan fördelningen förklaras av ländernas befolkningens mängd och ekonomiska situation men fallstudien visar också att nationella strategier har gett utdelning. Det svenska Läkemedelsverket antog exempelvis en omfattande och långvarig EMA-strategi för att bland annat vinna rapportörskap. Eftersom den bekräftades av regeringen kan den betecknas som nationell angelägenhet. I regleringsbrevet för budgetåret 1996 specificeras exempelvis att Läkemedelsverket ska ”verka för att erhålla uppdrag som rapportör” i EMA, och året därpå föreskrev regeringen att verkets mål ”är att erhålla största möjliga inflytande över besluten avseende godkännande och uppföljning av läkemedel”.

Det har framkommit att inte bara svenska Läkemedelsverket utan de flesta andra nationella läkemedelsmyndigheter i EU-staterna har antagit någon form av strategi för hur de ska förhålla sig till EMA. I flera fall har medlemsländer med nationella intressen i läkemedelsindustrin och läkemedelsproduktion satt upp som mål att vinna många rapportörskap. Omvänt har länder med relativt liten läkemedelsproduktion fattat beslut om att *inte* agera som rapportörer i särskilt stor omfattning. Besluten om vem som ska agera som EMA-rapportör fattades fram till 2007 genom en kombination av nationella målsättningar och de reglerade företagens preferenser.

Åren som följde EU:s stora utvidgning i medlemsstater 2004 var däremot en period då EMA-sekretariatet initierade en rad sammanlänkade processer för att stärka kapaciteten att utföra rapportörskap i fler EU-länder. Medlemsstater som inte hade

kapacitet att utföra vetenskapliga bedömningar inom alla medicinska områden uppmanades att specialisera sig. Ledande tjänstemän på EMA-sekretariatet förordade att nationella myndigheter skulle bilda "centres of excellence" inom enskilda områden av den medicinska vetenskapen. På förhand behövde CHMP-medlemmarna berätta vilket team i den nationella myndigheten som skulle utföra rapportörsarbetet. I samband med att EMA skulle låta nationella kapaciteter och kompetenser bli vägledande i besluten om rapportörskapsfördelning togs företagens rätt att rekommendera rapportörskapet bort. På egen hand skulle EMA besluta om rapportörskap enligt så kallade "objektiva kriterier" för att bedöma erfarenhet och kompetens hos nationella myndighetsföreträdare.

Åtminstone några år efter reformen som genomfördes 2007 hade den begränsad effekt i praktiken. Besluten om rapportörskap i EMA var fortfarande betingade av historiska utfall, rådande omständigheter och vilka uppfattningar som fanns bland ledande tjänstemän i EU-myndigheten. Nyligen har EU-myndigheten emellertid fattat beslut om att öka antalet behöriga myndigheter som deltar som rapportörer. Årsredovisningen för 2014 anger att dessa beslut har gett effekt: från att 16 EU-medlemsländer deltog som rapportörer under verksamhetsåret 2010 ökade antalet till 24 under verksamhetsåret 2014. Att allt fler nationella myndigheter ska delta i EMA:s utredningsarbete kan också innebära att myndighetskonkurrensen ökar, samt att EU-myndighetens roll som arena för myndighetskonkurrens ytterligare stärks.

Klubb för ömsesidiga dialoger

Kommittéer som CHMP kategoriseras emellanåt som klubbar bestående av tjänstemän från medlemsstaterna som utgör den yttersta kompetensen inom ett visst regleringsfält.⁶² En slutsats i forskningen om EU:s utbredda kommittéförfarande är att det kan bidra till konstruktiva dialoger mellan ledande beslutsfattare i medlemsstaterna.⁶³ Uppställningen kan liknas vid det som ibland

⁶² Pierre & Peters (2009).

⁶³ Christiansen & Larsson (2007).

kallas för ”deliberativ demokrati”, även om det strikt sett inte alls berör medborgare i medlemsstaterna.

Hierarkin borde vara nedtonad för att beslutsdeltagarna ska kunna inta en ömsesidig respekt för varandras kunskaper och erfarenheter, och därmed för att den deliberativa ordningen ska uppstå i EU-myndigheter. Utgångspunkten i modellen är nämligen att olika synsätt försonas i överläggningar eller ställs mot varandra i en öppen argumentation.⁶⁴ På det sättet förväntas delegater från medlemsstaterna kunna fatta mer genomtänkta beslut tillsammans än på egen hand, och som dessutom i mindre grad präglas av nationella särintressen och ökar förtroende för EU-myndigheten såväl som för förvaltningen i medlemsstaterna.

Myndigheter som på nationell nivå tillämpar den här formen av beslutsfattande kallas ofta för ”kollegier” (i Sverige är det exempelvis en vanlig benämning på regeringen, domstolar och universitet). Deltagarna i den här typen av organiserade beslut förväntas ha relativt jämbördig auktoritet, vilket innebär att konsensusbeslut ofta eftersträvas i sådana sammanhang.

Fortsättningsvis beskriver jag i vilka avseenden som EMA kan analyseras som en deliberativ klubb av nationella beslutsfattare. Enligt den antagna arbetsordningen på EU-myndigheten ska besluten i så stor utsträckning som möjligt vara professionella, kollegiala, transparenta och konsensusbaserade. Berättelsen fokuserar på hur CHMP-arbetet är strukturerat, på vilka sätt som nationella myndigheter deltar och vilka metoder som tillämpas för att komma överens i kommittén.

En vecka i månaden (förutom i augusti) träffas CHMP på EMA:s kontor i London för att fatta europeiska beslut. Strax efter lunchen på måndagen anländer ett femtiotal personer med resväskor till kontoret i Canary Wharf i London. Folk skrattar och hälsar till höger och till vänster. Om halsen bär delegaterna svarta identitetsbrickor som skiljer dem från personalen på kansliet med blå brickor. Det är inte bara nationella delegater

⁶⁴ Joerges & Neyer (1997).

som flygs in. Förutom företrädare från industrin anländer också representanter från EU-kommissionen och Europaparlamentet till "förhandlingarna". Dessa återkommande beslutsmöten skapar en miljö av samhörighet mellan CHMP-medlemmarna såväl som ett konkret avståndstagande från externa intressenter.

Dagordningen för CHMP-mötena är detaljerad och fylld med allt ifrån informationsdragningar från EMA:s arbetsgrupper, presentation av rapporter från EMA-sekretariatet och muntliga dragningar av inbjudna företag. Stundtals går det i rasande tempo. Under ett av mötena som jag deltog i behandlades på bara tio minuter nya riktlinjer för de nationella myndigheterna och resultat från EMA:s interngranskning av myndigheternas kvalitetsarbete (peer review), ämnen som rimligtvis innehåller konflikt bland deltagarna. Men ett sådant tempo ger varken utrymme för konstruktiv dialog eller konflikthantering. Eventuella dispyter mellan CHMP-medlemmarna behöver lösas på förhand eller så försummas de av den raska mötestakten.

Hur många som kommer till mötena från medlemsländerna varierar. Vid mötena som jag observerade fanns nationella myndigheter som skickade upp till sju delegater med koppling till arbetet som rapportör. De flesta skickade bara den officiella CHMP-medlemmen trots att alla länder har en suppleant. Några av suppleanterna kallas "sovande" eftersom de aldrig deltar i någon av kommitténs utredningar eller övriga engagemang.

Aktivitetsgraden under mötena för de enskilda delegaterna varierar dessutom avsevärt. Representanter från vissa EU-stater uttalar sig betydligt oftare än andra. Vanligtvis diskuterar de två rapportörerna i de enskilda läkemedelsansökningarna inför en tyst publik. För att kontrollera övriga medlemmars inställning i frågan genomför CHMP-ordföranden ibland preliminära omröstningar, så kallade "trend votes" genom handuppräckningar. De anses vara goda metoder för kommittéordföranden att leda beslutsprocessen framåt, ställa krav på de ansökande företagen och ena kommitténs medlemmar kring specifika beslutsalternativ.

Ytterligare ett inslag som gynnar den samtalsbaserade beslutsformen i CHMP är när kommittén delegerar aspekter av utredningsarbetet till någon av EMA:s specialiserade arbetsgrupper med experter från de nationella myndigheterna. Kritiska detaljer i läkemedelsgodkännande kan därmed lösas genom diskussioner i separata forum. Den mekanismen tillämpas dock sällan. Undantagsvis kallas även externa experter in för att ge råd i frågan.

Studien konstaterar att den deliberativa beslutsordningen som innebär att ömsesidiga dialoger etableras mellan nationella myndighetsföreträdare i allra högsta grad går att tillämpa på EMA och dess beslutande kommitté CHMP. Genom EMA inrättas grundläggande mekanismer för kunskaps- och erfarenhetsutbyten mellan ledande beslutsfattare i medlemsstaternas respektive myndighet. I och med att EMA:s arbetsgrupper är kopplade till den centrala beslutsprocessen skapas dessutom utbyten på flera nivåer i förvaltningen. Även externa experter kan lyftas in i processerna för att bredda underlaget till de gemensamma besluten som fattas. Preliminära omröstningar som metoder att leda processen framåt indikerar också ett systematiskt strävande mot enighet och konsensus i EMA.

Emellertid präglas CHMP:s beslutsprocesser av egenskaper som även försvårar praktiserande av ömsesidiga dialoger. Jag tänker i första hand på den omfattande dagordningen och det höga mötes-tempot under CHMP-veckan. Att ömsesidiga samtal är en begränsad beslutsordning har förstås även en ekonomisk förklaring. Eftersom EMA:s ekonomiska kompensation till nationella myndigheter endast utfaller till de som är rapportörer, kommer övriga myndigheter ha relativt begränsade resurser att engagera sin personal för att genomföra granskningar av såväl företagens ansökningar som av de valda rapportörernas utredningar. Sådillvida det inte rör sig om en nationell prioritering förstås, men detta – utifrån EMA:s synvinkel – är ett beslut som ska fattas i de respektive medlemsstaterna.

Det nationella perspektivet – att både bli mer och mindre lika varandra

I det här avsnittet anläggs ett nationellt perspektiv. Hur förhåller sig (behöriga) nationella myndigheter till den europeiska instansen? Det finns forskning som betonar att EU-myndigheter principiellt inskränker besluts- och handlingsutrymmet för de nationella myndigheterna.⁶⁵ Redogörelserna i fallet EMA ger däremot skäl att revidera den slutsatsen en smula.

I viss utsträckning har EMA inneburit att läkemedelsmyndigheter i medlemsstaterna har anpassat sig likartat till den europeiska ordningen. De skickar exempelvis tjänstemän för att delta i europeiska kommittéer och arbetsgrupper, det inrättas rutiner på nationell nivå för att tillhandahålla information och besvara frågor från EMA, och man beslutar i medlemsstaterna om att tillämpa bedömningsregler som specificeras av den europeiska myndigheten. Därtill rättar sig de nationella myndigheterna förmodligen efter vissa föreskrivna förfaranden, som exempelvis hur kontrollverksamheter ska utformas eller kraven att införa kvalitetsstandarder.

Organisationer som har nära förbindelser med varandra tenderar att genomföra likartade strukturella reformer och att konvergera i uppfattningar om exempelvis relevanta problem och lösningar. Det kan liknas vid flockbeteende, vilket innebär en begränsning av organisationernas möjligheter att handla självständigt. Det mesta av både initiativ till förändringar och förklaringar på vad som är lämpliga tillvägagångssätt hämtas från andra aktörer eller erfarenheter i den specifika organisationens omgivning. Synsättet tillämpat på EMA leder till slutsatsen att nationella myndigheter som uppgår som medlemmar i EU-myndigheter tenderar att bli mer lika varandra, i avseende på organisationsstrukturer och handlingsmönster.

En sådan harmonisering av förvaltningsarbete i EU:s medlemsstater lär minska friktionerna i genomförandet av gemensamma

⁶⁵ Egeberg (2006) och Egeberg (2009).

regler och lagar. Minskade konflikter gör besluten mer förutsägbara och lättare att styra. I det avseende kommer EU-myndigheter i någon mån att vara gränsupplösande för den offentliga förvaltningen i EU. Det borde inte spela någon roll vem, var eller under vilka lokala omständigheter som EU-regleringen tillämpas – resultaten i kollektiva val ska ändå bli desamma.

Samtidigt visar EMA-studien att nationella förväntningar och logiker i hög grad påverkar hur de europeiska normerna översätts i medlemsstaternas berörda myndigheter. Externa förväntningar filtreras genom lokala beslut som påverkar hur myndigheter utövar sina uppdrag i praktiken. Vad som uppfattas som myndigheternas identiteter utgör framför allt ett grundläggande filter för att tolka och förhålla sig till institutionella krav som uppkommer i EU-myndigheter. I beslutssituationer där representanter från flera behöriga myndigheter ingår så måste deltagarna kunna specificera vem de själva är och vilken organisation de tillhör. Att man uppmuntras till att formulera lokala och särskiljande attribut innebär en motsägelsefull effekt av EU-myndigheter.⁶⁶

EMA-studien demonstrerar att i vissa fall är olika identiteter en nödvändig faktor för att gemensamma beslut ska kunna tas i EU-myndigheter. Besluten att fördela rapportörskap i EMA har exempelvis i stor utsträckning varit beroende av att myndigheterna är både olika intresserade av och kompetenta att delta i det gemensamma arbetet. Förekomsten av olika identiteter i det europeiska förvaltningsnätverket genererar härmed val utan att gemensamma beslut om detta behöver fattas. Varierande nationella identiteter som utövas i EU-myndigheter innebär således att gränserna mellan medlemsstaterna i viss utsträckning stärks.

EMA-fallet uppvisar dessutom att nationella myndigheter väljer att utforma konkurrensmässiga nischbeteenden gentemot EU-myndigheten. Det handlar exempelvis om specialisering inom vissa expertområden eller goda relationer med den kliniska forsk-

⁶⁶ Jfr. Jacobsson & Sundström (2006).

ningen. Sådana här konkurrensmässiga förhållanden i EU-myndigheter kan uppmuntra myndigheter i medlemsstaterna att vara extra varsamma med att sprida värdefull information och kunskap till potentiella ”konkurrenter”. Viss typ av information kan också klassas som ett särskilt strategiskt instrument på nationell nivå.

Sammantaget innebär dessa omständigheter att EU-myndigheter i vissa avseenden faktiskt stärker handlingsutrymmet för de nationella myndigheterna. Det här är även en slutsats som kastar ljus över föresatsen att EU-myndigheter i första hand ska standardisera och likrikta offentlig förvaltning i unionen. Tolkningen nyanserar också synen på att EU-myndigheter i första hand ska bidra till att upprätta konstruktiva och förnuftsbaseade dialoger mellan nationella tjänstemän, som ett led i att stärka konstruktiva och dialogbaseade överläggningar inom EU. EMA-studien visar att det snarare skapas incitament för nationella delegater i EU-myndigheter att vända blickarna hemåt för att formulera lokala mål och förväntningar. Vilket kan göra det svårare att etablera konstruktiva dialoger mellan ledande beslutsfattare i nationella myndigheter.

Sammanfattningsvis verkar det som att inrättande av EU-myndigheter medför en rad motsägelsefulla konsekvenser. Nationella myndigheter tycks bli både mer och mindre lika varandra. Detta kan förklaras av att EU:s innästring i nationell politik ofta rättfärdigas av förmågan att behålla jämvikten mellan enhet och mångfald. Därför borde ambitionerna för de flesta EU-myndigheter i sitt arbete med att skapa gemenskap vara att hitta balansen mellan det upplevda behovet av synkronisering, å ena sidan, och en önskan om nationell självständighet, å den andra.⁶⁷

Institutionell förvirring i EU-myndigheter

Avslutningsvis försöker jag lyfta blicken och återkoppla till begreppet metaförvaltning som ett nytt sätt att organisera myndigheter i Europa. I kapitlet har jag visat att EU-myndigheter kan

⁶⁷ Olsen (2007) och Jacobsson (2006).

innebära betydande förändringar för hur den gemensamma politiken genomförs i Sverige såväl som i andra EU-länder. Det är därför högst oroväckande hur lite uppmärksamhet EU-myndigheternas snabba tillväxt hittills har väckt i den offentliga debatten under Sveriges 20 år i EU, även om den generella kunskapsnivån om EU i Sverige fortfarande är bekymmersamt låg.⁶⁸ För att bidra till diskussionen ska jag i det här avsnittet diskutera några generella slutsatser vi kan dra av EMA-studien.

Jag konstaterar att EU-myndigheter kan spela tre huvudsakliga beslutsroller i den offentliga förvaltningen. För det första som aktör för att utforma och besluta om europeiska riktlinjer. Härmed etableras en ny form av mjuk överstatlig styrning, som både ger EU-myndigheterna inflytande över nationella procedurer och lämnar makten åt nationella myndigheter att översätta och tolka de gemensamma reglerna i praktiken. Vilken effekt som den rollen har i medlemsstaterna är svår att uttyda på förhand. Dels beror det på hur väl EU-myndigheten lyckas med konststycket att utforma regler som balanserar mellan att vara tillräckligt kraftfulla för att få till stånd förändring i medlemsstaterna men som samtidigt inte utmanar etablerade procedurer för mycket eftersom reglerna då riskerar att förbli en pappersprodukt. Dels beror det på i vilken grad de nationella myndigheterna anpassar sig till standarderna, och därmed också på vilka motiv och incitament, framför allt nationella sådana, som finns för anpassningen.

