

Myndigheternas information och samråd i EU-frågor

En fördjupad analys av 12
myndigheters delaktighetsarbete

MISSIVDATUM
2019-05-27ERT DATUM
2018-08-02DIARIENR
2018/164-5
ER BETECKNING
SB2018/01247/EU-
kanslietRegeringen
Statsrådsberedningen
103 33 Stockholm**Uppdrag att genomföra en fördjupad analys av myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU**

Statskontoret fick i augusti 2018 i uppdrag av regeringen att beskriva och analysera hur ett urval myndigheter arbetar med information och samråd i sitt EU-relaterade arbete samt arbetsfördelningen mellan myndigheterna och Regeringskansliet. I uppdraget ingick även att föreslå hur myndigheternas arbetsmetoder kan utvecklas.

Statskontoret redovisar härmed uppdraget genom att överlämna rapporten *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor. En fördjupad analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete* (2019:11).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg samt utredarna Erik Axelsson, föredragande, Lovisa Boström, Matilda Loborg (praktikant) och Sami Soliman var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Erik Axelsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	9
1.1	Delaktighet i EU-arbetet är en del av demokratipolitiken	9
1.2	Uppdragets frågor och avgränsningar	12
1.3	Genomförandet av utredningen	14
1.4	Disposition	18
2	Myndigheternas EU-arbete	19
2.1	Sammanfattning	19
2.2	EU:s institutioner och organ	19
2.3	Fyra olika slags EU-processer	21
2.4	Förberedande lagstiftningsarbete	22
2.5	Förhandlingar på EU-nivå	24
2.6	Tolkning och genomförande av EU-regler	25
2.7	Arbete som inte leder till bindande beslut	27
3	Arbetsfördelningen mellan myndigheterna och Regeringskansliet	29
3.1	Sammanfattning	29
3.2	Både myndigheter och departement har skyldighet att informera och samråda	29
3.3	Rollfördelningen mellan departement och myndigheter	31
3.4	Sällsynt med styrning och dialog om information och samråd	34
4	Myndigheternas information	37
4.1	Sammanfattning	37
4.2	Myndigheterna informerar via flera kanaler	37
4.3	Webbplatserna har oftast bara grundläggande information	39
4.4	Få informerar för att underlätta att lämna synpunkter	44
4.5	Myndigheternas skäl för att informera som de gör	45
4.6	Organisationernas syn på myndigheternas information	48
5	Myndigheternas samråd	51
5.1	Sammanfattning	51
5.2	Motiv och samrådsformer varierar	52
5.3	De flesta myndigheterna är beroende av informella samråd utifrån tillfälliga behov	55
5.4	Vanligt med regelbundet återkommande samråd	56
5.5	Särskilda samråd för enskilda processer är mindre vanligt	58
5.6	Flera skäl till att myndigheterna avstår från samråd	59
5.7	Organisationernas syn på myndigheternas samråd	60

6	Slutsatser och förslag	65
6.1	Myndigheterna kan göra mer för att fler ska kunna vara delaktiga i EU-arbetet	65
6.2	Tydligare utgångspunkter och dialog kan hjälpa myndigheterna	66
6.3	Styrning från regeringen bör syfta till att initiera utvecklingsarbete	68
6.4	Grundläggande information är en förutsättning för delaktighet	71
6.5	Högre krav på myndigheter i processer som leder till bindande beslut	73
6.6	Tre verktyg när myndigheterna ska utveckla sitt delaktighetsarbete	75
	Referenser	81

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	85
---	--------------------	----

Följande bilaga kan laddas ner från www.statskontoret.se

2	Metodbeskrivning	
---	------------------	--

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en fördjupad analys av 12 myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU. I uppdraget till Statskontoret handlar delaktighet om information och samråd riktat mot det civila samhället och andra relevanta aktörer. Syftet med denna analys är att bidra till att utveckla myndigheternas delaktighetsarbete.

Det är stora variationer i myndigheternas arbete

Statskontorets undersökning visar att många myndigheter tillhandahåller grundläggande information om sitt EU-arbete. De flesta tar även initiativ till någon form av samråd med intresseorganisationer eller ideella föreningar för att ta del av deras synpunkter. Det vanligaste sättet för myndigheterna i undersökningen att samråda är genom informella kontakter med branschorganisationer.

Arbetet med samråd och information i EU-arbetet varierar både mellan och inom myndigheterna. Skillnaderna beror delvis på att myndigheternas EU-arbete skiljer sig åt. Myndigheter som ofta är involverade i lagstiftningsarbete eller andra processer inom EU som leder till bindande beslut har ofta ett mer ambitiöst och utvecklat arbete med information och samråd. Men skillnaderna beror också på att myndigheterna har olika ambitionsnivå i delaktighetsarbetet. Intressenterna anser att det inte finns några skäl för skillnaderna i myndigheternas arbetsformer och de uppfattar att myndighetskontakterna ofta är slumpartade och personberoende.

Ansvar och rollerna i EU-arbetet är inte alltid tydliga för utomstående intressenter

De departement och myndigheter som vi har undersökt anser att det är någorlunda tydligt vem av dem som ska informera och vem som har ansvaret för att samråda med olika intressenter. Men de intresseorganisationer och ideella föreningar som vi har pratat med uppfattar inte att det är

lika tydligt vad som är myndigheternas respektive Regeringskansliets ansvar i processerna. Det kan göra att intressenterna kan missa möjligheten att lämna sina synpunkter på ett förslag.

Myndigheterna kan göra mer för att öka delaktigheten

Regeringen anser att det är viktigt med delaktighet i EU:s beslutsprocesser för att uppnå ett mer strategiskt och samlat agerande i EU-arbetet. Ett mål för demokratipolitiken är en levande demokrati som kännetecknas av delaktighet.

Statskontorets kartläggning visar att det finns flera goda exempel på att myndigheterna genomför informationsinsatser och samråd. Men vår generella bild är att myndigheterna kan utveckla sitt arbete för att öka delaktigheten. Alla myndigheter i vår undersökning skulle i olika utsträckning kunna lära något av hur andra myndigheter arbetar.

Statskontoret föreslår att myndigheterna i större utsträckning ska publicera grundläggande information om EU-arbetet på sina webbplatser. Denna grundläggande information är en förutsättning för delaktighet. Vi föreslår också att ambitionsnivån i delaktighetsarbetet bör vara högre för de myndigheter som återkommande deltar i processer som leder till bindande beslut. Delaktighetsdialoger, tydligare interna riktlinjer för EU-arbetet och nätverk för erfarenhetsutbyte är förslag på konkreta arbetssätt för att enkelt och effektivt utveckla delaktighetsarbetet.

I denna rapport diskuterar vi olika verktyg som regeringen och Regeringskansliet kan använda för att hjälpa myndigheterna att genomföra våra förslag. Verksamhetsanpassad styrning och dialog bör vara en av utgångspunkterna, eftersom myndigheternas EU-arbete och arbetssätt skiljer sig åt. Vi har sett att de myndigheter som har en löpande diskussion om delaktighetsfrågor med sitt departement generellt sett har ett mer aktivt och genomtänkt delaktighetsarbete. En andra utgångspunkt bör vara att regeringen och Regeringskansliet på ett tydligare sätt uttrycker vilka förväntningar de har på myndigheterna.

1 Uppdrag och genomförande

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en fördjupad analys av myndigheternas arbete med frågor om delaktighet i EU. Uppdraget till Statskontoret är en del i regeringens samlade arbete för att stärka delaktigheten, kunskapen och engagemanget för EU-frågor.¹

I det här kapitlet beskriver vi bakgrunden till uppdraget och redogör för hur vi har avgränsat och genomfört utredningsarbetet. Avslutningsvis redovisar vi en disposition för rapporten.