Mot den bakgrunden framstår EU-myndigheter som ett slags ”mini-kommissioner”,⁶⁹ den centrala europeiska byråkratins förlängda arm vars framgångar i hög grad kan tillskrivas förmågan att vara finkänsliga institutionella innovatörer. När EU-myndigheter intar just denna roll kommer harmoniseringen av den offentliga förvaltningen i EU:s medlemsländer däremot att gå relativt långsamt och i stor utsträckning vara beroende av beslut på nationell nivå om förvaltningens organisation.

⁶⁸ SOU 2016:10.

⁶⁹ Schout & Pereyra (2011).

För det andra kan EU-myndigheter inta rollen som arena för myndighetskonkurrens. Då kan vi förvänta oss helt andra, och i stor utsträckning motsatta effekter på nationell nivå jämfört med de som diskuterades ovan. Konkurrens mellan myndigheterna i frågor som gäller nationell arbetsdelning och vem som ska göra vad i det europeiska förvaltningslandskapet tenderar att stärka skillnaderna och gränserna mellan medlemsstaterna. Vilka nationella satsningar som görs blir också viktiga i ett europeiskt sammanhang. Genom att anpassa sig på olika sätt och i olika grad möter nationella myndigheter den europeiska konkurrensen. Precis som i EMA-fallet skulle utfallet kunna bli att ett fåtal nationella myndigheter gör det mesta av det gemensamma arbetet samtidigt som många myndigheter intar mer eller mindre passiva medföljarroller. Medlemsstaternas olika reaktioner på europeiseringen – som farthållare, efterslänrare och motsträviga i det gemensamma arbetet⁷⁰ – kan konstigt nog faktiskt förstärkas av att EU-myndigheter inrättas.

En relativt oväntad effekt av den möjliga myndighetskonkurrensen i EU-myndigheter är att deltagande myndigheter i större utsträckning förväntas agera med utgångspunkt i nationella motiv, i stället för att ta på sig den europeiska hatten. Det behöver inte vara ett problem. Tvärtom ger EMA-fallet stöd för slutsatsen att den formen av myndighetssamordning är både stabil och effektiv. Det är troligt att graden av konflikt mellan deltagarna nedtonas om samordningen bygger på att de får ”som de själva vill”. Den centrala styrningen av EU-myndigheter blir också mindre tvingande och hierarkisk.

Om vi utgår från att beslutsfattare vid nationella myndigheter i första hand vänder blickarna hemåt för att avgöra hur myndigheten ska förhålla sig till EU-myndigheten finns det goda skäl att explicit leta efter nationella faktorer.⁷¹ För att förstå samordningen i EU-myndigheter räcker det dock inte med att bara

⁷⁰ Börzel (2002).

⁷¹ Sverdrup (2007).

förstå hur det ser ut i en medlemsstat. Tvärtom är det kombinationen av förhållanden i numera 28 EU-länder som inverkar på hur EU-myndigheter fungerar i praktiken. Mot den bakgrunden utmärker sig EU-myndigheter som komplexa mäklare mellan olika intressen eller som hubbar i det europeiska förvaltningsnätverket.⁷²

För det tredje kan EU-myndigheter ta rollen som expertklubb för ömsesidiga dialoger. Det lägger stor vikt vid de dialoger och kunskapsutbyten som sker mellan nationella tjänstemän och deras respektive organisationer på europeisk nivå.⁷³ I kollegiala möten mellan jämbördiga experter ska ärenden stötas och blötas för att deltagarna ska enas om de bästa alternativen. Olika förhållanden runt om i EU kan tas i beaktande genom att varje medlemsstat är likvärdigt representerade i de gemenskapande dialogerna. EU-myndigheterna kännetecknar i det avseendet organisationer som förtätar och integrerar kunskapsutbyten mellan medlemsstaterna.

Åsa Vifell konstaterar i sin avhandling om internationaliseringen av den svenska förvaltningen att EU-samarbetet också betyder att vi får ”en resande förvaltning”.⁷⁴ Att experter och beslutsfattare blir invälda i europeiska processer innebär att förvaltningen blir svårare att kontrollera för valda politiker såväl som för media och andra utomstående aktörer. En överhängande risk är dessutom att kunskaper som utvecklas i EU-myndigheterna inte kommer de nationella myndigheterna till godo. Bilden av EU-myndigheter som ömsesidiga klubbar för nationella experter förpassar dessutom personalen på EU-myndigheternas sekretariat till att spela rollen som vanliga administratörer med ansvar för att möteslokalerna fungerar och, lågt räknat, att kaffet är kokat. Det perspektivet bortser alltså från att det också sannolikt finns starka krafter i EU-myndigheter för att utvidga sekretariatens inflytande, som har varit fallet i EMA.

⁷² Heims (2015).

⁷³ Joerges & Neyer (1997).

⁷⁴ Vifell, Å. (2006).

Det här kapitlets slutsatser sammanfattas i tabellen nedan. Där tidigare forskning om EU-myndigheter mest har fokuserat på deras begränsningar att handla och fatta beslut så har jag visat att besluten som tas i EU-myndigheter måste förklaras med utgångspunkt i tre parallella processer: skapande av aktörer för europeiska regler, arenor för myndighetskonkurrens och klubbar för ömsesidiga dialoger. I EU-myndigheter samverkar processerna; de interagerar, konkurrerar och kompletterar varandra. Dessa processer ger EU-myndigheterna den legitimitet, handlingsutrymme och beslutskraft som behövs för att skapa gemenskap.

Tabell **Kännetecknen för myndigheter i EU:s metaförvaltning**

	<i>Aktörer för europeiska regler</i>	<i>Arenor för myndighetskonkurrens</i>	<i>Klubbar för ömsesidiga samtal</i>
Typ av beslut	Europeiska riktlinjer	Nationell arbetsdelning	Enskilda ärenden
Beslutsformer	Problemorienterade processer	Konkurrens och förhandling	Kollegiala dialoger
EU-myndighetens identitet	Mini-kommissioner	Mäklare och hubbar	Professionella enklaver
Nationella effekter	Långsam synkronisering	Farthållare och efterslänrare	En resande förvaltning

Betraktat som väsentliga delar av en snabbt framväxande metaförvaltning ska EU-myndigheter i första hand analyseras som organisationer med andra organisationer som medlemmar. Vilka är egentligen förutsättningarna för att skapa en sådan här form av gemenskapande organisation?

Att inrätta myndigheter i någon av EU:s medlemsstater är processer som generellt kännetecknas av entydiga föreställningar på vad en sådan form av organisation är, hur den bör se ut och bete sig samt enligt vilka mönster den ska fatta beslut. EU-myndig-

heter som den som har analyserats i det här kapitlet framstår där-
emot som blandningar av flera olika sätt att organisera för-
valtning över nationsgränserna. Å ena sidan som enhetliga och
överstatliga aktörer med uppgiften att öka effektiviteten i för-
valtningen av den gemensamma lagstiftningen. Å andra sidan
som föreningar av jämbördiga nationella myndigheter för att ta
ömsesidiga beslut med hjälp av kollegiala kommittéer. I ljuset av
att EU-myndigheter även kan inta rollen som arena för konkur-
rens och förhandling framstår de som förlängningar av minister-
rådet i EU till den offentliga förvaltningen. Beslutsprocesserna
ska härmed kännetecknas av skiljaktiga nationella mål såväl som
av mellanstatliga förhandlingar och majoritetsomröstningar.

Organisationsforskningen konstaterar att en sammanblandning
av flera organisationsformer i enskilda organisationer medför
mångtydiga omständigheter som även kallas för ”institutionell
förvirring”.⁷⁵ Det innebär exempelvis att det uppstår oklarheter
om vilket eller vilka mål som gäller i organisationen. Eller vem
eller vilka som är uppdragsgivare. Och på vilka sätt som ärenden
initieras och konflikter ska lösas. För beslutsfattare i EU-myn-
digheter kan det även finnas förvirring kring vem som de
specifikt företräder – är det EU, medlemsstaten eller kort sagt
professionen? Medlemmarna i EU-myndigheter sitter generellt
på flera stolar samtidigt, har multipla identiteter och bär flera
olika hattar.

Intressant nog visar fallstudien av EMA att förvirringen inte alls
motarbetas. Den kan hellre ses som en grundläggande förutsätt-
ning för att EU-myndigheten faktiskt ska fungera. Att skapa
organisationer i den europeiska metaförvaltningen utgör trots allt
en balansakt mellan att lösa frågor på EU-nivå som är avgörande
för gemenskapen i stort, och att samtidigt lämna så stort utrymme
som möjligt till myndigheter i medlemsstaterna att göra själv-
ständiga val.

⁷⁵ Brunsson (2011).

Referenser

Abraham, J., & Lewis, G. (2000) *Regulating medicines in Europe: competition, expertise and public health*. London: Routledge.

Brunsson, N. (2011) Politisering och företagisering. Institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld. I: Rolf Lind & Anders Ivarsson Westerberg (red.). *Ledning av företag och förvaltningar. Former, förutsättningar, förändring*. Stockholm: SNS förlag.

Börzel, T. A. (2002) Member state responses to Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193-214.

Christensen J., & Nielsen V.L. (2010) Administrative capacity, structural choice and the creation of EU agencies. *Journal of European Public Policy*.

Christiansen, T., & Larsson, T. (red.). (2007) *The role of committees in the policy-process of the European Union: Legislation, implementation and deliberation*. Edward Elgar

Egeberg, M. (red.). (2006) *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*. Palgrave Macmillan.

Egeberg, M., Martens, M., & Trondal, J. (2009) *Building Executive Power at the European Level*. Oslo universitet, Arena working-paper.

Groenleer, M. (2009) *The autonomy of European Union agencies: A comparative study of institutional development*. Eburon Uitgeverij BV.

Heims, E. M. (2015) Explaining coordination between national regulators in EU agencies: the role of formal and informal social organization. *Public Administration*.

Jacobsson, B. (2006) Regulating regulators: Global trends of state transformation. I: Djelic, M. & Sahlin-Andersson, K. (red.). *Transnational Governance: Institutional dynamics of regulation*. New York: Cambridge University Press.

Jacobsson, B., & Mörth, U. (1998) Europeiseringen och den svenska staten. I: Ahrne, G. (red). *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus

Jacobsson, B. & Sundström, G. (2006) *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Liber: Malmö.

Joerges, C., & Neyer, J. (1997) From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of comitology. *European law journal*, 3(3), 273-299.

Mossialos, E., Mrazek, M., & Walley, T. (2004) *Regulating Pharmaceuticals In Europe: Striving For Efficiency, Equity And Quality*. London: McGraw-Hill Education.

Olsen, J. P. (2007) *Europe in search of political order: an institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift and the co-existence of orders*. Oxford: Oxford University Press.

Permanand, G., & Altenstetter, C. (2004) The politics of pharmaceuticals in the European Union. *Regulating pharmaceuticals in Europe: striving for efficiency, equity and quality*. Copenhagen, European observatory on health systems and policies.

Permanand, G., & Mossialos, E. (2004) Theorising the development of the European Union framework for pharmaceutical regulation. *LSE Health and Social Care*, London: London School of Economics and Political Science.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2009) From a club to a bureaucracy: JAA, EASA, and European aviation regulation. *Journal of European Public Policy*, 16(3), 337-355.

Schout, A., & Pereyra, F. (2011) The institutionalization of EU agencies: Agencies as 'mini Commissions'. *Public Administration*, 89(2), 418-432.

SOU (2016:10) *EU på hemmaplan: Betänkande från Utredningen om delaktighet i EU*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Sverdrup, U. (2007) Implementation. I: Graziano, P. & Vink, M. P. (red.). *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Vifell, Å. (2006) *Enklaver i staten: internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*. Avhandling vid Stockholms universitet.

Mellan Bryssel och Stockholm – En förändrad statstjänstemannaroll

Bengt Jacobsson

Villkoren för den statliga verksamheten har förändrats, med konsekvenser för statstjänstemännens arbete. Under de senaste decennierna har det skett en avsevärd förändring i många arbetsuppgifter. Ett stort antal statstjänstemän, både från Regeringskansliet och myndigheterna, medverkar numera i samarbetet både i EU och i en hel räckvidd andra internationella och globala organisationer. Förändringens vågor har visserligen inte varit lika påtagliga överallt, men de flesta delar av staten har påverkats av europeiseringen. I ett lite längre tidsperspektiv är detta remarkabelt.

Går vi tillbaka till Gunnar Heckschers studie av *Svensk statsförvaltning i arbete* från mitten av förra seklet – en klassiker i förvaltningsforskningen – nämns det internationella enbart ett fåtal gånger i en annars mycket innehållsrik bok.⁷⁶ I Anders Mellbourns studie av statstjänstemännens rolluppfattningar, *Byråkratins ansikten*, var det internationella perspektivet i hög grad frånvarande.⁷⁷ Topptjänstemän i staten tillfrågades om sina kontakter med olika organisationer, och trots fjorton svarsalternativ var inte internationella organisationer något av dessa.

Det internationella perspektivet saknades också vid den konferens som ägde rum i Tällberg 1980 med huvudtemat *Svensk samhällsförvaltning i omdaning* där en ny helhetsbild (post-Heckscher) av samhällets förvaltning skulle skisseras. Konferensen samlade gräddan av forskare och praktiker med intresse för utvecklingen inom den offentliga sektorn. Ett 50-tal längre och

⁷⁶ Heckscher (1952).

⁷⁷ Mellbourn (1979).

kortare inlägg presenterades. Inget av dem rörde internationaliseringen. Utrikespolitiken betraktades som ett område för sig, och det var inom detta fält som internationella kontakter tänktes äga rum.

Denna brist på uppmärksamhet från forskningens sida kunde till en del bero på att förvaltningens blick och rörelser verkligen var riktade inåt, men mestadels handlade det nog mera om en viss tröghet inom samhällsvetenskapen. Långsamt började ändå forskarna få upp ögonen för det internationellas betydelse. Min egen studie av förändringar inom olika politikområden (det här gäller skeenden från slutet av 1970-och början av 1980-talet), visade tydligt hur betydelsefullt det internationella arbetet kunde vara (Jacobsson 1984). Inom livsmedelskontrollen och när det gällde regleringen av patenträttigheter, vävdes det internationella och det nationella samman. Svenska statstjänstemän var också aktiva i de organisationer och processer där internationella konventioner växte fram. Gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik höll på att bli allt suddigare.

I en skrift från den svenska Maktutredningen i slutet av 1980-talet talade Olof Petersson om ”... utrikespolitikens förvardagligande”, och att allt fler tjänstemän inom hela Regeringskansliet (inte enbart Utrikesdepartementet) hade internationella kontakter.⁷⁸ Samtidigt hade det också tidigare, inom den tradition av statsvetenskapen som studerade internationella relationer, funnits en medvetenhet om de transnationella nätverkens betydelse. Christer Jönsson beskrev i en av Maktutredningens skrifter det spindelnät av privata, mellanstatliga och nationella organisationer som fanns inom olika områden.⁷⁹ I kraft av sin expertis kunde tjänstemän som befann sig där få stort inflytande. Tjänstemännen i internationella organisationer beskrevs som ”in-and-outers”. De fungerade som kanaler in till det nationella beslutsfattandet, men också som kanaler från det nationella till det internationella.

⁷⁸ Petersson (1989).

⁷⁹ Jönsson (1990).

I dag finns det många kvinnor och män som tjänar inne i den nationella förvaltningen, men som också deltar i det europeiska/internationella arbetet. Mängden "in-and-outers" har vuxit i omfattning. Utrikesdepartementet har i dag varken överblick eller kontroll över det europeiska och globala utbytet. Frågan är vad denna utveckling betyder för rollen som statstjänsteman. Vad skapar det för spänningar? Har lojaliteterna förändrats? Är det möjligt att både vara en god europé och att samtidigt tillvarata svenska intressen? Vilken betydelse har processer som europeisering och globalisering generellt sett för tjänstemannarollerna i staten? Dessa frågor kommer att diskuteras i det här kapitlet.

Texten är disponerad på följande sätt. Jag ska först säga något om hur man kan förstå de förändringar som har skett i statens organisering, som en följd av en växande europeisk och global invärdhet. Jag ska sedan gå igenom ett antal empiriska studier – utförda inom olika vetenskapliga discipliner – av statstjänstemän i arbete. Studierna har haft varierande teoretiska och metodologiska ingångar och försökt besvara olika frågor, men de studerar alla tjänstemän som rör sig mellan det nationella och det europeiska/globala. Varje studie erbjuder olika pusselbitar och sammantaget ger studierna en rikt fasetterad bild av på vilket sätt som tjänstemannarollen utmanas av europeisering och globalisering.