1.1 Delaktighet i EU-arbetet är en del av demokratipolitiken

Regeringens mål för demokratipolitiken är en levande demokrati som är uthållig, kännetecknas av delaktighet och ger jämlika möjligheter till inflytande.² I regeringens demokratistrategi *Strategi för en stark demokrati* beskriver regeringen utmaningar och prioriteringar för demokratipolitiken.³ En av de tre prioriterade områdena är att främja deltagande och delaktighet i demokratin, såväl i allmänna val som i demokratiska processer mellan valen. Ett högt deltagande är viktigt för att fler perspektiv och röster ska få komma fram, vilket ökar chansen för att en fråga blir utförligt belyst. Med större demokratisk delaktighet ökar också chansen för att beslut accepteras och genomförs i samhället.⁴

Demokratiutredningen har beskrivit att deltagande i demokratins processer är en förutsättning för att kunna utöva inflytande över politiska beslut.⁵

¹ Se bilaga 1.

² Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen 2018*, utgiftsområde 1, avsnitt 8.3.

³ Kulturdepartementet. (2018). *Strategi för en stark demokrati*.

⁴ Kulturdepartementet. (2018). *Strategi för en stark demokrati*, s. 39.

⁵ SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden!*

Men att delta i demokratins processer kan också vara ett värde i sig, genom den upplevelse som kan skapas av delaktighet och tillhörighet. Regeringen anser att en stark demokratin förutsätter att många människor känner sig delaktiga i demokratin och har möjligheter att delta i de demokratiska processerna.⁶

1.1.1 Regeringen vill stärka delaktigheten i EU

EU är en av fyra beslutsnivåer i den svenska demokratin. Regeringen vill stärka delaktigheten i demokratins beslutsprocesser och där ingår också beslut som fattas på EU-nivån. För att stärka delaktigheten i EU-arbetet har regeringen tagit vissa initiativ. Bland annat att regeringen infört EU-sakråd, genomfört det så kallade EU-handslaget och fört en dialog med ett 40-tal myndigheter om deras EU-arbete.

Betänkandet *EU på hemmaplan* visar att den svenska processen för att bereda EU-frågor sker så sent i processen att möjligheten att påverka är begränsad. Utredningen pekar på en rad åtgärder som olika aktörer kan vidta för att stärka delaktigheten i EU-relaterade frågor. Ett sätt att hantera de begränsade möjligheterna att påverka och att vara delaktig är att de svenska myndigheterna informerar om sin del i EU-arbetet. De svenska myndigheterna har en viktig roll i beslutsprocesserna på EU-nivån, bland annat genom att bistå regeringen med kunskapsunderlag och att företräda regeringen i förhandlingar i Bryssel. Därför är myndigheternas roll att stärka delaktigheten i frågor som fattas på EU-nivån en central fråga för regeringen.⁷

I uppdraget till Statskontoret handlar delaktighet om information och samråd riktat mot det civila samhället och andra relevanta aktörer. I den svenska demokratin räknas brett deltagande från olika samhällsintressen sedan länge som ett centralt värde. I regeringens politik för det civila samhället ingår därför att stärka det civila samhällets roll som en central del av demokratin.⁸ Regeringen anser att det går att stärka det civila

⁶ Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen 2018*, utgiftsområde 1, avsnitt 8.3.

⁷ SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*.

⁸ Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.

samhällets delaktighet i beslutsprocesser som hanteras på EU-nivå genom att myndigheter samråder och informerar om sitt EU-relaterade arbete.⁹

1.1.2 Ökad delaktighet ger bättre genomslag för svenska intressen

För att de ståndpunkter som Sverige framför i EU-arbetet ska vara så väl underbyggda som möjligt är det viktigt att de relevanta aktörerna i Sverige har fått möjlighet att lämna synpunkter på de frågor som är aktuella. Möjligheterna att påverka beslut inom EU är ofta störst tidigt i beslutsprocessen. Regeringen har i flera sammanhang framhållit att det är viktigt att den svenska förvaltningen agerar strategiskt och samlat i EU-arbetet. Väl underbyggda positioner är en förutsättning för att få genomslag i förhandlingarna inom EU. Samråd och dialog tidigt i beslutsprocessen är ett verktyg för att säkerställa att den svenska förvaltningen har ett helhetsperspektiv i EU-arbetet.¹⁰

Både OECD och Europeiska kommissionen för fram liknande slutsatser. Även de anser att samråd med intressenter svarar mot ett behov av att stärka kvaliteten på beslut som ska tas fram.¹¹ Utan samråd ökar risken att beslutsfattare missar förutsättningar för och konsekvenser av beslut. OECD anser att det bör vara centralt att ta del av olika intressenters kunskap i samband med att samla in information för att kunna beskriva och analysera konsekvenser av ett förslag.¹²

1.1.3 Det ordinarie remissförfarandet fyller inte samma funktion i EU-arbetet

För lagstiftning som inte baseras på EU-beslut använder regeringen utredningsväsendet och remissförfarandet *inför* beslut om ny lagstiftning.

⁹ Även Europeiska kommissionen har som en av sina prioriteringar för 2014–2019 att öka demokratin inom EU, bland annat genom ökad transparens och att lyssna mer på de som berörs av de förslag man lägger fram.

¹⁰ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*; skr. 2013/14:61. *En politik för en levande demokrati*.

¹¹ OECD. (2019). *Better Regulation Practices across the European Union*, s. 39; Europeiska kommissionens webbplats. *Better regulation: why and how*.

¹² OECD. (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, s. 40.

Syftet är att stärka kvaliteten på lagstiftningen och den demokratiska förankringen. I EU-arbetet fyller inte det ordinarie remissförfarandet samma funktion. Då används det först *efter* att regeringen har antagit en rättsakt. Intresserade individer och organisationer bjuds då först in när det är dags att genomföra EU-rättsakter i den svenska lagstiftningen. Men då finns det endast ett begränsat utrymme att påverka politikens innehåll och inriktning. Det saknas därmed formaliserade former för olika samhällsintressen att delta och ge sina synpunkter inför och under pågående lagstiftningsarbete på EU-nivå.¹³

1.2 Uppdragets frågor och avgränsningar

Statskontorets uppdrag är att göra en fördjupad analys av hur ett urval statliga myndigheter arbetar med information och samråd i anslutning till sitt EU-arbete. Uppdraget innehåller en kartläggande del och en analytisk och förslagsinriktad del.

Den kartläggande delen av uppdraget inkluderar både myndigheterna och Regeringskansliet (det vill säga myndigheternas respektive departement). De frågor vi besvarar är:

- Hur arbetar myndigheterna med samråd och information om sitt EU-relaterade arbete?
- Hur är arbetet med samråd och information om det EU-relaterade arbetet inom myndighetens verksamhetsområde fördelat mellan myndigheten och Regeringskansliet?

Den analyserande och förslagsinriktade delen av uppdraget utgår från följande fråga:

- Utifrån en analys av myndigheternas arbetsmetoder när det gäller samråd och information, hur kan myndigheternas arbete med samråd och information utvecklas?

¹³ SOU 2016:11. *EU på hemmaplan*, s. 120 f.

1.2.1 Utredningen är inriktad mot civila samhället och andra relevanta aktörer

Av uppdraget framgår att vår utredning ska vara inriktad mot hur myndigheterna samråder med civila samhället och andra relevanta aktörer. Civila samhället definierar regeringen som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans i gemensamma intressen”.¹⁴

I utredningen har vi valt att undersöka ett urval av de intresseorganisationer och ideella föreningar som har en naturlig anknytning till de myndigheter som vi undersöker (i avsnitt 1.4 redogör vi för vårt urval). Vi har inte undersökt hur kommuner, andra myndigheter samt enskilda medborgare och företag kan vara delaktiga i myndigheternas EU-arbete.

1.2.2 Vi undersöker i första hand arbetet i EU:s beslutsprocesser

I denna utredning undersöker vi huvudsakligen information och samråd som har att göra med respektive myndighets arbete i EU eller med beslutsprocesser inom EU. Det innebär att vi inte undersöker hur myndigheterna arbetar med delaktighet i anslutning till att genomföra EU-beslut i Sverige. Vår utgångspunkt är att det nationella genomförandet av EU-beslut i grunden inte skiljer sig från att genomföra helt nationella beslut. Det gäller till exempel att utfärda föreskrifter, där remisser eller referensgrupper kan användas på samma sätt oavsett om det är ett svenskt eller europeiskt beslut som ligger till grund för föreskrifterna.

I kapitel 2 analyserar vi mer utförligt vilka processer inom EU som myndigheterna är involverade i.

1.2.3 Både information och samråd är viktiga för delaktighet

Både information och samråd är delar av arbetet för att öka delaktigheten i EU, och de förutsätter delvis varandra. Men eftersom arbetsformerna för

¹⁴ Prop. 2009:10/55. *En politik för det civila samhället*.

att informera respektive bjuda in till synpunkter skiljer sig åt analyserar vi de båda aktiviteterna var för sig.

1.3 Genomförandet av utredningen

För att få en fördjupad bild av myndigheternas arbete med information och samråd har vi valt att göra fallstudier av 12 myndigheter och 6 departement. Vi har även intervjuat representanter för ett antal organisationer om hur de uppfattar delaktigheten i EU-arbetet. En utförligare beskrivning av vårt tillvägagångssätt finns i den metodbilaga som finns tillgänglig på Statskontorets webbplats.¹⁵

1.3.1 Urval av myndigheter och departement

Både kartläggningen och analysen ska enligt vårt uppdrag utgå från ett brett urval av myndigheter och departement. Vi har även varierat urvalet när det gäller myndigheters uppgifter och karaktären på de EU-processer som myndigheten är inblandad för att bredda analysen och kartläggningen. Det är rimligt att anta att arbetsformerna för information och samråd ser olika ut. Skillnaderna kan exempelvis bero på om myndighetens frågor omfattas av harmoniserad EU-lagstiftning eller inte och vilken kompetens EU har inom myndighetens verksamhetsområde.

I urvalet av fallstudier har vi utgått från de 40 myndigheter som deltog i det myndighetsforum om information och samråd relaterat till EU-arbetet som regeringen höll 2017.¹⁶ Från listan har vi valt ut 12 myndigheter (tabell 1).

¹⁵ www.statskontoret.se/.

¹⁶ Statsrådsberedningen. (2017). *Myndighetsforum 13 februari 2017 – deltagarförteckning*.

Tabell 1 **Urval av departement och myndigheter.**

Departement	Myndighet
Finansdepartementet	Finansinspektionen
	Konsumentverket
Justitiedepartementet	Migrationsverket
	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Miljö- och energidepartementet	Kemikalieinspektionen
	Naturvårdsverket
Näringsdepartementet	Livsmedelsverket
	Statens jordbruksverk (Jordbruksverket)
Socialdepartementet	Folkhälsomyndigheten
	Socialstyrelsen
Utrikesdepartementet	Kommerskollegium
	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)

De 12 myndigheterna är inte ett representativt urval av alla myndigheter, utan urvalet syftar till att ge en viss variation med utgångspunkt i myndighetens EU-arbete. Undersökningens resultat är rimligtvis relevanta även för andra myndigheter som har ett liknande EU-arbete, men vi kan inte avgöra i vilken utsträckning resultaten är giltiga även för myndigheter i allmänhet.

1.3.2 Metoder i utredningsarbetet

Fallstudier av myndigheter

Vi har gjort en eller flera semistrukturerade intervjuer med medarbetare som arbetar med EU-frågor vid alla de utvalda myndigheterna. Syftet med intervjuerna är att få uppgifter om myndighetens EU-arbete, hur myndigheten arbetar med information och samråd och hur myndigheten ser på sin egen och Regeringskansliets roll i detta arbete. Vi har hämtat in kompletterande information och dokumentation genom skriftliga frågor.

Vi har värderat de iakttagelser som vi har gjort för att ta ställning till om myndigheternas arbetsformer är ändamålsenliga eller inte och om arbetet behöver utvecklas eller inte. Vi har bland annat ställt frågor till myndigheterna om följande:

- Typ av EU-arbete
- Myndigheternas arbete med information och samråd i förhållande till andra aktörers arbete och ett effektivitetsperspektiv
- Myndighetens skäl för att samråda med intresseorganisationer och ideella föreningar
- Vilka hinder och skäl myndigheterna anger för att inte samråda mer – såväl interna, som resursbrist, och strukturella, som tidsbrist.

Vi har även kartlagt den information om EU-arbetet som finns tillgänglig på respektive myndighets webbplats. I metodbilagan beskriver vi hur denna kartläggning har gått till.

Fallstudier av departement

Vi har intervjuat företrädare för de enheter inom Regeringskansliet som är huvudman för de utvalda myndigheterna. Syftet med intervjuerna motsvarar syftet med myndighetsintervjuerna, men ur Regeringskansliets perspektiv. Vi har bland annat ställt frågor till departementen om följande:

- Departementets ansvar för information och samråd i EU-arbetet och vem av myndigheten eller departementet som bör informera och samråda i EU-frågor
- Hur departementets förväntningar gällande myndigheternas samråd och information kommer till uttryck.

Vi har även undersökt hur regeringen styr myndigheternas EU-arbete i regleringsbrev, instruktion eller särskilda uppdrag.

Undersökning av hur intresseorganisationer och ideella föreningar uppfattar möjligheterna till delaktighet

Utredningens är inriktad mot civila samhället och andra relevanta aktörer. Civila samhället rymmer en stor mångfald av aktörer som kan delas in och klassificeras på olika sätt.¹⁷ Vi har intervjuat företrädare för 10 organisa-

¹⁷ År 2016 omfattade det civila samhället totalt 251 000 organisationer. Här ingår bland annat idrottsföreningar, studieförbund, bostadsrättsföreningar, fackföreningar, politiska partier, trossamfund samt yrkes- och branschorganisationer. Statistiska centralbyråns webbplats. *Det civila samhället 2016*. Den svenska statistiken utgår från

tioner med anknytning till en eller flera av de myndigheter som vi undersöker.¹⁸ Vi har eftersträvat en variation när det gäller både organisationernas storlek och syfte (tabell 2).

Tabell 2 Urval av organisationer.

Namn	Typ av organisation
Astma- och allergiförbundet	Ideell förening
Bankföreningen	Intresseorganisation (företag)
Djurens rätt	Ideell förening
Jordens vänner	Ideell förening
Livsmedelsföretagen	Intresseorganisation (företag)
Naturskyddsföreningen	Ideell förening
Svenska Röda korset	Ideell förening
Svensk försäkring	Intresseorganisation (företag)
Sveriges konsumenter	Intresseorganisation (enskilda)
Vårdförbundet	Intresseorganisation (enskilda)

I rapporten skiljer vi mellan organisationer som har till syfte att främja sina medlemmars ekonomiska intressen och ideella föreningar, som inte har detta syfte.¹⁹ Den första gruppen kan i sin tur delas in i branschorganisationer – där medlemmarna i första hand är företag – och organisationer som främjar enskildas ekonomiska intressen. I rapporten använder vi samlingsbeteckningarna intressenter, relevanta aktörer och organisationer.

Syftet med intervjuerna är att undersöka hur aktörerna uppfattar myndigheternas information om EU-frågor och hur de ser på möjligheterna att lämna synpunkter på EU-arbetet. Vi har bland annat ställt frågor om följande:

FN:s klassificering ICNPO. Se även Tillväxtverkets webbplats. *Civilsamhället*; Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors webbplats Civsam.se; och SOU 2016:13. *Palett för ett starkt civilsamhälle*.

¹⁸ Utöver organisationerna i urvalet har vi även blivit kontaktade av företrädare för Svenskt Näringsliv och Näringslivets regelnämnd som har velat delge oss sina erfarenheter av myndigheternas delaktighetsarbete.

¹⁹ Indelningen utgår från Wijkström, F. och Lundström, T. (2002). *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*, s. 80 f.

- Kontakterna med myndigheter och Regeringskansliet i EU-frågor och deras värdering av myndigheterna som påverkanskanal jämfört med andra aktörer
- Synen på hur myndigheternas arbetssätt med information och samråd kan utvecklas och vilken skillnad det skulle göra för dem.

1.3.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Utredningsarbetet har genomförts av en projektgrupp bestående av Erik Axelsson (projektledare), Lovisa Boström, Matilda Loborg (praktikant) och Sami Soliman. Projektgruppen har haft stöd i arbetet av en intern referensgrupp.