Invärdhet och lojalitet

I två omfattande enkätundersökningar om den svenska statsförvaltningens europeisering som genomfördes runt millennieskiftet framträder en tydlig bild av den svenska förvaltningen som starkt invärd. Resultaten från dessa undersökningar har tidigare utförligt redovisats i bland annat Jacobsson och Sundström (1999), Jacobsson, Laegreid och Pedersen (2001), Jacobsson och Sundström (2006), men jag ska här rekapitulera några av dessa. Det skulle självfallet vara önskvärt att ha en mer aktuell undersökning att luta sig emot, men någon sådan finns inte. Vad säger undersökningarna?

Uppfattningen att närmandet till EU enbart skulle ha påverkat förvaltningen marginellt delades definitivt inte av tjänstemännen i staten. Endast en av tio uppgav att de inte alls berördes av någon av EU:s olika pelare. Bland dem som berördes menade hälften att EU:s konsekvenser för enhetens verksamhetsområde hade varit stora. Nästan fyra av tio enheter uppgav att det EU-relaterade arbetet upptog en stor del av enhetens samlade arbetstid. 16 procent av enheterna uppgav att de ägnade en ”mycket stor del” av sin samlade arbetstid åt EU-frågor (i studien skilde vi sedan ut dessa som ”EU-förvaltningar” och jämförde deras svar med den övriga förvaltningens).

Statsförvaltningen var således, enligt egen utsago, höggradigt invävd i och påverkad av EU. EU-arbetet var decentraliserat och skedde på många olika nivåer. Enskilda enheter hade i hög grad skapat sina egna kontaktnät. I dessa nätverk fanns EU:s organisationer och andra staters förvaltningar, men också politiker, andra förvaltningsenheter och privata aktörer i Sverige. Det fanns inte något stöd för hypotesen att förvaltningen höll på att koppla sig loss från den egna nationalstaten. De enheter som arbetade med EU-frågor hade inte färre kontakter med andra nationella aktörer, utan fler. Bland ”EU-förvaltningarna” hade drygt 50 procent kontakter med departementets politiska ledning minst en gång i veckan (mot 22 procent för hela populationen) och också mer frekventa kontakter med svenska företag och intresseorganisationer än andra enheter. ”EU-förvaltningarna” menade att EU-arbetet hade lett till en ökad samordning med andra enheter inom den egna sektorn, i högre utsträckning än med enheter i andra sektorer. EU-arbetet stärkte på så sätt fragmenteringen inom staten.

En slutsats var att svenska ståndpunkter växte fram i nätverk där flera olika aktörer deltog: såväl svenska som utländska; såväl offentliga som privata. Samtidigt var det ganska smala nätverk. Sektoriella nätverk framstod som ett alltför oprecist begrepp. I praktiken rörde det sig ofta om mer avgränsade konstellationer av personer och organisationsenheter. Kommerskollegium hade i en studie funnit att enskilda enheter och experter ibland kunde

leva sina egna liv inom myndigheter och departement. Jag ska komma tillbaka till den iakttagelsen lite senare, i samband med att jag redogör för den studie av förvaltningens internationalisering som genomfördes av Vifell.⁸⁰

En viktig fråga – i relation till diskussionen om potentiellt förändrade roller – är den om hur politiken kommer in i EU-arbetet. I vilken utsträckning klarar politikerna av att följa det som sker i de internationella utbytena? Ska vi tro tjänstemännen kopplades inte politikerna loss från förvaltningen som en följd av den ökande invärdheten i EU. Kontakterna mellan politiker och tjänstemän var täta. 40 procent av de svenska enheterna uppgav att de hade direkta kontakter med regeringen/departementens politiska ledning åtminstone en gång i månaden i samband med det EU-relaterade arbetet (motsvarande siffra i Danmark och Finland var 27 procent). Att enheterna i departementen hade flitiga kontakter med den politiska ledningen i EU-frågor kan tyckas självklart, men också en fjärdedel av myndighetsenheterna hade kontakt med politikerna minst en gång i månaden för EU-arbetet.

Tjänstemännen framstod som mycket angelägna att förankra ståndpunkter och ställningstaganden hos den politiska ledningen. Det frekventa utbytet mellan politiker och tjänstemän verkade mindre handla om att politikerna tog initiativ för att proaktivt styra tjänstemännen utan mer om att tjänstemännen agerade för att hålla politikerna informerade, få dem att välsigna tjänstemännens förslag eller att klargöra de politiska viljorna. Tjänstemännens efterfrågan på styrning från politiken verkade i hög grad överstiga politikernas utbud av styrning. Osäkerheten och kanske till och med ovanan att agera i det internationella gjorde att tjänstemännen mer än tidigare efterfrågade politikernas godkännande.

Ur detta kan vi dra ut ett par slutsatser i relation till våra inledande frågor. Tjänstemän i staten hade i allt högre grad vävts in i europeiska och globala utbyten, men det gjorde knappast att deras

⁸⁰ Vifell (2006).

lojalitet mot de nationella politikerna minskade. De enheter av staten som i hög grad var invävda i EU-arbetet fäste större vikt vid den politiska ledningens värderingar än vad man gjorde i andra delar av staten. Det informella utbytet var också stort mellan dessa ”EU-förvaltningar” och politiken. Måhända var det så att de begränsningar i att styra via organisering som skedde med EU-medlemskapet, kom att kompenseras av växande inslag av mikrostyrning.⁸¹ Och av att förvaltningstjänstemännen blev än mer angelägna att förankra sina förhållanden hos politikerna.

De enheter i staten som var mest invävda i EU-arbetet värdesatte i högre grad än andra professionalitet och korrekthet, så man kan inte säga att lojaliteten mot politikerna gjorde att sådana värden kom att tonas ned. Tjänstemännen strävade enligt egna utsagor uppenbarligen både efter att ta reda på vad politikerna ville och att leva upp till de krav som regelverket stipulerade och/eller det som expertisen påbjöd. I praktiken kunde det förstås uppstå konflikter mellan värdet av följsamhet och värdet av professionalitet, men hur dessa hanterades var inte något som gick att ”komma åt” med hjälp av den valda forskningsdesignen. En studie som Kommerskollegium genomförde framhöll att det fanns en grupp myndigheter som hade skaffat sig en ”extremt stor självständighet”, som i allt väsentligt utformade sina instruktioner på egen hand och som irriterades över att Regeringskansliet ville lägga sig i deras EU-arbete.⁸²

Det fanns ändå föga i de refererade studierna som indikerade någon drastisk förändring i riktning mot att vi var på väg att få tjänstemän vars lojaliteter och identiteter kopplades loss från det nationella. Den vanliga spänningen mellan värden som ”lyhördhet mot politiken” och ”lojalitet mot regler och professionell kunskap” finns förstås också när det gäller EU-tjänstemän, även om det i ökad utsträckning skulle kunna formuleras som en spänning mellan en lyhördhet mot de egna politikerna visavi en lojalitet mot EU:s regelverk.

⁸¹ Jacobsson, Pierre & Sundström (2015).

⁸² Kommerskollegium (2005) sid 14.

Ytterligare en iakttagelse var att den svenska förvaltningen, jämfört med andra nordiska länder, hade betydligt mer frekventa kontakter med regeringen. Särskilt gällde det departementsenheterna, men också svenska myndigheter hade flitigare kontakter än exempelvis sina danska motsvarigheter. Informella kontakter var betydligt vanligare i Sverige än i de andra länderna. 76 procent av de svenska enheterna uppgav informella kontakter som den vanligast förekommande kontaktformen, mot 33 procent i Danmark. Den vanligaste styrsignalen från regeringen var muntlig, och det gällde också de svenska myndighetsenheterna. Att svenska myndigheter skulle uppfatta sig som mer fristående (än exempelvis sina danska kollegor), märktes inte alls. Istället var det tvärtom: den svenska politiska ledningen styrde mer och den styrde i hög grad mer informellt.

Några studier av tjänstemän i arbete

De refererade studierna ger ett slags översiktsbild av europeiseringens innebörd och konsekvenser. Jag ska i det som följer komplettera de bilder som ges med iakttagelser från andra studier som har genomförts närmare tjänstemännens praktik. Det är studier som har använt mer kvalitativa angreppssätt, vilka har möjliggjort djupare studier av europeiseringsprocesserna. Förutom några studier som våra norska kollegor har genomfört, ska jag använda mig av Helena Wockelbergs undersökning av tjänstemannaroller i implementeringen av EU-lagar,⁸³ Renita Thedvalls studie av nomaderna i byråkratin som är på väg till eller från Bryssel,⁸⁴ och, slutligen, Åsa Vifells studie av svenska tjänstemäns deltagande i internationella förhandlingar.⁸⁵ Ger dessa studier – med hjälp av sina kvalitativa ansatser – en annan bild av europeiseringens dynamik än de mer kvantitativt inriktade översiktsstudierna?

⁸³ Wockelberg (2014).

⁸⁴ Thedvalls (2006).

⁸⁵ Vifell (2006).

Multipla roller

Norska statsvetare har i ett antal studier undersökt på vilket sätt som europeisering och internationalisering påverkar tjänstemannarollerna. Bland annat har de studerat de arenor där det internationella och det övernationella bryts, exempelvis EU-kommittéer. Flera tidigare studier inom fältet hade spekulerat om i vilken utsträckning som arbetet i sådana kommittéer skapade förändrade rolluppfattningar hos deltagarna. Den fråga som Trondal och Veggeland ställde sig var ifall de tjänstemän som arbetade i kommittéerna uppfattade sig som: a) nationella representanter; b) oberoende experter; eller c) supranationella aktörer.⁸⁶ Avvägningen mellan att vara lojal mot politiken eller mot den egna professionaliteten hade alltid funnits högt på dagordningen hos förvaltningsforskare, men nu tillkom ytterligare en dimension. Skulle man kunna tänka sig att det utvecklades en identitet hos tjänstemännen som företrädare för EU?

Enligt Trondal och Veggelands studie tycktes det som att de svenska tjänstemän som deltog i kommissionens expertkommittéer i högre grad än sina norska motsvarigheter iklädde sig rollen som "supranational agents". Den nya lojaliteten ersatte dock inte de tidigare existerande rollerna (som nationella representanter och oberoende experter). Den bild som gavs var istället en där det växte fram multipla identiteter: "... both Swedish and Norwegian officials attending EU committees evoke several different role perceptions".⁸⁷ Den formella organiseringen (att vara medlem eller att inte vara medlem i en organisation som EU) kunde potentiellt ha stor betydelse för rolluppfattningarna. De svenska tjänstemännen tog oftare än de norska på sig rollen som representant för regeringen.

I en studie av kommittéer i EU visade Egeberg och hans kollegor att tjänstemännen i dessa just utvecklade ett slags multipla lojaliteter och identiteter.⁸⁸ De flesta av tjänstemännen visade en

⁸⁶ Trondal och Veggeland (2003).

⁸⁷ Trondal och Veggeland (2003) sid. 59.

⁸⁸ Egeberg, Schaefer och Trondal (2003).

tydlig lojalitet mot den egna staten, samtidigt som expertkunskapen var viktig och med den en stark känsla av samhörighet med den egna kommittén. De fann också en skillnad mellan kommittéer. I de kommittéer som var kopplade till det mellanstatliga EU (framförallt rådet) var de nationella lojaliteterna starkare än i de kommittéer som var placerade under kommissionen. Organiseringens betydelse framstod också här som en betydelsefull faktor. Den formella organiseringen påverkade i hög grad tjänstemäns identifikationsmönster, och deras handlande.

Förvaltningens organisering är uppenbart viktig för att förstå tjänstemännens agerande.⁸⁹ Graden av särkoppling mellan politik och förvaltning har betydelse för vilka värden som uppfattas som viktiga och hur beslut kommer att fattas. Ifall den politiska ledningen och förvaltningen är organisatoriskt tätt sammankopplade, kan man tänka sig att tjänstemän i högre grad än annars kommer att betona den politiska följsamheten. Om däremot kopplingarna mellan politik och förvaltning formellt är lösare, kommer tjänstemän i högre grad att betona professionella värden.

En slutsats av detta skulle kunna vara att system med fristående myndigheter och ”hands-off organisering”, gör att tjänstemän i högre grad än annars agerar på basis av normer som är utvecklade inom den egna professionen. Utifrån detta skulle man kunna gissa att de danska myndigheterna (som verkar i ett ministeriesystem) skulle vara mer uppmärksamma på och styrda av sin politiska ledning än de svenska myndigheterna (som verkar i ett dualistiskt system). Som vi såg ovan, var dock detta inte fallet.

Helena Wockelberg har i ett par artiklar om implementering av EU-lagstiftning i hög grad byggt vidare på de norska studierna. Wockelbergs ambition var att testa olika hypoteser om hur europeiseringen påverkade tjänstemannarollen. Utgångspunkten var – som hos Trondal och Veggeland – en föreställning om tre möjliga rolluppfattningar: att uppfatta sig som nationell tjänsteman

⁸⁹ Egeberg (1999).

och därigenom angelägen om att implementera det som nationella politiker föreskriver; att uppfatta sig som expert och att agera utifrån det som den egna professionaliteten och/eller expertisen föreskriver; eller, att uppfatta sig som EU-tjänstemän och därigenom angelägen att implementera det som EU:s policies och organisationer föreskriver.

Dansk och svensk förvaltning undersöktes med avseende på implementeringen av EU:s policies (det är en intervjustudie). En hypotes – som bekräftades av studien – var att byråkraterna i myndigheterna såg sig själva antingen som nationella tjänstemän eller som oberoende experter. I det monistiska danska systemet uppfattade sig byråkraterna som nationella tjänstemän medan byråkraterna i det dualistiska (fragmenterade) svenska systemet mera uppfattade sig som oberoende experter. Den andra hypotesen – som åtminstone tills vidare förkastades – var den att byråkraterna i allt högre grad skulle kunna komma att se sig själva som EU-tjänstemän. Det var två sektorer som jämfördes: skattepolitik och livsmedelspolitik. Livsmedelspolitik sågs som ett område där framväxten av tjänstemän med EU-lojaliteter skulle kunna tänkas vara mer sannolik än inom andra områden, men några sådana identitetsskiften sågs som sagt inte i studien.

Samma empiriska fält (Danmark och Sverige; skatter och livsmedel) utgjorde den empiriska basen för en studie av Edwardsson och Wockelberg.⁹⁰ Här studerades vilka legala källor och metoder som användes i implementeringen av EU:s regler. Studien, som kombinerade samhällsvetenskapliga metoder med juridikens metodik, visade hur byråkraterna försöker skapa mening i situationer där tolkningsutrymmet ofta tycktes vara betydande. De intervjuade beskrev den egna verksamheten mer som ” ... an art rather than a science”. En slutsats av intervjuerna var att byråkraterna som en följd av implementeringsprocesserna, i relation till andra, hade kommit att fungera som ett slags motvilliga uttolkare av regler (de facto law-defining actors). Invärdheten i det europeiska hade tydligt förändrat vad

⁹⁰ Edwardsson & Wockelberg (2012).

tjänstemännen gjorde, om än att det inte i så hög grad hade påverkat identiteter och lojaliteter.

Tjänstemännen skapar politik

Hur kan man förstå eurokraterna? Renita Thedvall, som är socialantropolog, studerade arbetet med att inom arbetsmarknadsområdet förverkliga visionen om ett socialt Europa.⁹¹ Hon följde tjänstemän både i kommissionen och i de nationella förvaltningarna för att förstå det som hon kallade "Eurocrats at work". Thedvall studerade de processer där tjänstemän arbetade för att göra politiska beslut kvantifierbara och transparenta, och de antaganden som sådana processer byggde på. Operationaliseringen av vaga politiska begrepp med hjälp av indikatorer sågs som nödvändigt för att kunna göra bedömningar av framsteg, jämföra länder och formulera ambitionsnivåer. Thedvall följde dessa processer med hjälp av olika etnografiska ansatser.

Thedvall har således andra frågor och andra angreppssätt än Wockelberg, men ambitionen är också här att förstå tjänstemännens sätt att se på sig själva. Hon formulerade det så här:

Policy-making in the EU brings to the surface the tensions and relationships between a postnational EU and an EU made up of sovereign nation states. The Eurocrats have to be able both to articulate their own 'national' perspective and to recognise the other member states' 'national' perspectives, at the same time as they have to decide on a common EU perspective.⁹²

Thedvall skilde i sin studie mellan "settlers" och "nomads", där de förra var de tjänstemän som alltid fanns i Bryssel medan nomaderna just var sådana som reste fram och tillbaka. Thedvall studerade de senares möten, tidens betydelse för det som hände, den europeiska rytmen – nomadiska byråkrater i rörelse. Thedvall refererade till idéer om cultural intimacy, och att det fanns en stark strävan att skydda det som var "intimt nationellt".

⁹¹ Thedvall (2006).

⁹² Thedvall (2006) sid.5.

Begreppet kommer från Michael Herzfeld och avser den del av identiteten som man inte vill att outsiders ska känna till, men som samtidigt kan skapa en känsla av samhörighet. Att utforma indikatorer som utåt visar upp hur en stat lever upp till sina åtaganden/EU:s ambitioner innebar en utmaning och riskerade att generera och väcka förargelse.

Thedvalls studie visade hur de svenska tjänstemännen – även om de var experter inom arbetsmarknadsområdet – drogs in i det politiska. De agerade å sina medlemsstaters vägnar och argumenterade för det som uppfattades vara nationella positioner. EU-mötenas utformning och reglering tvingade fram en situation där tjänstemännen i hög grad lämnade sin expertis för att istället representera det nationella. I möten (som Thedvall observerade) balanserade tjänstemännen mellan expertbaserade och politiska argument, och de försökte ofta motivera en politisk ståndpunkt på ett professionellt sätt: ”... it was a pivotal part of their craft to identify technical if not scientific arguments that would work in the interest of their member states’ political ambitions”.⁹³ De försökte också uttolka andra staters tjänstemäns ageranden som avspeglingar av nationella ståndpunkter. I senare skeden av processen – när man skulle komma överens om något gemensamt – tog tjänstemännen ofta på sig ”EU-hatten”. Senare, när kompromisserna skulle förklaras på hemmaplan, ”översattes” de tillbaka till något som skulle kunna förstås i relation till det nationella.

Balansen mellan olika lojaliteter hanterades således i hög grad genom att vissa faktorer betonades starkt i vissa skeden av en policyprocess, samtidigt som andra sköts i bakgrunden. I andra skeden av processen gällde det omvända. Thedvall beskrev dynamiken i eurokraternas arbete som att det fanns vissa skeden med en dominerande ”culture of conflict” (då tjänstemännen representerade det nationella) och skeden med en ”culture of compromise” (då tjänstemännen försökte få till kompromisser som kunde ligga till grund för europeiska beslut). Noterbart är att

⁹³ Thedvall (2007) sid. 5.

den expertkunskap som tjänstemännen innehade egentligen tonades ned i båda dessa skeenden. Expertkunskapen fanns men användes huvudsakligen för att bygga under och legitimera de nationella positionerna. Allt verkade till syvende og sidst handla om politik.

Det blev tydligt med hjälp av Thedvalls etnografiska angreppssätt att tjänstemännen levde i flera världar samtidigt. Att sträva efter att leva upp till weberianska byråkratiska ideal – att följa regler – var knappast någon möjlighet som stod tjänstemännen till buds. De tvingades att vara flexibla, att balansera mellan olika roller, att inse i vilka specifika situationer som vissa handlingsrepertoarer skulle aktiveras och när de behövde ändra repertoar. De var med och skapade politik: både nationell och europeisk. Thedvall pekade avslutningsvis på tendenser att tjänstemännen genom sitt arbete blev ett slags supranationella agenter. ”These practices ...”, skriver hon, ”... are a significant part of the fabric of an emerging post-national European policy community”.⁹⁴ De europeiska nomaderna kapade, enligt Thedvall, policies och fattade beslut som gick bortom nationalstaten.

Enklaver i staten

Åsa Vifell studerade också internationella beslutsprocesser, och gjorde det med hjälp av tre noggranna fallstudier: skapandet av den europeiska sysselsättningsstrategin (EU); framväxten av Kyotoprotokollet (reduktion av växthusgaser); och förhandlingarna inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO) om borttagande av handelshinder. Vifell visade på en del egenskaper hos beslutsprocesserna. Den historiska bundenheten var påtaglig i alla studerade sammanhang. Alla inblandade förväntades känna till vad som hade hänt, inklusive vilka låsningar som inte gick att bortse från. Beslutsprocesserna var komplexa och (därför) fragmenterade, och det var ofta svårt att veta var viktiga avgöranden egentligen ägde rum. Beslutsprocesserna tog heller aldrig slut, utan ett avgörande i någon fråga blev alltid startpunkten för en ny process. Intressant var också att EU alltid på

⁹⁴ Thedvall (2007) sid. 12.

något sätt blev en viktig part i processerna, även om det enbart var i en av de tre studerade processerna som EU hade ett tydligt ”ägarskap”.

De svenska strategierna formades i hög grad som en följd av egenskaperna hos processerna. Vifell visade att förvaltningens arbete kunde beskrivas som format till enklaver. Enklaverna var ” ... täta grupper som agerade avskilt från den svenska förvaltningen, med tydliga yttre och i princip inga inre gränser samt med en begränsad öppenhet”.⁹⁵ Enklaverna kunde bestå av både offentliga och privata aktörer. Vilka som skulle ingå som svenska representanter växte inte fram spontant (man kunde inte beskriva dem som självorganiserade nätverk), utan de organiserades av staten. Enklaverna hade täta kontakter med andra som arbetade med samma frågor i andra stater (det vill säga med andra staters enklaver), samtidigt som relationen till andra delar av den ”egna” staten var mer begränsade. Vifell argumenterade för att den beskrivna formen för organisering – formandet av enklaver – gjorde det möjligt att agera på ett sätt som uppfattades som legitimt på den internationella arenan.

I enklaverna arbetade ett begränsat antal personer tätt tillsammans, ofta med dagliga informella kontakter. Dessa personer kunde vara anställda i departement, myndigheter eller i privata organisationer. Utbytet dem emellan gjorde att organisationsgränserna närmast helt kom att suddas ut. Dessa grupper av personer var mycket tätt invädda i de internationella sammanhangen och anammade i hög grad de arbetssätt som gällde där, något som förutsatte kunskaper om historien, om kontexten och om de mekanismer som gällde i det internationella arbetet. Dessa enklaver blev ” ... ett slags öar i den svenska förvaltningen bestående av en bit av internationella sammanhang med aktörer som arbetar efter de regler och normer som råder i den internationella kontexten”.⁹⁶ Grupperna blev enklaver av en internationaliserad förvaltning i den svenska staten.

⁹⁵ Vifell (2006) sid. 292.

⁹⁶ Vifell (2006) sid. 281.

Vifell beskrev den uppkomna organiseringen i hög grad som en följd av den dynamik som fanns i det internationella arbetet, och de krav som härrörde ur detta. De svenska aktörerna följde i hög grad en lämplighetslogik, det vill säga de gjorde det som förväntades av dem givet de situationer som de befann sig i. Ibland blev det bråttom och då gällde det att snabbt kunna reagera, vilket tvingade fram täta informella utbyten inom den svenska enklaven. Det uppstod bland företrädarna för Sverige ”... en känsla av gemenskap med den internationella nivån”.⁹⁷ Precis som i Thedvalls studie skapades politiken i processer där politikerna (för det mesta) inte var närvarande, men där processen ändå så att säga var utformad efter ett mellanstatligt tankemönster.

Hur såg relationen till politiken ut? Vifell diskuterade utförligt det demokratiska systemets relativt svaga anpassning till de på många sätt, effektiva och funktionella internationella beslutsprocesserna. De studerade internationella organisationerna brottades ofta med påtagliga legitimitetsproblem, men den stora frågan var om de nationella politikerna egentligen hade några möjligheter att styra. Besluten växte fram i processer som i hög grad hade kopplats loss från sitt nationella sammanhang. De deltagande tjänstemännen betraktade sig själva som nationella representanter, men det var inte uppenbart hur politikerna skulle kunna påverka – eller ens få insyn i – processerna. Här fanns ett uppenbart demokratiproblem.

Vifell argumenterade för att organiseringen i enklaver i hög grad var en anpassning till rytm och mönster i internationella beslutsprocesser. Att det skapades små, relativt täta och i hög grad informella grupper inom den svenska förvaltningen var nödvändigt, ifall det skulle vara möjligt att driva svenska ståndpunkter. Det fanns också inslag av en slags kommunikativ logik: idéer och argument påverkade de internationella processerna. Men samtidigt utgjorde de internationella processerna i hög grad en stängd värld. Handlingsinriktning verkade förutsätta att alla inte skulle kunna få möjligheter att säga sitt. Enklaverna var

⁹⁷ Vifell (2006) sid. 291.

också relativt slutna. Det fanns små möjligheter för någon som ville komma in i den svenska enklaven att bli en del av gruppen. Sammantaget fanns en tydlig klyfta mellan makt och ansvar. Svenska ståndpunkter skapades i hög grad i processer som var långt ifrån transparenta.

Statstjänstemannens nya roll

Det internationella arbetet är vardag för många tjänstemän, och det kan uppstå en konflikt mellan olika identiteter. Ser man sig som en representant för den egna regeringen eller gäller ens trohet i första hand ens professionella vetande? I vilken utsträckning har det skett en förskjutning så att man i ökad utsträckning har kommit att se sig som en företrädare för det europeiska och internationella, det vill säga som en supranationell agent? Kanske finns dessutom några – också inom den nationella byråkratin – som har kommit att se sig som företrädare för högre värden, det vill säga som företrädare för idéer som de själva ser som det allmänna bästa (till exempel sådant som rör miljö, jämställdhet eller marknader).

Att villkoren för politik förändras (att mer av idéer kommer utifrån och mer av regler bestäms av andra) behöver inte nödvändigtvis betyda att statstjänstemannarollen som sådan förändras. Som regelföljande byråkrat skulle man kunna tänka sig att man istället för att följa lagar från riksdagen, helt enkelt följer EU:s direktiv. Lojaliteten mot regelverket förändras inte, även om regelverket (på sätt och vis) förändras. En stor del av domstolarna kan exempelvis fungera på det sättet, liksom många myndigheter som har att implementera EU:s direktiv. Tjänstemän ser sig själva som regelföljande byråkrater och så länge det är klart vilka regler som ska följas, utmanas knappast den egna rollen som tjänsteman. Det demokratiska systemet har ju i och med medlemskapet accepterat de europeiska rättsreglerna.

Situationen är dock annorlunda när det handlar om processer där regler för hur stater ska göra skapas (det är framförallt sådana som de studier som refererades ovan har ägnat sig åt). Där finns det ju ännu inte några regler som ska tillämpas. Detsamma gäller

i situationer där det finns ett stort handlingsutrymme när det gäller hur reglerna ska implementeras. Invärdheten, med ökade utbyten och en växande europeisk organisering, gör det ju också svårare än tidigare att veta vad som egentligen utgör nationella intressen, och vad som är europeiska. Vad EU vill är ju i hög grad skapat genom samverkan och utbyten mellan olika stater (bland annat den svenska), och vad vi som svenskar anser vara nationella ståndpunkter är ofta något som vi har lärt oss i utbytet med andra (bland annat våra europeiska kollegor).

Jag ska återkomma till dessa diskussioner (om skapandet av nationella ståndpunkter) lite senare, men ska första knyta an till en ”traditionell” diskussion om tjänstemannaroller. Utifrån en omfattande empirisk undersökning pekade Peter Ehn på förekomsten av några olika idealtypiska rolluppfattningar i staten.⁹⁸ Lojalitetsmönstren varierade: för någon var lojaliteten mot lagarna överordnad; för en annan den mot politiken; för en tredje den mot sakkunskapen; för en fjärde den mot kunderna och, för en femte, den mot medarbetarna och organisationen. Som med alla kategoriseringar av den här slaget kan konstateras att de just är idealtyper, och att varje enskild tjänsteman samtidigt kan bära flera av dessa ideal. Det handlade heller inte om karaktärsdrag hos enskilda personer, utan om vilka positioner som dessa personer befann sig i.

Den bild som gavs av Ehn var att statstjänstemannarollen både är mångfacetterad och föränderlig. Jag menar att den kanske mest intressanta kategorin – för någon som vill spåra hur staten förändras – är den sista, det vill säga den som Ehn kallar ”normalbyråkraten”. Att det finns en spänning mellan rättslig tröghet, politisk iver och nykter sakkunskap är allmängods inom förvaltningsforskningen, liksom insikten att marknads- och managementidéer har slagit igenom. Men vem är egentligen den där tjänstemannen (den femte rollen) som framför allt vill se till att organisationen fungerar på ett smidigt sätt, utan att vara särskilt upptagen av riktning och innehåll? Hen som kan säga att

⁹⁸ Ehn (2011).

” ... det som är tilltalande i rollen är möjligheten att forma en verksamhet, möjligheten att få en organisation att utvecklas åt något håll”.⁹⁹

Min tolkning är att det är ett slags organisationsideal som har kommit att genomsyra stora delar av staten. Den som vill söka sig tillbaka i den vetenskapliga litteraturen kan lämpligen börja i Herbert Simons beskrivning av den rationella organisationen, Whytes studie av *The Organization Man* och det sentida studiet av hur organisationsideal under 1980-talets slut alltmer kom att tränga in i de offentliga verksamheterna.¹⁰⁰ De tjänstemän som Ehn pratade med betonade just samspelet för att få den egna organisationen att fungera på ett smidigt sätt. Det behöver inte vara någon motsättning mellan detta ideal och de övriga, men det som kännetecknar organisationsmänniskan (för att låna Whytes uttryck) är att lojaliteten tydligt riktas mot ledningen för organisationen. Som Ehn påpekade suddades det specifika med att vara i statens tjänst ut. Det var, som det uttrycktes i citatet ovan, ” ... möjligheten att få en organisation att utvecklas åt något håll” som var viktig.

Tjänstemännen i Ehns studie menade inte själva att internationaliseringen påverkade rolluppfattningarna. Få av de tjänstemän som intervjuades såg några betydande förändringar i tjänstemannarollen som sådan, även om internationalisering och europeiseringen i hög grad påverkade sakfrågorna. En fråga som dök upp handlade om den risk som fanns att myndighetstjänstemännen ibland inte förstod att de företrädde Sveriges regering, och inte sina respektive myndigheter. En av de intervjuade uttryckte det såhär:

Den här experten sitter nere i Bryssel med en skylt där det står Sverige på. Förstår den här tjänstemannen att ja han är en oberoende statstjänsteman och expert som för all del sitter där för att prata om längden på bussar eller halten någonting i godis, inte vet jag. Men vad han måste tänka på

⁹⁹ Ehn (2011) sid. 42.

¹⁰⁰ Jacobsson (1994) och Brunsson & Sahlin-Andersson (2000).

är ju att när han lyfter handen och pratar så är han ju inte Olle Olsson från Trafikverket, utan han är Sverige på det här mötet. Det har väldigt få statstjänstemän förstått.¹⁰¹

Här är det den klassiska konflikten mellan politisk lyhördhet och expertkunskap som spelas upp, men den får onekligen en extra dimension av att arenan är en internationell, där såväl lyhördhet som sakkunskap kan ges nya innebörder. Ehn avslutar sin genomgång med att fråga vilka tjänstemännen egentligen representerar: ”Är det den enskilda myndigheten? Är det Sverige? Eller är det rentav EU gentemot Sverige?”¹⁰²

Några slutsatser

Vilka lärdomar kan man dra av de studier som jag har refererat? För det första vill jag hävda att europeiseringen och internationaliseringen knappast har skapat någon ny statstjänstemannaroll. Däremot har utvecklingsriktningarna bidragit till att förändra innebörden i de traditionella rollerna. Fler tjänstemän än tidigare är ”in-and-outers” och hamnar därför i positioner där avvägningen mellan olika värden blir mer komplex än tidigare. Och allt fler hamnar i positioner där referenspunkterna förändras. De blir än mer låsta inom sin sektor. De kopplas – åtminstone i vissa skeden – i högre grad bort från politiken.

Trots sådana tendenser finns det knappast något som tyder på att lojaliteten mot den politiska ledningen har minskat. Cajsa Niemann visade i sin studie på en påtaglig lojalitet generellt sett hos departementstjänstemän,¹⁰³ och de enkätundersökningar som har gjorts kopplat till europeiseringen visar tydligt att tjänstemännen är angelägna att förankra sitt internationella arbete i den politiska ledningen. De enheter i staten som var mest invädda i EU-arbetet fäste större vikt än andra vid vad den politiska ledningen tyckte. Det informella utbytet var också större mellan ”EU-förvaltningarna” och politiken än inom andra områden. Det

¹⁰¹ Ehn (2011) sid. 55.

¹⁰² Ehn (2011) sid. 76.

¹⁰³ Niemann (2013).

finns måhända krafter som driver mot en mer ”teknokratisk politik” i EU, men tjänstemännen går inte bakom ryggen på politikerna.

Sverige sticker inte ut när det gäller den vikt som förvaltningen fäster vid de politiska värderingarna i EU-arbetet, men däremot när det gäller omfattningen av kontakter (de är mer frekventa), kontakternas form (mer muntliga, informella) och förekomsten av styrning av EU-arbetet (mer omfattande). Särskilt informell styrning är flitigt förekommande. Hur kommer det sig? En tolkning kan vara att mycket av den formella styrning som sker har en mestadels rituell karaktär, och att det gör att man tvingas gå vid sidan av dessa system när man vill få någonting gjort.¹⁰⁴

En påtaglig effekt av internationalisering och europeisering var att statstjänstemän i allt högre grad blev ett slags förmedlare av idéer och potentiella lösningar (utifrån). Det blev möjligt att hämta skarp retorisk ammunition till de egna striderna, antingen från EU eller från andra internationella organisationer. På ett sätt är detta inte konstigt eftersom det uppenbarligen finns mer av europeiska och andra internationella regler som Sverige har åtagit sig att följa. Hänvisningarna skedde också till regler som vi inte alls var tvingade att följa, men där det ändå fanns en argumentation om att det var oklokt (ineffektivt, illegitimt etc.) att ”ställa sig utanför”. Statstjänstemännen blev på detta sätt i allt högre grad ett slags ombud och agenter för nya (på andra håll brukade) lösningar.