Till projektet har tre externa referenspersoner varit knutna: Malin Ljungkvist (utredare, Sieps), Jane Reichel (professor i juridik, Stockholms universitet) och Mats Wiberg (rättschef, Statens Fastighetsverk). De externa referenspersonerna har bidragit med råd vid planeringen av utredningen och lämnat synpunkter på ett utkast till rapporten.

Intervjupersonerna inom departement, myndigheter och organisationer har faktagranskat relevanta delar av rapportens beskrivande delar.

1.4 Disposition

Kapitel 2 innehåller en analys av vad myndigheternas EU-arbete består i med utgångspunkt i de processer inom EU som myndigheterna är involverade i.

I kapitel 3 analyserar vi arbetsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna samt hur de olika departementen styr sina myndigheters arbete med delaktighetsfrågorna.

I kapitel 4 och 5 besvarar vi frågorna om hur myndigheterna informerar om sitt EU-arbete respektive hur de samråder med de olika typerna av organisationer.

Avslutningsvis i kapitel 6 analyserar vi resultaten av kartläggningen med utgångspunkt i hur myndigheternas arbete med samråd och information kan utvecklas. Vi diskuterar även olika möjligheter för regeringen och Regeringskansliet att stödja och styra myndigheternas arbete.

2 Myndigheternas EU-arbete

I detta kapitel beskriver vi först de EU-organ som de svenska myndigheterna främst kommer i kontakt med. Sedan diskuterar vi hur myndigheterna deltar i arbetet inom EU utifrån de olika typer av processer som de kan vara delaktiga i.

2.1 Sammanfattning

- Det är främst fyra processer i myndigheternas arbete inom EU som påverkar deras delaktighet: förberedande lagstiftningsarbete, förhandlingar, tolkning och genomförande av EU-regler samt arbete som inte leder till bindande beslut.
- Finansinspektionen, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konsumentverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket är myndigheter i vårt urval som relativt ofta deltar i *förberedande lagstiftningsarbete* inom kommissionen eller EU-myndigheter.
- Jordbruksverket och Kommerskollegium är myndigheter där *förhandlingsarbete* är en vanlig typ av EU-arbete.
- Jordbruksverket, Finansinspektionen, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium och Livsmedelsverket är myndigheter där *tolkning och genomförande av EU-regler* inom kommissionen eller EU-myndigheter är en vanlig typ av EU-arbete.
- Folkhälsomyndigheten, Migrationsverket, MSB, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och Swedac är myndigheter i vårt urval där det är vanligt att EU-arbetet *inte leder till bindande beslut*.

2.2 EU:s institutioner och organ

De svenska myndigheter som ingår i vår undersökning kommer främst i kontakt med ministerrådet, kommissionen och olika EU-myndigheter. Ingen av myndigheterna i vår undersökning nämner att kontakter med

Europaparlamentet, EU-domstolen eller någon av de övriga institutionerna inom EU skulle vara relevanta för delaktigheten.

2.2.1 Ministerrådet – ett av EU:s lagstiftande organ

Ministerrådet (fortsättningsvis kallat rådet) och Europaparlamentet är EU:s två lagstiftande organ. I rådet ingår medlemsstaterna, som förhandlar och fattar beslut om förslag till lagstiftning. Svenska myndigheter bistår ofta regeringen i arbetet inom rådets arbetsgrupper, till exempel genom att göra konsekvensanalyser eller ge expertstöd vid förhandlingar.

2.2.2 EU-kommissionen lämnar förslag och genomför

EU-kommissionen utarbetar förslag till nya lagar och genomför de beslut som fattas inom EU eller kontrollerar att medlemsländerna genomför dem. Arbetet inkluderar att fatta beslut om kompletterande lagstiftning inom de ramar som parlamentet och rådet har beslutat. Inom kommissionen finns en omfattande förvaltning som består av drygt 300 kommittéer som bland annat kontrollerar kommissionens arbete och 700 expertgrupper med varierande uppgifter. Svenska myndigheter eller Regeringskansliet deltar i arbetet i de flesta av dessa kommittéer och expertgrupper.²⁰

2.2.3 EU-myndigheterna – en heterogen grupp

EU har drygt 30 så kallade ”decentraliserade byråer” med varierande roller och mandat.²¹ På svenska kallas de vanligtvis för EU-myndigheter.

Det finns inget gemensamt regelverk för EU-myndigheterna. Vissa EU-myndigheter kan fatta bindande beslut eller ta fram beslutsunderlag för kommissionen. Andra fungerar mer som nätverk för att utbyta erfarenheter eller bygga upp kunskap. Flera har operativa uppgifter, till exempel drift av it-system eller utbildning av tjänstemän.

²⁰ Uppgifterna om antal kommittéer och expertgrupper är hämtade från de register som finns på Europeiska kommissionens webbplats <https://ec.europa.eu/>.

²¹ Uppgifterna om antal EU-myndigheter varierar. På EU:s webbplats *Decentralised agencies* räknas 32 EU-organ som decentraliserade byråer. I Vos, E. (2018). *EU agencies on the move: challenges ahead* nämns 34 decentraliserade byråer. I Tarschys, D. (2016). *EU-myndigheter: en växande arena* anges ett fyrtiotal.

Det varierar hur de svenska myndigheterna är involverade i EU-myndigheternas arbete.²² De svenska myndigheter som vi har undersökt deltar ofta i EU-myndigheternas praktiska arbete i olika kommittéer och arbetsgrupper. I några fall deltar de svenska myndigheterna även i att styra EU-myndigheter.

2.2.4 Arbete i expertgrupper och EU-myndigheter är vanligast

Enligt den enkätundersökning bland myndigheter som Statskontoret gjorde 2015 är den vanligaste formen av EU-arbete att delta i nätverk, tätt följt av arbetet i kommissionens expertgrupper. Färre än hälften av myndigheterna deltog då i arbete inom någon EU-myndighet eller var involverad i rådets arbete.²³

2.2.5 Arbetet inom EU-organen skiljer sig åt

En indelning av myndigheternas EU-arbete utifrån vilken typ av EU-organ det handlar om säger inte så mycket om hur relevant arbetet är för olika svenska aktörer. Det är stora skillnader mellan olika politikområden.²⁴ Det är därför rimligare att utgå från vilka slags processer som myndigheterna deltar i än från vilken typ av EU-organ de interagerar med. Det gäller särskilt kommissionens expertgrupper och arbetet inom EU-myndigheterna, där EU-arbetet kan ha mycket olika innehåll.

2.3 Fyra olika slags EU-processer

Vi har valt att dela in myndigheternas EU-arbete i följande fyra olika processer eller sammanhang:

- Förberedande lagstiftningsarbete
- Förhandlingar på EU-nivå

²² Tarschys, D. (2016). *EU-myndigheter: en växande arena*, s. 89 ff.

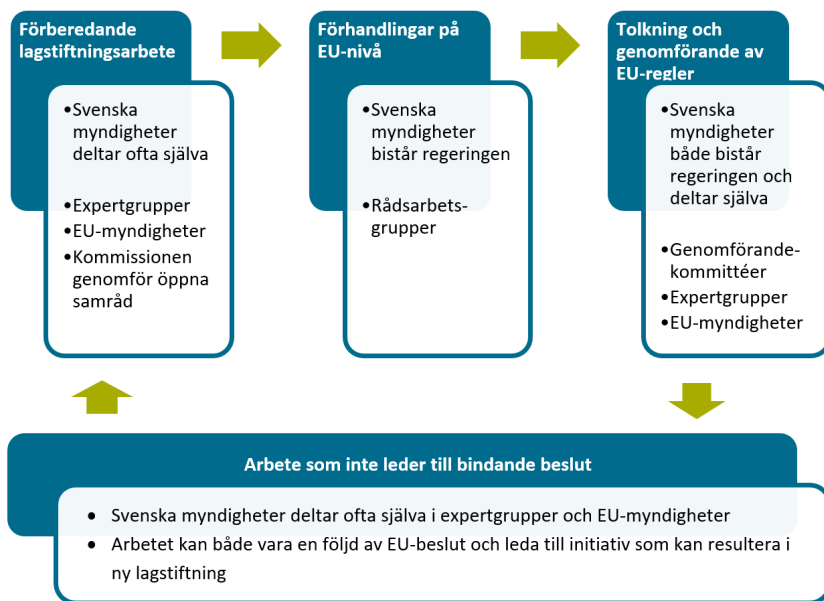
²³ Statskontoret. (2015). *Myndigheternas arbete med frågor om delaktighet i EU*. Enkäten skickades ut till 197 myndigheter, varav 165 svarade. Av dessa angav 109 att de deltar i EU-arbetet.