De studier som har gjorts visar hur angelägna svenska tjänstemän är att inte avvika från den nationella ståndpunkten. På samma sätt som tidigare kan det finnas problem med att balansera mellan politisk lojalitet och det som sakkunskapen påbjuder, men mestadels hittar man sätt att balansera dessa krav mot varandra. Den största förändringen ser vi kanske inte lika tydligt (eftersom många av våra modeller av förändring inte fångar upp den), och

¹⁰⁴ Ehn & Sundström (1997), Jacobsson, Laegreid & Pedersen (2001).

det är att europeiseringen leder till att både det som utgör nationella ståndpunkter och det som uppfattas vara expertkunskap förändras i processerna. Man kan uttrycka det som att vi både lär oss vad vi vill och vad som är lämpliga teknologier för förändring i sådana utbytesprocesser.

EU:s konsekvenser brukade åtminstone i samband med medlemskapsdiskussionerna ses som en balansakt mellan att, å ena sidan, anpassa sig till det europeiska och att, å andra sidan, bevara det nationella. Föreställningen tycktes vara att det existerade en fast och relativt stabil svensk ståndpunkt (och en motsvarande europeisk). Den största konsekvensen av den ökade invändheten kan dock vara att både det svenska och det europeiska förändras i processen. Vi lär oss i allt högre grad vad vi vill i utbytet med andra. Den svenska ståndpunkt som tjänstemän försöker locka ur politikerna, skapas i det europeiska utbytet. Och det är, som studierna ovan visade, ett utbyte där politikerna ibland också deltar. Både vad Sverige vill och vad EU vill ska nog mindre ses som något exogent givet, precist och stabilt än som något som är endogent, vagt och högst föränderligt.

Detsamma gäller också teknologierna, det vill säga det som brukar benämnas expertkunskapen. Också där lär sig tjänstemännen vad som är möjligt att argumentera för i utbytet med experter antingen från andra länder eller från de internationella organisationerna. Samhällsvetenskapliga teorier bygger i hög grad på föreställningar om att det finns tydliga och klara preferenser och att teknologin är känd. Tillåter vi såväl preferenser som teknologier att förändras i processerna, kan vi se europeiseringens betydelse med lite nya ögon. Kanske bör vi lite oftare bejaka detta och fråga oss hur vi kan skapa så goda förutsättningar för lärande som möjligt. Hur kan vi organisera så att både politiker och andra samhällsaktörer blir delaktiga i de processer där preferenser och kunskap skapas?

En följd av det växande europeiska och internationella utbytet är således att det blir allt svårare att veta vad som "egentligen" är svenskt, och vad som är europeiskt. En tydlig indikation på detta

fick i vi i våra enkätundersökningar om EU:s betydelse när vi jämförde olika länders statsförvaltningar. Såväl enheterna i den svenska som i den finska staten uppfattade sig vara mer påverkade av skeenden i EU än den danska statsförvaltningen uppfattade sig vara. Det var lite svårt att förstå eftersom Danmark hade en lång historia som medlem i EU som de andra saknade. Förklaringen kunde dock vara just den att EU hade blivit vardag i Danmark, och att få längre var särskilt uppmärksamma på vad som ”kom från Danmark” och vad som ”kom från EU”. Europeiska ståndpunkter hade blivit danska, och danska hade (om än antagligen i långt mindre grad) blivit europeiska.

Det finns också anledning att fråga sig vad det är som förmedlas i dessa europeiska och internationella utbyten. Stater berättar säkert för varandra om vad de gör och vad de önskar göra. Det pågår diskussioner om hur verksamheter bör utformas. Thedvalls studie handlade om framtagandet av indikatorer som skulle göra det möjligt att mäta, jämföra och utvärdera staters arbetsmarknadspolitik. När företagsekonomen och organisationsforskaren Jenny Svensson studerade twinningprocesser, det vill säga de processer där etablerade medlemsstater skulle tjäna som förebilder och visa potentiella EU-medlemmar hur de skulle göra för att bli fullvärdiga medlemmar i EU, var det som förmedlades i hög grad managementidéer¹⁰⁵. Problemen varierade, men lösningarna kom från samma källa.

Måhända går det att knyta samman argumentationen med hjälp av Ehns normalbyråkrat. Hur var det nu? Det som kännetecknade normalbyråkraten var strävan efter att få verksamheter att löpa smidigt och effektivt, att få det att fungera. Det liknar Thedvalls eurokrater som tvingades att gå med på kompromisser för att komma vidare med den fråga som fanns på dagordningen. I Vifells enklaver växte det fram gemensamma, pragmatiska förhållningssätt som skulle göra det möjligt att hitta gemensamma nämnare. Svenssons ”lärare” förmedlade företagsekonomiskt all-

¹⁰⁵ Svensson (2011).

mångöds. Det gällde att skaffa instrument för att forma verksamheter och ” ... att få en organisation att utvecklas åt något håll”. Och att sedan få det möjliga att bli det önskvärda.

Referenser

Brunsson, N. och Sahlin-Andersson, K. (2000) Constructing Organizations. The example of public sector reforms. *Organization Studies*, vol. 21, sid. 721–746.

Edwardsson, E. och Wockelberg, H. (2012) European legal method in Denmark and Sweden – using social science theory and methodology to describe the implementation of EU law. *European Law Journal*, vol 19, sid. 364–381.

Egeberg, M. (1999) Transcending intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making, *Journal of European Public Policy*, vol. 6, sid. 456–474.

Egeberg, M., Schaefer, G. Och Trondal, J. (2003) The Many Faces of EU Committee Governance. *West European Politics*, vol 26, sid. 19–40.

Ehn, P. (2011) *I statens tjänst. En roll med många bottnar*. Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS).

Ehn, P. och Sundström, G. (1997) *Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen*. Ur *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till den Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:15.

Heckscher, G. (1952) *Svensk statsförvaltning i arbete*. Studieförbundet Näringsliv & Samhälle (SNS).

Jacobsson, B. (1994) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Nerenius & Santérus Förlag.

Jacobsson, B. (1984) *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Studentlitteratur.

Jacobsson, B., Lægreid, P. och Pedersen O. K. (2001) *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Jacobsson, B. och Sundström, G. (1999) *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*. Score Rapportserie 1999:10.

Jacobsson B. och Sundström, G. (2006) *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Liber förlag.

Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G. (2015) *Governing the Embedded State. The Organizational Dimensions of Governance*. Oxford University Press.

Jönsson, C. (1990) *Den transnationella maktens metaforer: biljard, schack, teater eller spindelnät?* I Hansson, G. & Stenelo, L.(red.) *Makt och internationalisering*. Carlssons Förlag.

Kommerskollegium (2005) *Europa – ja, men hur? Svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad*. PM 2005-01-04, dnr 100-172-2004.

Mellbourn, A. (1979) *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos högre svenska statstjänstemän*. Liber.

Niemann, C. (2013) *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholm Studies in Politics, 153. Akademisk avhandling vid Stockholms universitet.

Petersson, O. (1989) *Maktens nätverk*. Rapport till Maktutredningen. Carlssons Bokförlag.

Svensson, J. (2011) *The regulation of Rule-Following. Imitation and Soft Regulation in the European Union*. Södertörn Doctoral Dissertations nr. 35. Akademisk avhandling vid Stockholms universitet.

Thedvall, R. (2006) *Eurocrats at Work. Negotiating Transparency in Postnational Employment Policy*. Stockholm Studies in Social Anthropology, 58. Akademisk avhandling vid Stockholms Universitet.

Trondal, J. och Veggeland, F. (2003) Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees. *Journal of European Public Policy*, vol 10, sid. 59–77.

Vifell, Å. (2006) *Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*. Stockholm Studies in Politics, 103. Akademisk avhandling vid Stockholms universitet.

Wockelberg, H. (2014) Political Servants or Independent Experts? A Comparative Study of Bureaucratic Role Perceptions and the Implementation of EU Law in Denmark and in Sweden. *Journal of European Integration*, published online 06 Aug 2014.

Svenska avtryck i EU

Rolf Gustavsson

Ett huvudargument för Sveriges ansökan om medlemskap i EU var att det skulle öppna möjligheterna att utöva inflytande. Ett instrument för att framgångsrikt uppnå detta består i att aktivt främja rekryteringen av svenska tjänstemän till centrala poster i EU:s institutioner. Det borde framstå som en lika självklar politisk prioritering för den svenska som det är för andra medlemsregeringar. Likväl förefaller det efter drygt tjugo års medlemskap i EU som om Sveriges regeringar i praktiken bara ägnat den ett förstrött intresse. Antalet svenskar i EU har minskat och nyrekryteringen från Sverige blir allt svårare.

Som korrespondent i Bryssel under 25 års tid har jag utifrån och på avstånd följt svenskarnas slingriga vägar i EU:s institutioner. I de personliga reflektioner som jag här framför försöker jag sätta in de svenska avtrycken i ett större europeiskt sammanhang. Förutom mina egna observationer och tidigare erfarenheter bygger framställningen på en lång rad nyligen genomförda bakgrundssamtal.

De omdömen som jag mött från en lång rad välplacerade samtalspartners kan kort sammanfattas med att Sveriges högsta politiska ledning uppträtt naivt och kortsiktigt. Den har saknat en sammanhållen strategi för att långsiktigt säkra rekryteringen av svenskar till EU:s institutioner. Den har också ofta visat en tydlig motvilja mot att lägga sig i rekryteringen. Sådan lobbying har betraktats som politiskt motbjudande trots att flertalet medlemsregeringar mycket aktivt agerar påtryckare vid tillsättningar, även av poster på lägre nivåer. De svenskar som ändå nått viktiga positioner har som regel gjort det på egna personliga meriter.

EU 1995

Sverige kom in vid en tid då EU plågades av omskakande politisk baksmälla. Den hade utlösts när Maastricht-fördraget skulle godkännas. Nej-segern i Danmarks folkomröstning i juni 1992 blev en första chock. Den följdes av den ytterst knappa ja-segern i den franska folkomröstningen. Samtidigt utbröt de uppslitande inre striderna om Maastricht inom det styrande konservativa partiet i Storbritannien.

I efterhand kan man se Maastricht som en brytpunkt. Fördraget markerade höjdpunkten för en ovanligt harmonisk fas som under några år innebar en pånyttfödelse för den europeiska integrationen. Den hade på 1980-talet inletts med projektet om den inre marknaden och fördragsrevisionen genom Enhetsakten. Den politiskt pådrivande kraften var kommissionen, ”integrationens motor” och dess viktigaste instrument var monopolet på att ta initiativ till gemensam lagstiftning. Kommissionens ordförande Jacques Delors, som utsågs till ”Mr Europe”, började tala om att Historien höll på att accelerera. Processen symboliserades av Sovjetimperiets upplösning, Berlinmurens fall och Tysklands enande.

Den så kallade gemenskapsmetoden med den överstatliga kommissionen i en nyckelroll förbådade det allt fastare förbund mellan Europas folk som formulerats som ett vagt långsiktigt mål. Men med Maastricht följde en allt hårdare strid om målen för integrationen. Dåvarande EG såg ut att utvecklas i federal riktning och den franske presidenten François Mitterrand ville få den federala målsättningen inskriven i fördraget vid förhandlingarna i Maastricht. Förslaget blockerades av den brittiske premiärministern John Major. Kompromissen blev att de federala ambitionerna ströks men EG bytte namn till EU.

Kärnstycket i det nya fördraget var den stegvisa övergången till en gemensam valuta. På en gemensam marknad skulle det finnas ett gemensamt betalningsmedel. En tanke som föddes redan i slutet på 1960-talet.

Den gemensamma valutan förstärkte bilden av att Maastricht innebar ytterligare ett steg i federal riktning. Samtidigt innehöll fördraget särordningar för Storbritannien och Danmark (opt-outs), men den gängse tanken var att eftersläntarna skulle ansluta sig senare. Emellertid förebådade konstruktionen en motsättning som efterhand blev allt tydligare. Ett positionspapper (1994) från de tyska kristdemokraterna Karl Lamers och Wolfgang Schäuble förespråkade ett heterogent EU med en hård inre kärna som gravitationscentrum. Motpolen till visionen om Kerneuropa blev den brittiska önskan om ett lösare samarbete, ibland kallat Europa à la carte. Delors talade ibland om risken för att EU skulle förvandlas till en självbetjäningsbutik.

Konstruktionen av det nya fördraget med tre pelare innehöll även mellanstatliga element, som den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) och det rättsliga och polisiära samarbetet (tredje pelaren). I de pelarna fick kommissionen en mycket marginell roll eftersom de låg utanför gemenskapsmetodens viktigaste instrument, gemenskapsrätten.

En annan inbyggd motsättning i fördraget var parlamentets växande befogenheter i förhållande till kommissionen. Här kan man spåra den begynnande parlamentarisering som snabbt och skickligt utnyttjades av en grupp pådrivande parlamentariker. Efter hand har det växande medbestämmandet utökat parlamentets inflytande och så småningom lett till att parlamentet i dag är medlagstiftande, jämbördigt med ministerrådet. Samtidigt har initiativen till ny lagstiftning blivit färre.

Man skulle kunna hävda att EU genom övergången till den gemensamma valutan tog ytterligare ett steg i överstatlig riktning. Samtidigt innebar Maastricht en vändpunkt för kommissionen och Jacques Delors växande politiska inflytande. De institutionella reformer som skulle ge kommissionen ökad betydelse sköts dessutom till en följande fördragsrevision (Amsterdam 1996).

Uppenbarligen hade många regeringar börjat tröttna på den aktivistiska kommissionen med en pådrivande ordförande. De

stämningarna märktes tydligt när Delors efterträdare skulle utses på EU-toppmötet i Korfu (1994). Där blockerades Jean-Luc Dehaene, Belgiens premiärminister, som betraktades som alltför federalistiskt sinnad. Efter olika turer kom Delors istället att efterträdas av Jacques Santer, Luxemburgs premiärminister, som tog över ledningen av kommissionen. Det avspeglade en påtaglig förskjutning i ambitionerna. Från att ha fungerat som integrationens politiska motor genom initiativ till lagstiftning skulle kommissionen nu lägga större vikt vid effektivare förvaltning. Santers motto var: ”göra mindre men bättre”.

Santer-kommissionen

Sverige trädde sålunda in i ett paradoxalt EU som skulle börja en omstöpning av samarbetet, ”post Maastricht ” och ”post Delors”. Ett heterogent samarbete där visionerna om Kärneuropa drev i federal riktning medan nya samarbetsområden drog i mellanstatlig riktning. Parlamentets befogenheter gentemot kommissionen växte samtidigt som kommissionens roll som integrationens motor försvagades. I Maastricht grundlades inte bara övergången till den gemensamma valutan utan också vad som ibland kallas ”den nya mellanstatligheten”.

Anita Gradin blev Sveriges första ledamot i kommissionens kollegiala politiska ledning. Till sig rekryterade hon medarbetarna i sitt kabinett, som med undantag av en dansk bara bestod av svenskar. Hennes ansvarsområde blev främst ”den tredje pelaren” som skulle börja byggas upp efter Maastricht-fördragets riktlinjer och med de begränsningar som följde av det mellanstatliga samarbetets metoder. Hon kom i kläm mellan de motstridiga viljorna redan från början.

Kravet på att den nya kommissionen behövde parlamentets godkännande använde den kreativa talmannen Klaus Hänsch, tysk socialdemokrat, till att driva igenom ett system med offentliga utskottsförhör med de nya ledamöterna, efter förebild från bland annat USA:s kongress. Som en tydlig maktdemonstration hotade

parlamentet att underkänna tre av kandidaterna till Santer's Kommission. Däribland Anita Gradin, som kritiserades för att sakna en tydlig egen politisk linje.

Som nytt medlemsland tilldelades Sverige ett antal tjänster efter ett kvoteringsystem beräknat på folkmängd och antal röster i Ministerrådet. Sammanlagt handlade det om drygt 1 000 tjänster, varav de flesta hos kommissionen. Av dem var några få positioner på högsta nivå, som exempelvis en post som generaldirektör i kommissionen.

Den tjänsten besattes av Allan Larsson. I efterhand framstår han som den svenske tjänsteman som tidigast och tydligast satte sina avtryck inom EU. Det började han faktiskt göra redan innan Sverige blivit medlem genom att han utsågs att leda ett initiativ för en europeisk sysselsättningspolitik. Det togs inom ramen för samarbetet mellan de socialdemokratiska partierna. Allan Larsson har nyligen själv utförligt beskrivit hur initiativet kallat "Sätt Europa i arbete" kom till och hur han senare fick möjlighet att driva det som generaldirektör inom Santer-kommissionen. Han kallar det "en skördetid efter Jacques Delors" med tonvikt på försöken att förverkliga tankarna i den Vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning som Delors presenterade 1993.