²⁴ Reichel, J. (2016). *Den svenska förvaltningsmodellen i det europeiska samarbetsprojektet*, s. 72.

- Tolkning och genomförande av EU-regler
- Arbete som inte leder till bindande beslut.

Figur 1 visar schematiskt hur processerna hänger samman och på vilket sätt de svenska myndigheterna deltar i dem.

Figur 1 Myndigheternas EU-arbete i olika processer.



Indelningen utgår från de skillnader som finns i myndigheternas EU-arbete när det gäller konsekvenserna av arbetet för de svenska aktörerna och vilken roll myndigheten har i arbetet. EU-arbete som leder till lagstiftning och andra bindande beslut påverkar de svenska aktörerna direkt, eftersom det handlar om tvingande regler. Vi bedömer att dessa grundläggande skillnader är relevanta att utgå från för att analysera hur myndigheterna i praktiken arbetar med information och samråd relaterat till EU-arbetet.

2.4 Förberedande lagstiftningsarbete

De förslag som kommissionen lägger fram för rådet och parlamentet har som regel förberetts inom kommissionens förvaltning. I detta arbete är expertgrupperna centrala, men initiativ till lagstiftning kan även komma

från EU-myndigheter. Beslutsprocesserna inom EU är ofta fragmentiserade och det är inte alltid tydligt när eller var olika aktörer kan påverka dagordningen. Redan under förberedelsearbetet är det därför viktigt att stater och andra aktörer är aktiva, om de ska kunna påverka lagstiftningen.²⁵

2.4.1 Kommissionens expertgrupper

Enligt kommissionens register finns det 344 expertgrupper som har till uppgift att bistå kommissionen med att förbereda lagförslag och andra initiativ. Sverige är representerat i 277 av grupperna. Många expertgrupper har även undergrupper för mer avgränsade frågor.²⁶

Många av myndigheterna i vår undersökning lyfter fram att deras arbete i expertgrupperna är en viktig del av deras EU-arbete. Expertgruppernas sammansättning varierar. Vissa består av företrädare för medlemsstaternas regeringar och andra av experter från ansvariga myndigheter i medlemsstaterna. Det förekommer också att olika intressenter finns representerade i grupperna, exempelvis bransch- och näringslivsintressen, fackföreningar eller intresseorganisationer.

2.4.2 EU-myndigheter tar fram förslag

Inom bland annat finansmarknads- och kemikalietillsynen tar de ansvariga EU-myndigheterna fram förslag till ändringar i befintliga regelverk. Det handlar ofta om förhållandevis tekniska frågor, exempelvis gränsvärden för olika ämnen eller tekniska standarder. Förslagen lämnas till kommissionen för beslut, där EU-myndighetens råd ofta väger tungt.²⁷

Både Kemikalieinspektionen och Finansinspektionen är aktiva i arbetet inom sina respektive EU-myndigheter.²⁸ Båda myndigheterna uppger att

²⁵ SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*, s. 95; Vifell, Å. (2006). *Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska förvaltningen*, s. 253 ff.

²⁶ Europeiska kommissionens webbplats. *Register över kommissionens expertgrupper och liknande organ*.

²⁷ Vos, E. (2018). *EU agencies on the move: challenges ahead*, s. 40.

²⁸ Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA), Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa), Europeiska

arbetet inom EU-myndigheterna är en stor del av deras EU-arbete och att det även får stor betydelse i deras tillsynsarbete. Det beror på att de regelverk som de utgår från i stor utsträckning är europeiska.

2.4.3 Kommissionens öppna samråd

Utöver det förberedande arbetet i de olika organen inom kommissionen är kommissionen också skyldig att samråda med alla berörda parter när de tar fram förslag till ny eller ändrad lagstiftning. Då ingår att hålla ett offentligt samråd via kommissionens webbplats.²⁹ Flera av de myndigheter som vi har undersökt svarar regelmässigt på dessa samråd, oftast efter att de har stämt av sina svar med Regeringskansliet.³⁰ Ytterligare en obligatorisk del av kommissionens beredningsprocess är att göra konsekvensanalyser av förslagen.

2.5 Förhandlingar på EU-nivå

Regeringskansliet ansvarar för Sveriges förhandlingar inom EU. Men även myndigheterna kan ha en viktig roll i arbetet inom rådet eller när EU ska ingå nya frihandelsavtal eller andra bilaterala avtal.

2.5.1 Rådet beslutar om förslag från kommissionen

De flesta av myndigheterna i vår undersökning fungerar i större eller mindre utsträckning som expertstöd till Regeringskansliet när Sverige deltar i förhandlingar i ministerrådet och dess arbetsgrupper. Ett exempel är att Jordbruksverket medverkar i förhandlingarna kring den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP), vilket är en viktig del av myndighetens EU-arbete.

värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och Europeiska systemrisknämnden (ESRB).

²⁹ Samrådsskyldigheten gäller även när kommissionen ska anta delegerade akter, se vidare avsnitt 2.6.2.

³⁰ Tarschys, D. och Johansson, L. (2014). *Europa på remiss: svensk medverkan i Europeiska kommissionens offentliga samråd*.

2.5.2 EU förhandlar bilaterala avtal

En särskild typ av förhandling är när kommissionen förhandlar fram nya bilaterala avtal mellan EU och stater utanför unionen. Ett exempel är att Utrikesdepartementet och Kommerskollegium som regel arbetar nära varandra både under förberedelserna och själva förhandlingsarbetet när det handlar om frihandelsavtal. Myndighetens insatser handlar bland annat om att ta fram rekommendationer till svenska positioner, granskning av förhandlingstexter, information och samråd i olika steg av processen samt stöd till regeringsföreträdare på plats under olika typer av möten. Det samma gäller när Migrationsverket ger stöd till Justitiedepartementet under förhandlingar om exempelvis återvändandeavtal mellan EU och andra stater.

2.6 Tolkning och genomförande av EU-regler

Det är vanligt att rådet och parlamentet överlåter till kommissionen att ta fram de mer detaljerade bestämmelser som kan behövas för att tillämpa och genomföra lagstiftningen. Både Regeringskansliet och myndigheterna deltar i detta arbete inom kommissionen. Även EU-myndigheter kan då ha vissa befogenheter att fatta bindande beslut.

2.6.1 Kommissionens genomförandekommittéer

I genomförandekommittéerna kontrollerar medlemsstaterna hur kommissionen hanterar så kallade genomförandeakter. Att genomföra dessa rättsakter innebär att kommissionen fattar beslut om kompletterande lagstiftning inom de ramar som rådet och parlamentet har beslutat. Totalt finns det mer än 300 kommittéer, var och en kopplad till att genomföra en eller flera specifika rättsakter.³¹

I dessa kommittéer är det vanligt att myndigheten deltar tillsammans med Regeringskansliet. Exempel på myndigheter i vårt urval som lyfter fram kommittéarbetet i sitt EU-arbete är Kommerskollegium, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Livsmedelsverket.

³¹ Europeiska kommissionens webbplats. *Register över kommittéhandlingar*.

2.6.2 Expertgrupper som arbetar med delegerade akter

Det är vanligt att parlamentet eller rådet delegerar till kommissionen att fatta beslut om de detaljerade bestämmelserna inom ramen för en lagstiftningsakt. Kommissionens beslut kallas för delegerad akt. Delegerade akter antas efter samråd med expertgrupper där medlemsstaterna finns representerade. Enligt kommissionens register har 128 expertgrupper till uppgift att bistå i beredningen av delegerade akter.³²

De flesta av myndigheterna i vår undersökning uppger att de deltar i arbetet med delegerade akter. Det varierar om myndigheterna själva deltar i expertgruppsmötena eller om de bistår Regeringskansliet. Exempel på myndigheter som framhåller att de deltar i denna typ av EU-arbete är Livsmedelsverket (inom livsmedelssäkerhetsområdet) och Kommerskollegium (olika frågor som rör inre marknaden).