Vitboken kan ses som Delors motreaktion på att bestämmelserna i Maastricht om övergången till den gemensamma valutan utformades på ett sätt som urvattnade hans grundtankar. Jacques Delors förslag till en ekonomisk och monetär union (EMU) från våren 1989 innehöll inte bara den gemensamma valutan (M) utan också att den skulle understödjas genom förstärkt makroekonomisk samordning (E). När det i Maastricht bara blev ett M, såg Delors det som ett svårt politiskt bakslag.

Med Vitboken återkom Delors till sina grundtankar och med den öppnades en dörr för det socialdemokratiska sysselsättningsinitiativ som Allan Larsson höll i. Det kunde upphöjas till en högsta prioritet för Santer-kommissionen och det ledde till ett

särskilt kapitel i Amsterdamfördraget där sysselsättning definierades som en fråga av gemensamt intresse. Dock innebar det inte, som många hade hoppats, att sysselsättningspolitiken skulle nå den gemenskapsnivå som penningpolitiken hade i EMU. Sysselsättning förblev en domän för nationell kompetens och istället för att styras av gemenskapsrättens förpliktelser var den en form av mjuk samordning. Vid EU-toppmötet i Lissabon (2000) fullföljdes tanken genom en mycket ambitiös strategi som enligt målsättningarna skulle leda till att EU 2010 skulle komma ifatt USA och förvandlas till världens mest konkurrenskraftiga kunskapsbaserade ekonomi. Metoden för att nå dit var också denna mjuka öppna samordning. Medlemsländerna skulle jämföra sig med varandra och spurras av varandras framgångar. Redan efter ett par år rapporterade emellertid en arbetsgrupp ledd av Nederländernas förre socialdemokratiska premiärminister Wim Kok att strategin höll på att misslyckas (2004). Lissabonstrategin som skulle gå i mål 2010 omformulerades till en ny strategi kallad Europa 2020.

Allan Larsson lämnade sin post som generaldirektör efter fyra år, när han kände sig överflödig i den nya kommission som tillträdde under Romano Prodi, efter Jacques Santers fall (1999).

Till de höga poster som direktrekryterades från Sverige vid anslutningen 1995 hörde också en tjänst som biträdande generaldirektör i kommissionen. Till den utsågs Magnus Lemmel som kom från Industriförbundet. Redan 1996 hade Lemmel blivit ”en affär” efter att ha uttalat kritik om arbetsmetoderna i kommissionen. Han fick en skriftlig reprimand från Erkki Liikanen, kommissionär med ansvar för personal och administration. Lemmel hotades med avsked om han skulle fortsätta kritisera kommissionen offentligt. Han lämnade kommissionen ungefär samtidigt med Allan Larsson. Därmed uppstod vakans på de högsta poster i kommissionen som Sverige tilldelats vid anslutning fem år tidigare.

Utanför kommissionen fick Sverige också besätta några andra höga poster. Kerstin Niblaeus utsågs till generaldirektör i

Ministerrådet, Jan O Karlsson till domare i revisionsrätten samt Hans Ragnemalm och Pernilla Lindh till domare i EG-domstolen.

Jacques Santer kommission hamnade i blåsväder nästan genast. I Storbritannien upptäcktes 1995 det första fallet med misstänkt smitta från galna kosjukan till en persons död i Creutzfeld-Jacobs sjukdom. När sambandet bekräftades införde EU förbud för all export av brittiskt nötkött. Parlamentet tillsatte ett särskilt undersökningsutskott, som anklagade både kommissionen och den brittiska regeringen för allvarliga försummelser. I parlamentet restes krav på att kommissionen skulle avsättas. Även om kommissionen till slut lyckades rädda sig så blev skandalen ett tungt politiskt hypotek för Jacques Santer.

Till Anita Gradins dossier hörde även den internrevision som skulle bekämpa fusk och bedrägeri. Där uppdagades oegentligheter som rapporterades uppåt utan att föranleda några sanktioner från kommissionens politiska ledning. Några av de kritiska uppgifterna hade redan cirkulerat i den europeiska pressen när den holländske revisorn Paul van Buitenen framträdde som visseblåsare. Han överlämnade omfattande dokumentation till parlamentet, med särskild adress till utskottet för budgetkontroll som inledde offentliga förhör med några av de inblandade. Så utbröt den stora skandalen med flera tunga anklagelser om vänskapskorruption, fusk med fakturor, irreguljära anställningar av vad som kallades "u-båtar" i kommissionen, med mera. I centrum stod den franska ledamoten Edith Cresson och den spanska ledamoten Manuel Marin. För att avvärja nya hot om avsättning inkallade kommissionen och parlamentet en grupp externa revisorer, däribland Inga-Britt Ahlenius. Deras undersökning avslutades med påståendet att de inte funnit någon som var beredd att ta ansvar för vad som skett. Den slutsatsen fick Jacques Santer att avgå frivilligt istället för att bli avsatt efter en omröstning i parlamentet (mars 1999).

Prodi-kommissionen

Romano Prodi hade i valet 1996 lyckats besegra Silvio Berlusconi och blev italiensk regeringschef för en svårstyrd konstellation av center-vänsterpartier som sprack efter två år. Vid toppmötet i Berlin (mars 1999) föreslogs han efterträda Santer. Prodi hade då stöd från en grupp tongivande regeringschefer, däribland Gerhard Schröder och Tony Blair. Prodis hållning till EU påminde på många sätt om den syn som Jacques Delors representerat. Prodi drömde om att kommissionen en dag skulle kunna bli Europas regering. Han tillträdde som ordförande i kommissionen på hösten 1999.

Den nya kommissionen utmärktes av en rad mycket framträdande profiler med hög teknisk kompetens: exempelvis Chris Patten, Pascal Lamy, Mario Monti, Antonio Vitorino, Günther Verheugen, Neil Kinnock, Pedro Solbes, Frits Bolkestein och Olli Rehn. Sveriges ledamot i Prodis team blev Margot Wallström som fick ansvar för miljöpolitiken. Som miljökommissionär kom Margot Wallström att avsätta tydliga avtryck i EU, i synnerhet genom förslaget till en moderniserad lagstiftning för kemikalier (REACH).

Redan i förhandlingarna om EES-avtalet hade svenska politiker och myndigheter tidigt kritiserat det snåriga regelverk som vuxit fram i EU om kemikalier. Det väckte krav på genomgripande förändringar, som under förhandlingarna om medlemskap ledde till att Sverige fick en övergångsperiod på fyra år. Under den tiden utlovades en reform.

Från svensk sida drevs kritiken av miljöministrar som Birgitta Dahl och Anna Lindh understödda av myndigheter som Kemikalieinspektionen.

I slutet av 1990-talet fanns det politiskt gynnsamma förutsättningar att förbereda en genomgripande översyn av hela kemikalielagstiftningen. Margot Wallström som miljökommissionär och Erkki Liikanen som industrikommissionär ledde det tunga arbetet med att kompromissa fram en Vitbok som publicerades under Sveriges ordförandeskap (2001). Förslaget döptes till

REACH. Därmed öppnades ett nytt och utomordentligt lärorik kapitel i historien om EU:s gemensamma marknad. Dels genom lagförslagets omfattning och betydelse för medborgarna, som i vardagslivet på olika sätt umgicks med omkring 30 000 olika kemikalier. Dels genom den helt exceptionella, massiva lobbyverksamhet som motståndare till regleringen drog igång. Miljöpartiets Inger Schörling som var rapportör i parlamentet har skrivit en skrift om påtryckningarna. Margot Wallström har berättat om möten då ledande politiker som Gerhard Schröder, Tony Blair och Jacques Chirac försökte stoppa REACH. Men Romano Prodi stod faktiskt pall.

I den mycket laddade debatten ingick föreställningen att detta var en svensk komplot, eftersom Sverige saknade en stor, tung kemiindustri. Till skräckbilderna hörde argument om att REACH skulle leda till massarbetslöshet och avindustrialisering.

Det fanns onekligen ett svenskt nätverk kring REACH. I Sverige fanns pådrivande politiker som Anna Lindh och Kjell Larsson. Bland Margot Wallströms medarbetare fanns som kabinettschef Rolf Annerberg, tidigare generaldirektör i Naturvårdsverket. Som generaldirektör i ministerrådet fanns sedan tidigare Kerstin Niblaeus. I parlamentet verkade ledamöter som Inger Schörling och Lena Ek.

Samtidigt utspelades striderna om REACH i skuggan av ett par andra centrala frågor som dominerade Prodi-kommissionens dagordning. Dit hörde den tekniskt sett framgångsrika introduktionen av den gemensamma valutan. Dit hörde slutfasen i förhandlingarna med de nya medlemsländerna från Öst- och Centraleuropa, samt Cypern och Malta. Dit hörde också de institutionella frågor, kopplade till utvidgningen, som förblivit olösta vid toppmöten både i Maastricht och i Amsterdam. De skulle klaras ut under Frankrikes ordförandeskap vid ett toppmöte i Nice (2000).

I förberedelserna till Nice-mötet hölls ett toppmöte i Biarritz, där Göran Persson kom att väcka stor uppmärksamhet. Några dagar

före Biarritz höll Persson ett improviserat anförande, utan manuskript, som spelades in och rapporterades av Dagens Nyheters Ingrid Hedström. Persson förklarade där sin uppfattning att kommissionen borde förvandlas till ett sekretariat för ministerrådet och medlemsländerna. Eftersom den gemensamma marknaden höll på att fullbordas fanns det inte längre någon roll för kommissionen som pådrivande motor. Göran Perssons uttalanden nådde genom Frankfurter Allgemeine Zeitung en europeisk läsekrets och för första gången samlade han en mycket välbesökt presskonferens i Biarritz. Där upprepade han sin ståndpunkt, vilket skapade öppet missnöje hos Romano Prodi, som påpekade att Persson skulle behöva kommissionens hjälp inför det kommande ordförandeskapet.

Förhandlingarna i Nice några veckor senare slutade efter flera dygns nattmangling i så enastående förvirring att tjänstemännen därefter fick försöka rekonstruera den överenskommelse som kallades Nice-fördraget. När mötet som började en torsdag upplöstes i gryningen till måndagen visste egentligen ingen i detalj vad som överenskommits.

I skymundan planterade också Anna Lindh en idé om att EU borde bygga upp inte bara militär kapacitet utan dessutom förmåga till konfliktförebyggande åtgärder och civil krishantering, genom att bygga upp administration och rättsordning. Efterhand har de initiativen blivit EU-politik.

När Göran Persson efter kalabaliken i Nice tog ledningen för den efterföljande ordförandeperioden framstod Sveriges ordförandeskap som föredömligt välskött, icke minst tack vare den sakliga kompetensen hos svenska tjänstemän.

Toppmötet i Göteborg (juni 2001) ackompanjerades visserligen av våldsamma protester, men dess bestående betydelse fick det genom beslutet att öppna dörren för den stora utvidgningen ("Big Bang"), som ägde rum 2004. Därmed kunde Sveriges regering sätta bestående avtryck i EU.

Oklarheterna i Nice-fördraget ledde till en ny ansats att se över EU:s institutionella uppbyggnad och kompetensfördelning. Eftersom den svenska regeringen visade sig måttligt intresserad av den diskussionen togs initiativet under Belgiens ordförandeskap, andra halvåret 2001. Ett konvent kallades in och den förre franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing fick uppdraget att leda arbetet, omgärdad av några mycket erfarna politiker, som Jean-Luc Dehaene (som i Belgien kallades rörmokaren) och Giuliano Amato (som i Italien kallades Doktor Subtil).

Romano Prodi begick under konventet ett fatalt misstag med långtgående konsekvenser. Han lät i största hemlighet en av Jacques Delors gamla medarbetare för kommissionens räkning skriva ett eget förslag till konstitution för EU. När den läckte ut berövade Prodi sig själv fortsatt trovärdighet i den konstitutionella diskussionen.

Ett andra misstag med långtgående följder blev hanteringen av förslaget till tjänstedirektiv, som kommissionären Frits Bolkestein lade fram utan någon djupare diskussion i kommissionens politiska ledning. Bolkestein ville att den gällande horisontellt reglerade ordningen för fri rörlighet för varor också skulle gälla på hela tjänstemarknaden. Detta blev senare mycket kontroversiellt i Frankrike där förslaget till tjänstedirektiv kopplades samman med förslaget till en konstitution för EU. I kampanjen inför folkomröstningen i Frankrike (maj 2005) kom tjänstedirektivet att illustreras av ”den polske rörmokaren” och Bolkestein förvandlades i agitationen till Frankenstein.

I Sverige kopplades kritiken av tjänstedirektivet till arbetskonflikten vid skolbygget i Vaxholm (2004) och de hårda motsättningarna om villkoren för den fria rörligheten för tjänster (utstationeringsdirektivet). Motsättningarna ledde till ett uppmärksammat mål i domstolen i Luxemburg, där det avgjordes tillsammans med ett par andra likartade konflikter (2007).

Barroso-kommissionen I & II (2004 – 2014)

Den stora utvidgningen med tio nya medlemsländer inträffade våren 2004. På sommaren utsågs Portugals förre premiärminister José Manuel Barroso att efterträda Romano Prodi som ordförande i den nya kommissionen, med en ledamot per land. Valet av Barroso var en kompromiss sedan andra mycket kvalificerade namn blockerats på olika grunder, däribland Chris Patten, Pascal Lamy, Peter Sutherland och Guy Verhofstadt. Bakom Barroso fanns framför allt de konservativa och kristdemokratiska partierna, i synnerhet partiledaren för tyska CDU, Angela Merkel.

José Manuel Barroso kom att liksom Jacques Delors leda kommissionen under två mandatperioder. De tio åren var utomordentligt händelserika, men till skillnad från Delors hade Barroso inget tydligt eget proaktivt projekt. Istället blev Barrosos period i huvudsak reaktiv ("damage limitation") i förhållande till de nya påfrestningar som följde av den utvidgade kretsen av medlemsländer och av effekterna olika problem, icke minst finanskrisen. Barroso försökte möta utmaningarna genom auktoritär styrning inåt och skapa sig en stark personlig profil utåt.

Utnämningen av ledamöterna till Barrosos kommission fördröjdes genom att parlamentet stoppade två kandidater, Rocco Buttiglione från Italien och Ingrida Udre från Lettland.

I den nya kommissionen utsågs Margot Wallström till den höga positionen som förste vice ordförande med ansvar för institutionella frågor, relationer till parlamentet och utvecklingen av en strategi för kommunikation med allmänheten. Kort sagt, ett PR-jobb som skulle ge kommissionen förbättrad legitimitet. Margot Wallström presenterade vad som kallades Plan D (oktober 2005) där D stod för demokrati, dialog och debatt. Den blev plattformen för hennes ansträngningar att i medlemsländer bygga upp ett folkligt stöd för det europeiska samarbetet. Det sviktande stödet uppmärksammades faktiskt redan 1975 genom den så kallade Tindemans-rapporten, som emellertid högtidligen nonchalerades av Frankrikes dåvarande president, Valéry Giscard d'Estaing.

Leo Tindemans huvudtankar återfinns i Margot Wallströms Plan D.

Den svaga legitimiteten hade blivit påtaglig när Frankrike och därefter Nederländerna våren 2005 i två folkomröstningar förkastade förslaget till konstitutionellt fördrag för EU. Som en nödlösning fortsatte Nice-fördraget att gälla medan EU officiellt utropade ”tankepaus”. Den bröts först två år senare när Tysklands nye förbundskansler Angela Merkel och Frankrikes nye president Nicolas Sarkozy (2007) bestämde sig för att försöka återuppliva konstitutionen i en förenklad form. Efter ytterligare två år kunde EU under Sveriges ordförandeskap mödosamt enas om det som blev Lissabonfördraget (2009).

Genom det nya fördraget förändrades kommissionens ställning. Europeiska rådet blev en egen institution med en egen ordförande, ofta kallad EU:s president. Herman Van Rompuy intog ofta en låg profil utåt men visade sig utomordentligt inflytelserik inåt. Det var han som satte dagordningen på toppmötena. Den nya utrikes tjänsten (EEAS) under Catherine Ashton's ledning började också ta över en del av utrikesfrågorna.

Till detta kan man foga att med finanskrisen fick Europeiska Centralbanken (ECB) tillsammans med eurogruppen växande betydelse, på kommissionens bekostnad.

José Manuel Barroso såg vid tillträdet 2004 de ekonomiska frågorna som sin främsta prioritet. Han ville stärka Europas konkurrenskraft genom att ingjuta nytt liv i Lissabonprocessen. Den tyske ledamoten Günter Verheugen som också utsågs till vice ordförande skulle få ett övergripande ansvar för de ekonomiska frågorna. Verheugen beskrevs som ”superkommissionär”.

Däremot lade Barroso ingen större vikt vid miljöfrågorna. Arvet från Margot Wallströms tid i Prodis kommission skulle förvaltas av den grekiske advokaten Stavros Dimas, som kom till Bryssel från Wall Street. Emellertid tvingades Barroso ganska snart till en grundlig omprövning, när plötsligt klimatfrågorna aktualise-

rades genom Al Gore, Nicholas Stern och Tony Blair. Ett informellt toppmöte i Hampton Court blev vändpunkten (2005). Den underskattade Dimas kom att bli en central aktör, framför allt inför de internationella klimatförhandlingar (COP 15) som skulle avslutas i Köpenhamn (2009).

Sedan Allan Larsson och Magnus Lemmel lämnat sina poster i kommissionen blev Jörgen Holmqvist den högste svenske tjänstemannen. Först som biträdande generaldirektör i budgetdirektoratet, därefter som generaldirektör för fiske och havsfrågor. Jörgen Holmqvist blev 2007 generaldirektör för den inre marknaden, till vilket även regleringen av finansmarknaden hörde. När finanskrisen bröt ut hösten 2008 efter Lehman Brothers konkurs satt sålunda Jörgen Holmqvist på en av de allra hetaste och mäktigaste stolarna i kommissionen.

Mandatet för den första Barroso-kommissionen löpte ut under Sveriges period som ordförande i EU 2009, då statsminister Fredrik Reinfeldt ledde arbetet. Reinfeldt lyckades vinna gehör för att ge José Manuel Barroso ytterligare en period. I samband med detta skifte krävde Frankrikes president Nicolas Sarkozy att med Michel Barnier få besätta posten som kommissionär med ansvar för finansmarknaden. Storbritanniens premiärminister David Cameron ställde då som villkor att generaldirektören skulle vara en britt. Formellt sett låg dessa utnämningar helt i händerna på kommissionens ordförande. Icke desto mindre skedde en uppgörelse mellan Barroso, Sarkozy och Cameron. Den betydde i praktiken att Jörgen Holmqvist skulle förflyttas som generaldirektör på DG Markt. Det skulle ske bakom ryggen på den svenske statsministern Fredrik Reinfeldt, trots att han som ordförande i EU bidragit till att förnya Barrosos mandat. När information om denna ommöblering nådde Statsrådsberedningen i Stockholm förhöll sig Fredrik Reinfeldt helt passiv och vägrade befatta sig med detta ärende.

Jörgen Holmqvist som lämnade sin post som generaldirektör vid halvårsskiftet 2010 kompengserades med ett år på Harvard.

Den andra kommissionen under José Manuel Barroso tillträdde 2010. Då lämnade Margot Wallström och efterträddes av Cecilia Malmström. Hon fick delvis samma ansvarsområde som en gång Anita Gradin haft och som efter Maastricht kallades ”tredje pelaren”. Därefter hade samarbetet utvecklats så att det genom Lissabonfördraget stegvis skulle integreras i den klassiska gemenskapen. Malmström fick ansvar för frågor som migration och polis. I synnerhet genom de humanitära tragedierna kopplade till de begynnande flyktingströmmarna över Medelhavet fick hennes svåra uppdrag stor uppmärksamhet. Lampedusa hösten 2013 blev en första symbol.

Dagsläget

I den nuvarande kommissionen under Jean-Claude Juncker har Cecilia Malmström befordrats till ansvarig för utrikeshandel som är en av de allra tyngsta posterna i hela EU. Till hennes företrädare hör framträdande profiler som Sir Leon Brittan, Pascal Lamy och Peter Mandelson. En kontroversiell huvuduppgift för Cecilia Malmström gäller de pågående förhandlingarna med USA om ett transatlantiskt avtal för frihandel och investeringar (TTIP). Sett till substansen innebär hennes portfölj att hon har den politiskt och tekniskt mest betydelsefulla position som någon svensk innehaft sedan inträdet i EU.

Bland ämbetsmännen finns det för närvarande några svenskar på höga poster. I kommissionen finns två generaldirektörer: Christian Danielsson (sedan 2013) och Ann Mettler (sedan 2014). Danielsson leder det generaldirektorat som svarar för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar. Han har i sin karriär växlat mellan tjänster på Sveriges EU-representation i Bryssel och på kommissionen, bland annat som biträdande kabinetschef hos Günter Verheugen. Under det svenska ordförandeskapet (2009) var Christian Danielsson chef för Sveriges EU-representation.

Ann Mettler utsågs av Jean-Claude Juncker till generaldirektör för kommissionens egen rådgivande tankesmedja (EPSC). Hon har gjort en genomgående internationell karriär och grundade

2003 med sin man den marknadsliberalt inriktade tankesmedjan Lisbon Council i Bryssel. Ann Mettler som föddes i Malmö har både svenskt och tyskt medborgarskap.

I utrikesförvaltningen EEAS har Christian Leffler avancerat till posten som en av de tre biträdande generalsekreterarna. Han ansvarar för ekonomiska frågor. Leffler är därigenom en av de högsta rådgivarna till Federica Mogherini, som är EU:s Höge Representant ("utrikesminister") och tillika vice ordförande i kommissionen. Leffler har gjort karriär inom kommissionen, bland annat som biträdande kabinettschef hos Chris Patten och kabinettschef hos Margot Wallström.

De strategiska kabinetten

Kommissionen är en hierarkisk topstyrd organisation där de olika generaldirektoraten underordnas kommissionärens "ministerstyre". Generalsekretariatet fungerar som ett centralt organ mellan generaldirektoraten och den politiska ledningen. Kommissionens generalsekreterare är av tradition den mäktigaste tjänstemannen i organisationen. Sedan 2015 är det holländaren Alexander Italianer. Tidigare var irländskan Catherine Day generalsekreterare under 10 års tid. David Williamson, sedermera Lord Williamson of Horton, som likaså var generalsekreterare under tio år, (1987–1997) uppges vara förebilden till Sir Humphrey Appleby i TV-serien Yes Minister.

Till de indirekt mest inflytelserika strategiska posterna i kommissionen hör tjänsterna i staberna (kabinetten) hos kommissionärerna. De 10 medlemmarna rekryteras i princip av kommissionären själv men ska komma från flera medlemsländer. När nya kommissionärer ska tillträda pågår en omfattande "byteshandel" i Bryssel där olika medlemsländer försöker få in sina tjänstemän i flest möjliga kabinett. Brittiska Foreign Office har traditionellt beskrivits som skickligast på att förbereda och placera sitt folk på strategiska poster.

Den högsta politiska ledningen i kommissionen är – åtminstone i teorin – kollegial med kollektivt ansvar. Det innebär bland annat

att medarbetarna i kommissionärens stab noga följer med i vad som är på gång på andra håll i kollegiet. En person med många års erfarenheter från olika kabinett jämförde sin arbetsuppgift med att arbeta vid tullen. Allt måste kontrolleras och även den oskyldigaste förpackning kan innehålla politiskt kontraband.

I förberedelserna inför kollegiets veckomöte (i regel på onsdagar) har kabinettsscheferna ett sammanträde (i regel på måndagar) för att klara ut vilka ärenden på dagordningen som kan antas utan diskussion.

Hos Cecilia Malmström är Maria Åsenius kabinettsschef sedan 2010. Hon har tidigare arbetat hos den irländske talmannen i parlamentet, Pat Cox och hos den finske kommissionären Olli Rehn. Därutöver finns det i dag tre svenskar i andra kabinett: Paulina Dejmek-Hack, Jörgen Gren och Pierre Schellekens.

Paulina Dejmek-Hack som ingår i staben hos kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker har ansvar för ekonomiska och finansiella frågor. Samma uppgifter hade hon under den tidigare mandatperioden hos den franske kommissionären Michel Barnier.

Jörgen Gren ingår i kabinettet hos den estniske kommissionären Andrus Ansip, som har ansvar för den digitala agendan. Jörgen Gren, som var pressansvarig på Sveriges representation i Bryssel under det svenska ordförandeskapet 2009, ingick dessförinnan i kabinettet hos den polska kommissionären Danuta Hübner, som var ansvarig för regionalpolitiken.

Pierre Schellekens är biträdande kabinettsschef hos den spanske kommissionären Miguel Arias Canete, som ansvarar för energi- och klimatfrågor. Schellekens, som under en period var chef för kommissionens representation i Stockholm, var tidigare biträdande kabinettsschef med ansvar för energi och klimatfrågor hos den grekiske kommissionären Stavros Dimas. Schellekens ingick även i kabinettet hos Margot Wallström när hon var miljökommissionär.

Allt färre svenskar i EU

Vid Sveriges inträde 1995 räknade regeringen med att 1 000–1 200 svenskar skulle få anställning i EU, varav 700 i kommissionen, 200 i parlamentet och 100 i rådet. Tjugo år senare arbetar omkring 500 svenskar i kommissionen, 140 i parlamentet och 70 i rådet.

I kommissionen utgör de svenska tjänstemännen två procent av personalstyrkan, vilket ganska väl motsvarar Sveriges andel av EU:s befolkning. Sveriges nordiska och baltiska grannländer har dock lyckats bättre i förhållande till sin folkmängd.

Redan efter de första åren lämnade svenska tjänstemän EU och efter den stora utvidgningen 2004 har antalet svenska tjänstemän i kommissionen fortsatt att minska. Det finns i dag omkring 100 färre svenska tjänstemän i kommissionen jämfört med 2004.

Sverige är visserligen inte ensamt om den negativa utvecklingen. Sedan 2004 har andelen tjänstemän från de flesta av de gamla medlemsländerna minskat medan andelen från de nya medlemsstaterna i Östeuropa har ökat. Det beror delvis på att EU medvetet rekryterade personer från de nya medlemsländerna under en femårsperiod. Men även efter att den riktade rekryteringen upphörde har andelen tjänstemän från de gamla medlemsländerna fortsatt att minska.

Det har blivit allt svårare att nyrekrytera personer från Sverige. Sedan 2010 har antalet personer som sökt till uttagningsproven för en handläggartjänst i EU minskat från omkring 850 till 250 per år. Av de knappt 3 000 svenskar som sedan 2010 sökt till uttagningsproven för en generell handläggartjänst, har bara 21 kvalificerat sig för en tjänst.

Begränsat stöd till rekryteringen

Gemensamt för alla dessa svenska tjänstemän på höga poster är bland annat att de nått sina positioner på egna meriter och utan större stöd från den svenska regeringen. För några år sedan försökte forskare i en intervjuundersökning finna förklaringar till varför det är svårt att rekrytera svenskar till EU och varför de ofta

lämnar i förtid. Slutsatserna blev dels att själva rekryteringsprocessen innehåller inslag där inte bara de formella meriterna värderas samtidigt som den svenska regeringen i regel helt avstår från att bedriva lobbying för svenska kandidater. Dels innehåller arbetet i EU:s institutioner inslag av kulturkrockar, med en stor och strikt hierarkisk organisation. I förhållande till karriärmöjligheterna på hemmaplan uppfattas dessutom erfarenheterna från Bryssel som förlorad tid som inte räknas till godo och från svensk sida görs inga större ansträngningar att ta hand om hemvändarna.¹⁰⁶

Sveriges regeringar har avsatt mycket begränsade resurser för att främja rekryteringen till EU. Vid Regeringskansliet arbetar en person med frågan och ytterligare en person vid representationen i Bryssel. Universitets- och högskolerådet har sedan 2013 i uppdrag att informera om och stödja rekryteringen. Myndigheten erbjuder stöd till personer som ska genomgå EU:s uttagningsprov och får drygt en miljon kronor om året för att informera om möjligheten att söka sig till EU.

Uppdraget att stödja rekryteringen och informera om möjligheten till en karriär inom EU har under senare år flyttats mellan olika myndigheter allteftersom regeringen lagt ned och inrättat nya myndigheter. De snabba organisationsförändringarna har inte underlättat möjligheten att nå ut till unga akademiker som kan vara lockade av en karriär inom EU.

Exemplet Tyskland

Tysklands regering överlämnar kontinuerligt en rapport till Förbundsdagen om tysk "Personalpräsenz" i internationella organisationer. Ur den offentliga rapporten från sommaren 2015 kan man i förhållande till EU utläsa vilken betydelse som regeringen tillmäter rekryteringen av tyskar till nyckelpositionerna i EU och jämför sig med i första hand Frankrike.

¹⁰⁶ Åsa Casula Vifell & Göran Sundström, Score rapport 10/2010 Södertörns Högskola.

Enligt rapporten finns det på de högre positionerna i kommissionen 1 382 tyskar och 1 330 fransmän (att jämföra med 327 svenskar). Tyskland har fyra generaldirektörer och sex biträdande generaldirektörer. I kommissionärernas kabinett har Tyskland fyra chefer och fem biträdande chefer. Det saknas tysk närvaro bara i tre av de 28 kabinetten. Andelen tyska kvinnor på toppjobben (33 procent) ligger klart under genomsnittet (42 procent).

I kommissionen är det allmänt bekant att kabinettchefen hos ordföranden Jean-Claude Juncker kommer från Tyskland, Martin Selmayr. Parlamentets administration leds av generalsekretären Klaus Welle och Ministerrådets leds av generalsekretären Uwe Corsepius. Ledningen i utrikesförvaltningens administration är däremot alltså fransk. I de olika europeiska finansorganisationerna som ECB, EIB, ESFS, ESM och SRB är Tyskland väl företrätt.

Tyskland brukar beskrivas som centralmakten i EU med hänsyn tagen till folkmängd, ekonomi och geopolitiskt läge. Trots att landet har besatt det största antalet nyckelposter varnar regeringen för svårigheterna med nyrekryteringen. Därför finansierar tyska UD olika aktiviteter med informationskampanjer på universitetet och förberedelsekurser till antagningsproven. Därutöver organiserar Tysklands representation kurser för att underlätta beföringsgången för tjänstemän inom institutionerna.

Sedan 1999 organiserar ledningen för Bundeskanzlersamt två gånger om året ett möte på statssekreterarnivå om Tysklands internationella personalpolitik.

Tyskland i kontrast mot Sverige

Det slående exemplet med Tysklands påtagliga prioritering av "Personalpräsenz" på strategiska befattningar borde enligt min mening föranleda en grundlig omprövning av den svenska regeringens passivitet i personalfrågorna. Framför allt bör den långsiktigt inriktade nyrekryteringen utvecklas, bland annat genom att internationella karriärer räknas in i meritvärderingen i den nationella förvaltningen.

När jag mött synpunkten att Sverige uppträtt naivt och kortsiktigt i EU så har den ofta åtföljts av misstanken att den som lämnar Sverige för en internationell tjänst uppfattas som en överlöpare.

Långt efter Sveriges inträde som medlem i EU har jag hört svenska statsråd tala om EU som ”dom i EU”. Bakom den hållningen kunde man ana föreställningar som avspeglar den gamla svenska ambivalensen till det europeiska samarbetet. Historikern Mikael af Malmborg skildrade i sin briljanta avhandling om ”den ståndaktiga nationalstaten” hur Sveriges tongivande politiker och opinionsbildare från början varit tveksamma till eller direkta motståndare till alla försök att bygga upp europeisk gemenskap. Tage Erlanders Metalltal (1961) som blev riktlinje under flera årtionden kan sammanfattas i ett trefaldigt nej till Europa. Vi vill inte (på grund av suveräniteten), vi kan inte (på grund av neutraliteten) och vi behöver inte (på grund av rekordåren).

Så grundades ”den svenska modellen” på en känsla av överlägsenhet, av hybris. Under slutet på 1980-talet ledde emellertid den ekonomiska krisen till att Sverige tvingades söka närma sig EG/EU, först genom Efta, senare genom medlemskap i EU. Den processen innehöll krav på Sverige att anpassa sig till de gällande regelverken i EG/EU. Anpassningen uppfattades ofta som anpassning neråt. Ur det trycket på anpassning föddes den motsatta känslan av hjälplöshet eller underlägsenhet och ur den utvecklades ofta den nostalgiska drömmen om en återgång till rekordåren.

Den svenska ambivalensen är som jag ser det blandningen av hybris och mindervärdeskomplex. Så länge svenskarna inte hittar en balanspunkt mellan dessa extremer så förblir Sveriges mentala anslutning till EU ofullbordad. Så länge fortsätter svenskarna att leva i tankefiguren ”vi och dom”.

Avslutande reflektioner

Ingvar Mattson och Eva Sjögren

Internationaliseringen påverkar – sakta men säkert – svensk statsförvaltning. I dessa dagar är migrationen en påtaglig påminnelse om vårt omvärldsberoende. En lång rad offentliga verksamheter, både i stat och kommun, har levt under hög ansträngning med anledning av flyktingströmmen; vilket accentuerades under hösten 2015. Mottagandet av flyktingar och asylsökande har givetvis påverkat Migrationsverket, men listan på svenska myndigheter kan göras lång: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelserna, Polisen, SÄPO, Regeringskansliet...

Internationaliseringen var en av tre faktorer som den förvaltningspolitiska kommissionen i slutet av 1990-talet pekade ut som en viktig utmaning för statsförvaltningen i framtiden.¹⁰⁷ Kommissionen iakttog hur Sverige kommit att bli alltmer beroende av en europeisk och global omvärld.

Bengt Jacobsson och Göran Sundström har beskrivit denna förändring av staten som en övergång från hemvävd till invävd.¹⁰⁸ Statens verksamheter har blivit mer beroende av företeelser utanför landets gränser. Eller som Bengt Jacobsson uttrycker saken: ”Staten är idag mer än någonsin invävd i en europeisk och global omvärld. Den fiskar upp idéer och följer regler och trender som skapas utanför nationens gränser”.¹⁰⁹ Och den viktigaste internationella förändringen har varit utvecklingen inom EU.