2.6.3 Myndigheter som fattar bindande beslut

Ett antal EU-myndigheter har möjlighet att själva fatta beslut som blir bindande för tredje part. Denna befogenhet är inte tydligt reglerad, utan följer snarare indirekt av unionsfördragen och av avgöranden från EU-domstolen.³³

Finansinspektionen deltar i arbetet inom EU:s tillsynsmyndigheter för finansmarknaden.³⁴ Dessa tillsynsmyndigheter har befogenheter att anta bindande tekniska standarder och riktlinjer inom sina respektive områden och det är vanligt att EU-myndigheterna får i uppdrag att fylla ut den reglering som rådet och parlamentet har fattat beslut om. Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA), där Kemikalieinspektionen deltar i

³² Europeiska kommissionens webbplats. *Register över kommissionens expertgrupper och liknande organ.*

³³ Vos, E. (2018), *EU agencies on the move: challenges ahead.*

³⁴ Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa).

arbetet, har exempelvis befogenhet att fatta beslut om bland annat vissa tester som företag ska utföra och om särskilt farliga ämnen.³⁵

2.7 Arbete som inte leder till bindande beslut

Mycket av de svenska myndigheternas EU-verksamhet är antingen inte direkt kopplad till lagstiftningsprocessen eller leder inte till andra bindande beslut. Det kan till exempel handla om att ta fram rekommendationer och vägledningar, att göra jämförelser för att identifiera bra arbetsmetoder eller om erfarenhetsutbyten mellan nationella myndigheter.

2.7.1 Ta fram riktlinjer och rekommendationer

Flera av de EU-myndigheter som de svenska myndigheter vi har undersökt är aktiva inom arbetar med att ta fram riktlinjer, rekommendationer, vägledningar och liknande. Det gäller till exempel de europeiska tillsynsmyndigheter som Finansinspektionen arbetar inom, samarbetsgruppen för Nis-direktivet där MSB ingår och den europeiska asylmyndigheten EASO, där Migrationsverket deltar i arbetet.

2.7.2 Kunskapsuppbyggnad, statistik- och datainsamling

Datainsamling är ofta en obligatorisk del av att införa lagstiftning och de officiella svenska statistikmyndigheterna samarbetar ofta med den europeiska statistikmyndigheten Eurostat. Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket är två exempel på svenska myndigheter som deltar i datainsamling och analys som en del av arbetet i EU-myndigheter (ECDC respektive EEA). Ytterligare ett exempel är Hälsosäkerhetskommittén, där medlemsländerna utbyter information och lägesbilder. I detta arbete deltar Socialdepartementet, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

2.7.3 Erfarenhetsutbyte och nätverkande

Enligt kommissionens register är den vanligaste uppgiften för kommissionens expertgrupper att fungera som ett forum för att koordinera

³⁵ De ytterligare EU-myndigheterna som har befogenhet att fatta bindande beslut är: EU:s immaterialrättsbyrå (EUIPO), Gemenskapens växtsortsmyndighet (CPVO), Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa).

medlemsstaterna och att erbjuda en arena för att utbyta åsikter. Konsumentskyddsnätverket CPC är ett exempel där Konsumentverket deltar. Europeiska migrationsnätverket EMN är ett annat exempel där Migrationsverket deltar.

2.7.4 Operativt arbete

Flera av myndigheterna i vårt urval deltar i arbetet inom EU genom praktiska insatser. Ett exempel är Migrationsverket, som bistår med personal till europeiska asylmyndigheten för exempelvis utbildningar och operativa insatser.

Flera myndigheter ansvarar för webbplatser som ingår i europeiska informationsutbytes- eller anmälningssystem, exempelvis Livsmedelsverket, Kommerskollegium, Swedac och Konsumentverket. Myndigheterna kan också vara svensk kontaktpunkt i europeiska nätverk för informationsutbyte, exempelvis Folkhälsomyndigheten och MSB.

3 Arbetsfördelningen mellan myndigheterna och Regeringskansliet

Detta kapitel beskriver arbetsfördelningen för samråd och information mellan myndigheterna och Regeringskansliet. Kapitlet belyser även styrningen av myndigheternas samråd och information.

3.1 Sammanfattning

- Både myndigheter och departement har allmänt formulerade skyldigheter att informera och samråda i samband med EU-arbetet på olika sätt.
- Myndigheter och departement uppfattar överlag att rollfördelningen mellan dem är tydlig, men rollfördelningen är inte alltid tydlig för utomstående.
- Regeringskansliet tar sällan uttryckligen upp myndigheternas arbete med information och samråd i EU-frågor i samband med styrningen av myndigheterna.
- Regeringskansliets förväntningar på myndigheternas samråd är förhållandevis sällan uttalade eller specifika.

3.2 Både myndigheter och departement har skyldighet att informera och samråda

Både Regeringskansliet och myndigheterna är generellt skyldiga att samråda när de bereder ärenden. Inom Regeringskansliet finns även så kallade cirkulär som anger hur EU-ärenden ska beredas.

3.2.1 Myndigheternas skyldigheter

Myndighetsförordningen anger en generell skyldighet att informera och samråda

Myndigheterna är skyldiga att samarbeta med andra om det kan ge fördelar för enskilda eller staten som helhet, enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Enligt samma paragraf är myndigheterna även skyldiga att informera om sin verksamhet. Bestämmelsen gäller även för myndigheternas EU-arbete, även om förordningen inte nämner detta explicit.³⁶

Skyldighet att ge regeringen stöd i EU-arbetet

Myndigheterna ska ge regeringen stöd när Sverige deltar i verksamheten inom EU, enligt 7 § myndighetsförordningen. De ska då bland annat fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet. Men paragrafen definierar inte vad myndigheternas stöd kan vara.

Allmänt förvaltningsrättsligt krav att bereda ärenden

Det finns även en allmän skyldighet för myndigheten att utreda ärenden i den omfattning som frågan kräver.³⁷ Det innebär att myndigheten ska ta initiativ till samråd om en EU-relaterad fråga skulle kräva synpunkter från externa aktörer för att myndigheten ska få ett tillräckligt bra beslutsunderlag.

3.2.2 Regeringskansliets ansvar

Regeringens ansvar enligt regeringsformen

Regeringen har huvudansvaret för Sveriges avtal med andra stater eller organisationer, enligt 10 kap. 1 § regeringsformen. Detta gäller även arbetet inom EU.

Sammanslutningar och enskilda ska få möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs vid beredning av regeringsärenden, enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. Det innebär att det finns en generell skyldighet att

³⁶ SOU 2002:96. *Utredningen om allmänhetens tillgång till EU-relaterad information*, s. 16.

³⁷ Lundin, O. (2012). *Officialprincipen*, s. 199.

samråda vid de EU-frågor som är ärenden för regeringen. Men det är inte ett regeringsärende att ta fram en svensk ståndpunkt eller att genomföra andra förberedelser för till exempel förhandlingar i rådet. Stora delar av EU-arbetet omfattas därmed inte av denna bestämmelse i regeringsformen, även om konstitutionsutskottet har uttalat att även detta arbete i största möjliga mån bör utföras så att det svarar mot beredningskravet.³⁸

Regeringskansliets cirkulär innehåller bestämmelser om samråd

I Regeringskansliets cirkulär 3 finns närmare bestämmelser om att bereda EU-relaterade frågor. Cirkuläret förtydligar att departementen bör involvera berörda aktörer innan innehåll och omfattning av nya regler har förhandlats klart. Det kan ske genom att etablera en berednings- eller referensgrupp som kan sammankallas med kort varsel. Berednings- eller referensgrupper som sammankallas i ett tidigt skede skapar förutsättningar för att utarbeta svenska ståndpunkter utifrån en tillräcklig förståelse av förslagets konsekvenser. Det skapar också förutsättningar för en effektivare förhandling utifrån svenska förhållanden. Detta leder också till att det går att vinna tid i samband med att rättsakten sedan ska genomföras.