Efter tjugo års medlemskap i EU har vi tyckt att det är på sin plats att reflektera över vunna erfarenheter för svensk statsförvaltning. I den här antologin har vi satt sökarljuset på tre huvudteman:

¹⁰⁷ SOU 1997:57.

¹⁰⁸ Jacobsson & Sundström (2006).

¹⁰⁹ Jacobsson (2015).

-
- EU och förvaltningspolitiken
 - EU-myndigheterna
 - Den svenska statstjänstemannen i EU-samarbetet
-

I detta slutkapitel ska vi försöka fånga upp några av de intressanta trådar som författarna vävt i sina respektive kapitel under vart och ett av våra huvudteman.

EU och förvaltningspolitiken

Även om förvaltningspolitik eller förvaltningsmodellerna i medlemsländerna inte formellt beslutas på EU-nivå har EU stor betydelse för förvaltningsstrukturerna i medlemsländerna. Inflytandet tar sig, som von Sydow och Wetter visar i sitt kapitel, olika vägar. Det varierar inte minst beroende på politikområde. De formella påverkanskanalerna går bland annat genom EU:s lagstiftning, genom de egna myndigheterna, genom direkta beslut och genom domstolen.

De rättsliga grunder som EU tilldelats handlar om befogenheter på vissa politikområden, till exempel den inre marknaden, miljö och rättsligt samarbete, och inte förvaltningspolitiken som sådan. Tanken är, inte minst när det gäller direktiven, att det ska finnas utrymme för tillämpning av EU-rätten i olika förvaltningsstrukturer.

Ändå finns det flera exempel på rättsakter inom EU, förordningar och direktiv, som innehåller ganska detaljerade krav på hur medlemsländerna ska organisera sin förvaltning. Ett illustrativt exempel på detta är förordningen om europeisk statistik. När den reviderades 2012 var avsikten att stärka styrningen av det europeiska statistiska systemet. Bakgrunden var brister i vissa medlemsländers ekonomiska statistik. För att minska den politiska styrningen av statistikproduktionen skulle den nationella statistikmyndighetens yrkesmässiga oberoende garanteras och dess samordnande roll i de nationella statistiksystemen klargöras. Medlemsstaterna förband sig efter revideringen att skapa förtroende för statistiken genom att genomföra uppförandekoden för

europaisk statistik och upprätta ett nationellt program för kvalitetssäkring. Den svenska regeringen stödde i princip förslaget när det lades, men bedömde att vissa delar av innehållet i förslaget behövde modifieras eftersom de rörde centrala principer för den svenska statsförvaltningen.¹¹⁰

Men det är inte bara genom formella och direkta vägar som medlemsländernas förvaltningssystem och förvaltningskulturer påverkas. EU omnämns ofta i termer av komplex flernivåstyrning och sägs bygga på en ny typ av styrelseform. von Sydow och Wetter pekar på detta som illustration av att europeiseringen av förvaltningen är en del i en större trend där staten och samhällsstyrningen förändras.

Ett inslag i detta nya sätt att styra och organisera offentlig verksamhet är användandet av mjukare styrformer där den gemensamma processen betonas och där kärnan är gemensamt lärande men också konvergens mot ”best practices”.

EUPAN är det europeiska förvaltningsnätverk där syftet är att utbyta erfarenhet och bidra till ett gemensamt lärande för att utveckla förvaltningsstrukturerna i medlemsländerna. Huruvida det också ska leda till konvergens är inte uttalat, men är en del av nätverkets existentiella diskussioner. Det är ingen tvekan om att EU-kommissionen gärna skulle se en sådan konvergens, åtminstone i så måtto att det uppnås en större effektivitet i administrationen av EU-medel och i genomförandet av EU-rätten.

Knut Rexed har, som tidigare generaldirektör för Statskontoret, deltagit aktivt i EUPAN. I sitt kapitel formulerar han förslag till en svensk målbild för arbetet i nätverket. Det mest kontroversiella förslaget i hans målbild är att Sverige bör delta i den europeiska sociala dialogen. Det som gör det kontroversiellt är nog framför allt att Sveriges modell för personalförsörjning och delegerad arbetsgivarpolitik sticker ut i en internationell jämförelse. Det är inte civilministern som ansvarar för personalförsörjningen

¹¹⁰ Faktapromemoria 2011/12:FPM144 *Förordning om europeisk statistik*.

i staten utan det är delegerat och vi har inte heller särskilda förvaltningskolor för utbildning av statstjänstemän.

Det sätter fingret på en av de frågor som varit aktuell ända sedan vi blev medlemmar i EU.¹¹¹ Hur påverkar EU:s sammansatta förvaltning den svenska förvaltningsmodellens grundstruktur med fristående förvaltningsmyndigheter och tillämpning av allmänna handlingars offentlighet enligt offentlighetsprincipen? Jane Reichel tar upp den tråden i sitt kapitel. Efter mycket intressanta genomgångar av konkreta exempel som visar att svensk förvaltning har påverkats, landar hon i slutsatsen att det snarare är de andra medlemsländerna som bör lära av Sverige i detta avseende! Det finns, menar hon, hopp för den svenska modellen om den anpassas efter tidens krav. ”Genom att fortsätta att anpassa sig till rådande förutsättningar kan den svenska förvaltningsmodellen leva vidare ett antal hundra år till”, konstaterar hon avslutningsvis.

EU-myndigheterna

Daniel Tarschys konstaterar i sitt kapitel att vi gärna inbillar oss att fristående myndigheter är en svensk specialitet men visar att det är en trend som sprider sig, inte minst inom EU. När Sverige gick med i EU fanns endast två självständiga myndigheter på EU-nivån. Under den senaste 20-årsperioden har dessa vuxit till ett fyrtiotal. Det är en utveckling som har skett utan någon större uppmärksamhet på ett principiellt eller horisontellt plan.

Vi har också fått ta del av resultatet av Sven-Olof Junkers senaste forskning om just framväxten av EU-myndigheter. Han beskriver genom en fallstudie utvecklingen av det europeiska läkemedelsverket, EMA, som en sorts ”metaförvaltning”, det vill säga att det handlar om att forma nationella myndigheters beslut och arbete genom en mjuk överstatlig styrning. Representanter från nationella myndigheter möts, diskuterar och EU-myndigheten utfärdar olika former av frivilliga riktlinjer. Här identifierar Junker att det ofta handlar om att hitta rätt balans mellan det upplevda

¹¹¹ Se t.ex. Statskontoret 1997:7.

behovet av harmonisering å ena sidan, och en önskan om nationell självständighet å den andra.

Det finns därtill en rad olika former av myndigheter som vuxit fram, allt från rådgivande myndigheter liksom det Junker beskriver till myndigheter med mer operativa uppdrag. Kunskap finns givetvis inom respektive politikområde men utvecklingen av en sorts EU-förvaltning har gått relativt obemärkt förbi. Tarschys menar dock att utvecklingen knappast är ett hot mot den svenska förvaltningsmodellen. Med det sagt är givetvis ökad kunskap om denna utveckling av vikt för förståelsen för den värld vi verkar inom i den svenska och numera också den ”europeiska” förvaltningen.

Svenska myndighetsföreträdare återfinns inom EU-myndigheterna på olika nivåer, som nationella representanter, representanter i styrelser och även som tjänstemän i själva EU-myndigheten. Detta väcker om möjligt ytterligare frågor om tjänstemannarollen, beroende på vilket uppdrag en svensk tjänsteman har i en EU-myndighet. Frågeställningar som på vems uppdrag man arbetar och i vilket syfte kan verka självklara men bör möjligen ställas oftare.

Det senaste förslaget till en EU-myndighet som föreslås få kraftigare muskler är kommissionens förslag om en stärkt gränskontrollmyndighet (Frontex) som lades fram i december 2015, i kölvattnet av flyktingkrisen. Förslaget rymmer många kontroversiella aspekter men i det här sammanhanget är det intressant att notera hur kommissionen väljer att uttrycka sig i de förklarande avsnitten till själva förslaget. Kommissionen menar att alla tjänstemän som arbetar med gränsbevakning inom EU, nationellt likväl som inom ramen för Frontex, ska se sig själva som att de arbetar i den ”europeiska gränsbevakningens tjänst”. Det återstår att se hur förslaget utvecklas under förhandlingarnas gång men kommissionens formuleringar väcker onekligen en rad frågor, inte minst kring tjänstemannarollen.

Den svenska statstjänstemannen i EU-samarbetet

Internationaliseringen och europeiseringen märks väldigt tydligt i den förändrade tjänstemannarollen. Bengt Jacobsson påpekar i och för sig i sitt kapitel att det inte handlar om en ny statstjänstemannaroll. Däremot har den traditionella rollen förändrats. Det handlar bland annat om att avvägningen mellan olika (konkurrerande) värden blivit mer komplex. Ingredienserna i dessa avvägningar inkluderar lojalitetsfrågan, men forskning visar att lojalitet mot den svenska politiska ledningen inte har minskat. En annan aspekt är de informella kontakterna. Och vad händer med expertrollen? Rollförändringen har dessutom lett till ett ökat inslag av förmedling av idéer och potentiella lösningar.

Vilka avtryck har då svenska tjänstemän och Sverige satt i EU? Rolf Gustavsson skildrar i sitt kapitel många exempel. Det hindrar inte att han avslutar i moll och i uppfordrande ton. Han konstaterar att allt färre svenskar arbetar för kommissionen. Det finns i dag 100 färre svenska tjänstemän på plats i kommissionen jämfört med 2004. Sverige avsätter endast begränsade resurser för att främja rekryteringen till EU. En klar kontrast mot Tyskland som Gustavsson lyfter fram som ett gott exempel. Vi borde åtminstone, pekar han på, värdera internationella karriärer som meriter i hemmaförvaltningen.

Slutord

Har Sverige gått med i EU? Har myndighetsverige gått med i EU? Retoriska frågor många ställt under vårt 20-åriga medlemskap, en smula självkritiskt på klassiskt svenskt manér. Det fanns onekligen farhågor att det svenska medlemskapet i EU skulle ställa den svenska förvaltningsmodellen på ända. Efter 20 år kan nog ingen påstå att den svenska förvaltningsmodellen i grunden utmanats. De stora förvaltningspolitiska förändringarna har troligen handlat om andra trender än att just EU-medlemskapet skulle ha kastat alltför mycket grus i maskineriet. Även om grunderna i den svenska modellen står fast så har EU-medlemskapet påverkat förhållandet mellan regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna. Regeringskansliet är beroende av den sakkunskap som

finns i myndigheterna som underlag för framtagandet av svenska positioner. Regeringskansliet är därtill även beroende av att tjänstemän från myndigheterna företräder Sverige i alla oändliga expertgrupper och kommittéer som finns inom ramen för det europeiska samarbetet. Det kan i sin tur innebära en utmaning för en myndighetsledning att prioritera, leda och fördela arbetet om behovet av stöd från Regeringskansliet plötsligt ökar. Inte minst eftersom det mycket sällan inträffar tillsammans med ett tillskott i budgeten eller genom en fingervisning av vad i myndighetens övriga arbete som skulle kunna nedprioriteras.

Sverige har också påverkat EU under vårt 20-åriga medlemskap. Rolf Gustavsson nämner flera sakpolitiska frågor i sitt kapitel, varav miljöpolitiken och utvidgningen utgör två exempel. Möjligen har också Sverige påverkat *hur* man arbetar inom EU. Det finns till exempel numera krav på utförliga konsekvensanalyser till kommissionens förslag och därtill offentliga konsultationer av olika slag. Det är möjligen ytterligare ett svenskt avtryck, om än mindre omtalat: Att utreda i förväg och remissbehandla med de som berörs – ett klassiskt svenskt tillvägagångssätt.

För svenska tjänstemän har EU-medlemskapet förändrat mycket, såväl på myndigheterna som i Regeringskansliet. De internationella kontakterna har visserligen blivit allt fler under lång tid, men ökningen accelererade kraftigt i och med EU-medlemskapet. Det finns även en större arbetsmarknad för svenska tjänstemän, inte minst inom EU:s institutioner. Det finns mer att göra från svensk sida för att vi ska kunna inspireras av andra länder som ligger långt framme. Det handlar dels om att förbättra närvaron av svenskar i EU:s institutioner, dels om att bättre ta tillvara EU-kompetens genom de tjänstemän som återvänder till Sverige.

Svenska tjänstemän har ett mycket gott rykte inom EU-samarbetet. Det finns forskning som visar att Sveriges inflytande i rådet (mätt som ”nätverkskapital” hos svenska tjänstemän) är

högre än vad som skulle vara förväntat, givet vårt lands storlek.¹¹²
Det är något vi oftare borde tala om, vara stolta över och utveckla
när vi nu arbetar framåt för Sverige i EU!

¹¹² Naurin, D. och Lindahl, R. (2014).

Referenser

Jacobsson, B. (2015) *Fotnoter till förvaltningspolitiken. Lärande, styrning and all that jazz*. Stockholm: Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.

Jacobsson, B., och Sundström, G. (2006) *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.

Naurin, D. och Lindahl, R. (2014) *Nätverkskapital och inflytande i EU:s ministerråd – hur går det för Sverige efter Eurokrisen?* I von Sydow, Göran (Red.), *EU efter krisen: perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU*, Stockholm: Sieps.

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.

Statskontoret 1997:7 *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*.

Författarpresentationer

Göran von Sydow är forskare i statsvetenskap och ställföreträdande direktör vid Svenska institutet för europapolitiska studier. Han har tidigare varit verksam som lärare och forskare vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, där han också disputerade på avhandlingen *Politicizing Europe*. Hans huvudsakliga forskningsområden är politiska partier, EU som politiskt system samt institutionella frågor.

Anna Wetter är forskare i juridik och utbildningsansvarig vid Svenska institutet för europapolitiska studier. Hon har tidigare bland annat varit verksam vid juridiska institutionen vid Uppsala universitet där hon disputerade på en avhandling om hur olika straffrättsprinciper som är gemensamma för EU:s medlemsstater tillgodoses under EU:s lagstiftningsprocess. Hennes nuvarande forskning inriktas på konstitutionella frågor med betoning på öppenheten i EU:s lagstiftningsprocess.

Knut Rexed är verksam som konsult och har haft uppdrag för bland annat EU, OECD, Världsbanken och franska statsförvaltningen. Han har tidigare arbetat inom TCO, i Utrikes- och Finansdepartementen och som generaldirektör för Statskontoret. Hans huvudsakliga verksamhetsområde är organisering, styrning, och ledning av offentlig verksamhet.

Jane Reichel är professor i förvaltningsrätt vid juridiska fakulteten samt knuten till Center for Research Ethics & Bioethics, båda vid Uppsala universitet. Hon disputerade vid Stockholms universitet på en avhandling om den EU-rättsliga principen om god förvaltning. Hennes forskning behandlar processer för globalisering och europeisering av förvaltningsrätten, under senare år med särskild fokus på transparens och dataskydd vid gränsöverskridande forskning.

Daniel Tarschys är professor emeritus i statsvetenskap vid Stockholms universitet och har tidigare varit riksdagsledamot, statssekreterare och generalsekreterare i Europarådet. I hans forskningsintressen ingår Europapolitik, förvaltning och den offentliga sektorns utveckling. Han har tidigare publicerat Siepskrifter om bland annat EU:s budget och strukturpolitik.

Sven-Olof Junker är forskare i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och verksam vid Score, Stockholms centrum för forskning om den offentliga sektorn. Avhandlingen Att skapa gemenskap om hur beslut fattas i EU-myndigheter tilldelades 2014 Oscar Sillén-priset för årets bästa avhandling i företagsekonomi. Han arbetar också som lärare i offentlig organisation och styrning vid Stockholms universitet och Handelshögskolan i Stockholm.

Bengt Jacobsson är professor i företagsekonomi och organisationsforskare vid Södertörns högskola. Han har under lång tid forskat om styrning, reformer och förändring inom staten. Ett särskilt intresse har varit att förstå konsekvenserna av att organisationer i staten har blivit alltmer inbäddade i en vidare europeisk och transnationell omvärld. Tillsammans med Göran Sundström har han skrivit boken Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik.

Rolf Gustavsson har varit korrespondent i Bryssel under åren 1984 till 2010, först för Aktuellt, TV1 och sedan 1992 för Svenska Dagbladet. Han har bland annat skrivit en biografi om Ingvar Carlsson som ingår i serien Sveriges Statsministrar under 100 år (Bonniers 2010). Han har mottagit Sydsvenskans Europapris, den Söderbergska stiftelsens journalistpris samt Publicistklubbens stora pris. Kolumnist i Svenska Dagbladet sedan 2001.

Ingvar Mattson är generaldirektör och chef för Statskontoret. Tidigare var han riksdagstjänsteman i många år i finans- och konstitutionsutskotten. Han är fil. dr. i statsvetenskap.

Eva Sjögren är direktör och chef för Svenska institutet för europapolitiska studier. Hon har under många år arbetat med EU-frågor inom myndigheter, Regeringskansliet och på regeringens ständiga representation i Bryssel.