Det är det ansvariga departementet som också ansvarar för att EU-frågorna bereds på ett ändamålsenligt sätt. Alla underlag för regeringens EU-arbete omfattas av kravet på gemensam beredning, inklusive instruktioner och andra underlag för möten.³⁹

3.3 Rollfördelningen mellan departement och myndigheter

Både myndigheter och departement uttrycker genomgående i våra intervjuer att de uppfattar att den övergripande ansvarsfördelningen mellan dem är tydlig. Men för de företrädare för olika organisationer som vi har talat med är rollfördelningen inte alltid tydlig.

³⁸ SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*, s. 37.

³⁹ Statsrådsberedningen. (2014). *Cirkulär 3. Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet*.

3.3.1 Ansvar för information och samråd anses följa rollen i EU-arbetet

Det är Regeringskansliet som har det huvudsakliga ansvaret för att bereda förslag till nya rättsakter (se även kapitel 2). Både myndighetsföreträdare och departementstjänstemän uppfattar det som naturligt att Regeringskansliet även har ansvaret för samråd och information riktad mot olika intressenter. Fyra av de sex departement som vi har intervjuat uppger att de anordnar samråd inför förhandlingar av lagförslag som innebär stora förändringar eller långtgående konsekvenser inom deras politikområde.⁴⁰ Flera departement har även andra återkommande samråd med referensgrupper eller andra fasta konstellationer. Dessa handlar vanligtvis om frågor av mer övergripande karaktär.

När Regeringskansliet ber en myndighet att bistå i EU-arbetet genom att ta fram underlag förutsätter departementstjänstemännen att myndigheten tar initiativ till de samråd som behövs. Flera av intervjupersonerna inom Regeringskansliet säger även att det ibland är mer effektivt och naturligt att överlåta till en myndighet att genomföra vissa samråd. Ett skäl för detta är att myndigheten har expertkunskap och därmed kan föra en mer nyanserad dialog med intressenterna. Ett annat skäl handlar om att myndigheten redan har täta kontakter med intressenterna i sin verksamhet och därför enkelt kan samråda inför särskilda lagförslag.

3.3.2 "Bara experter" eller företrädare för regeringen?

Både myndigheterna och departementstjänstemännen anser att det är myndigheterna som bör delta i de EU-processer som kräver mer detaljerade kunskaper. Det gäller främst det arbete som inte leder till

⁴⁰ Exempelvis i form av EU-sakråd, vilket är en ny arbetsmetod för att på ett systematiskt sätt ta del av bland annat civila samhällets expertis i olika sakfrågor. På regeringens webbplats finns information om 22 EU-sakråd under februari 2017–mars 2019. Alla departement utom Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet har hållit EU-sakråd.

bindande beslut. Men det kan även handla om de mer tekniska delarna i ett förberedande lagstiftningsarbete eller vid genomförandet av EU-regler.⁴¹

I detta sammanhang finns det olika uppfattningar bland myndighetsföreträdarna om de deltar i EU-arbetet enbart i sin egen kapacitet ("bara experter") eller om de även är företrädare för den svenska regeringen. Ur ett juridiskt perspektiv deltar myndigheterna i EU-arbetet på delegation från regeringen och bör därmed i princip alltid representera Sverige och regeringen. Detta gäller även då mötet bara innebär diskussion eller utbyte av erfarenheter och oavsett vilka intentionerna som ligger bakom att inrätta det forum som myndigheten deltar i.⁴² Men även några av departementstjänstemännen anser att myndigheterna ibland skulle kunna vara "bara experter" och inte företrädare för regeringen. I Statskontorets enkätundersökning 2015 svarade nästan alla myndigheterna att de vanligtvis deltar i EU-arbetet i egenskap av experter, medan knappt hälften uppfattade att de även deltar som representanter för regeringen.⁴³

I våra intervjuer uppger myndigheterna att det vanligtvis är tydligt vilken roll de har när de deltar i EU-arbetet. Men några, bland andra Konsumentverket och Naturvårdsverket, framför att de har upplevt otydligheter när det gäller myndighetens roll i expertgrupper.

Hur myndigheten upplever sin roll i EU-arbetet har betydelse för hur de ser på behovet av samråd med andra

Vår bild utifrån intervjuerna är att den roll som myndigheten upplever att de har i EU-arbetet påverkar hur de ser på ansvaret för att samråda med andra aktörer. Om myndighetstjänstemannen uppfattar sig som "bara en expert" så företräder hen bara sig själv och anser därmed att behovet av att samråda med andra är litet. Några av de intervjuade framför att rollen som expert inom området skulle undergrävas om de skulle vända sig till

⁴¹ Hettne, J. och Reichel J. (2012). *Att göra rätt och i rätt tid. Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?*, s. 49.

⁴² Reichel, J. (2010). *Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU*, s. 73.

⁴³ Frågan löd: "I vilken egenskap deltar myndigheten vanligtvis i kommittéer, arbetsgrupper, nätverk eller liknande inom EU?" Svarsfördelningen var experter 92 procent, representanter för regeringen/Sverige 45 procent och annat 26 procent. Flera alternativ var möjliga att välja. Statskontoret. (2015), *Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU*, s. 18.

externa aktörer för att få synpunkter. Det gäller även kommissionens expertgrupper, där de flesta av myndigheterna anser att de deltar som representanter för regeringen, även om det varierar om det sker med instruktion från regeringen eller inte.

Några myndigheter får bara delta i EU-arbetet i egen kapacitet

I vissa sammanhang inom EU-myndigheter får myndigheten inte representera regeringen. Det gäller till exempel Finansinspektionens arbete inom de europeiska tillsynsmyndigheterna för finansmarknaden. Finansinspektionen deltar då som nationell tillsynsmyndighet och får enligt de förordningar som styr EU-myndigheterna varken efterfråga eller ta emot instruktioner från Sveriges regering.⁴⁴

3.3.3 Rollfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna är inte alltid tydlig för utomstående

Livsmedelsföretagen och Naturskyddsföreningen anser att rollfördelningen mellan departement och myndigheter är otydlig, och att det kan vara ett problem när organisationerna vill lämna synpunkter. Men de flesta andra organisationer uttrycker inte någon särskild åsikt i frågan. Många poängterar däremot att de anser att det är viktigt att både departement och myndigheter är förutsägbara och transparenta när det gäller hur EU-arbetet bedrivs. Sveriges Konsumenter framför även att det är lättare att vara delaktig i EU-arbetet om departement och myndigheten är samspelta och har ett nära samarbete.

3.4 Sällsynt med styrning och dialog om information och samråd

Regeringskansliets styrning av myndigheternas information och samråd i EU-frågor skiljer sig åt mellan olika sakområden och departement. Styrning är ovanligt i både myndighetsinstruktioner som regleringsbrev. Däremot lyfts frågan om samråd i vissa fall i kontakter mellan departementen och myndigheterna.

⁴⁴ Förordning (EU) nr 1093/2010, nr 1094/2010 och nr 1095/2010.

3.4.1 Få exempel på att information och samråd nämns i instruktioner och regleringsbrev

Det finns få uppdrag om att informera eller samråda i EU-frågor i instruktionerna och regleringsbreven för de myndigheter som ingår i vår undersökning. Instruktionerna och regleringsbreven innehåller däremot flera andra uppdrag som specifikt rör EU-arbetet.

I vår undersökning är det bara Naturvårdsverket som har ett uttryckligt uppdrag att samråda som en del av EU-arbetet. Enligt instruktionen ska Naturvårdsverket tidigt bedöma konsekvenserna av viktiga förslag när de deltar i Europeiska kommissionens arbetsgrupper och ge de som berörs möjlighet att lämna synpunkter.

Regleringsbreven för Swedac och Kommerskollegium innehåller uppdrag till myndigheterna om att informera om sitt EU-arbete. Båda uppdragen berör Storbritanniens utträde ur EU. Informationen ska riktas till näringslivet, allmänheten eller andra intressenter. Kommerskollegium har dessutom ett mer övergripande uppdrag i sin instruktion om att informera näringslivet och allmänheten om EU:s inre marknad och handelspolitik.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket, båda under Näringsdepartementet, har fått flera regeringsuppdrag under 2016–2018 som är särskilt relaterade till EU-arbetet och där det framgår hur myndigheten ska samråda med eller informera relevanta organisationer. Även Utrikesdepartementet har gett uppdrag till Kommerskollegium och Swedac där det har ingått att samråda med eller informera organisationer.

3.4.2 Delaktighetsfrågor diskuteras sällan i kontakterna med Regeringskansliet

Av de departement som ingår i vår undersökning är det bara Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet som uppger att de tar upp information och samråd i EU-arbetet som en del av myndighetsdialogen. Flera myndigheter nämner att samråd och informationsspridning kan komma upp i anslutning till andra specifika frågor, exempelvis förhandlingar om lagstiftning.

Både Näringsdepartementet och Livsmedelsverket lyfter fram att de för en löpande dialog som bidrar till att klargöra hur myndigheten ska arbeta med

informations- och samrådsfrågor. Myndigheterna upplever att det finns tydligt uttalade förväntningar från departementet på hur de bör arbeta. Departementsföreträdarna bekräftar detta och säger att om det inte framgår hur ett underlag är berett så tar de kontakt med myndigheten för att de ska klargöra vilka intressentåsikter som de har inkluderat. Även Kemikalieinspektionen och Kommerskollegium uppger att de har liknande kontakter med sina respektive departement.

3.4.3 Regeringskansliet förutsätter att myndigheterna sköter samråd och information

De flesta av departementen i vår undersökning säger att de förutsätter att myndigheten samråder eller informerar i den utsträckning som behövs för att lösa sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Intervjupersonerna vid departementen säger genomgående att myndigheternas arbete med både information och samråd fungerar väl och att det därför sällan är nödvändigt med konkret styrning. Flera departement och myndigheter hänvisar uttryckligen till att beredningen av EU-frågor omfattas av det allmänna kravet på myndigheter att bereda ärenden på det sätt som frågan kräver.

Departementen förlitar sig på att myndigheternas själva tar initiativ till samråd framför allt när det gäller de processer inom EU där Regeringskansliet inte själva är inblandade. När det gäller myndigheternas information om EU-arbetet verkar departementen till exempel inte ha någon tydlig bild av vilken information som myndigheterna bör publicera i sitt EU-arbete. De överlåter i stället den bedömningen till myndigheterna.

Några departement uttrycker i våra intervjuer att Regeringskansliet inte bör styra myndigheterna alltför mycket när det gäller hur de samråder och informerar. Intervjupersoner inom Socialdepartementet framför att de av principiella skäl avstår från att uttala sig alltför detaljerat om vad Socialstyrelsen bör göra. Intervjupersoner inom Justitiedepartementet anser att representanter för Migrationsverket skulle kunna uppfatta att departementet ifrågasätter myndighetens expertkunskap om de skulle kräva att de skulle samråda med externa aktörer.

4 Myndigheternas information

I detta kapitel beskriver vi myndigheternas arbetssätt och insatser för att sprida information om sitt EU-arbete. Vi analyserar bland annat EU-informationen på myndigheternas webbplatser.

4.1 Sammanfattning

- De flesta myndigheter i vår kartläggning har grundläggande EU-information på sin webbplats. Det är däremot oftast svårt att få en fördjupad bild av myndigheternas EU-arbete.
- Myndigheter som ofta deltar i processer som leder till bindande beslut har mer information om vilka möten och processer de deltar i, men det finns skillnader mellan myndigheterna när det gäller vad de väljer att informera om.
- Få myndigheter informerar om samråd som andra aktörer genomför.
- Få myndigheter har gjort medvetna överväganden om hur de informerar om EU-arbetet och de flesta myndigheter saknar rutiner kring detta.
- De organisationer som vi har talat med efterfrågar mer systematisk information från myndigheterna och även möjligheter för mottagarna att avgöra om en information är användbar eller inte.
- Myndigheterna är inte intresseorganisationers och ideella förenings främsta källa till information om EU-frågor.

4.2 Myndigheterna informerar via flera kanaler

De flesta av de myndigheter som vi har talat med ser webbplatsen som huvudkanalen för att informera brett om sitt EU-arbete. Vi har därför särskilt undersökt myndigheternas webbplatser. Denna undersökning redovisar vi i nästa avsnitt (4.3).

En del av den löpande informationsspridningen sker även via informella kontakter med de aktörer som myndigheterna ser som mest relevanta. Ytterligare en kanal är olika slags möten där olika organisationer medverkar. Här kombinerar myndigheterna som regel informationsspridning och samråd.

Våra intervjuer med myndighetsföreträdarna har till stor del kommit att handla om samråd snarare än om information. Det beror delvis på att information och samråd i praktiken är överlappande aktiviteter. Men vi ser även att myndigheterna generellt sett inte verkar vara medvetna om att det ingår i deras ansvar att informera om EU-arbetet för att stärka delaktigheten.

4.2.1 Informationsspridning via informella kontakter

De flesta av de myndigheter som vi har undersökt ser informella kontakter med branschorganisationer och andra externa intressenter som en viktig kanal för att sprida information i EU-arbetet.

Swedac och Finansinspektionen är exempel på myndigheter som lyfter fram att löpande bilaterala kontakter med branschföreträdare är en viktig del av myndighetens informationsarbete. Samtidigt kan handläggaren på dessa myndigheter stämna av vilken betydelse den aktuella frågan kan ha för branschen, vilket innebär att kontakterna också är ett slags informellt samråd (se vidare om informella samråd i avsnitt 5.3). Ett annat exempel är MSB, som delar relevanta rapporter från bland annat ERNCIP-nätverket (transport- och energisektorn) med svenska företag och branschorganisationer.

4.2.2 Regelbundna möten som kombinerar information och samråd

Det är ganska vanligt att myndigheterna kallar till eller deltar i seminarier och samrådsmöten och liknande där de kan informera om EU-frågor. Flera myndigheter kallar regelbundet relevanta organisationer till möten. Det är oftast branschorganisationer som deltar i dessa möten.

Finansinspektionen och Kemikalieinspektionen arrangerar båda stora informationsmöten och forum med en bred krets av inbjudna. Syftet är att både informera om aktuella frågor och att ta del av synpunkter från olika

intressenter, vilket vi återkommer till i nästa kapitel (avsnitt (5.4). Det går också att ta del av informationen från dessa möten via myndigheternas webbplatser.

4.2.3 Presentationer, nyhetsbrev, poddar och sociala medier

Myndigheterna i vår undersökning kombinerar olika kanaler för att sprida information om EU-arbetet. Kommerskollegium informerar via nyhetsbrev, ”Utrikeshandelspodden” och sociala medier. Kollegiet reser också runt i landet och håller presentationer som bland annat är riktade till organisationer och företag. Även Konsumentverket framhåller att sociala medier är en viktig informationskanal. Finansinspektionen och Kemikalieinspektionen sprider information genom en kombination av referensgrupper, seminarier, webbsändningar och öppna informationsmöten.

Några myndigheter i vår undersökning informerar om EU-arbetet via nyhetsbrev. Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket informerar om regelnyheter. Kommerskollegiums nyhetsbrev ”Utrikeshandelsnytt” har företag och branschorganisationer som prenumeranter. Brexit är ett återkommande ämne i breven. När det finns möjlighet att påverka inför EU:s förhandlingar om frihandelsavtal uppmanar Kommerskollegium läsarna att kontakta ansvariga utredare på myndigheten. Swedacs nyhetsbrev har ibland artiklar som berör myndighetens EU-arbete.

4.3 Webbplatserna har oftast bara grundläggande information

De flesta av myndigheterna i vårt urval har grundläggande information om sitt EU-arbete och vad EU gör på sina webbplatser. Däremot saknar myndigheterna i stor utsträckning mer detaljerad information om de processer som de deltar i på EU-nivå.

4.3.1 Det är vanligt med grundläggande information om EU-arbetet på webbplatsen

De flesta av de 12 myndigheter som vi har undersökt har grundläggande information om hur beslut inom EU påverkar den egna verksamheten och har länkar till andra centrala aktörers webbplatser och information. Vi ser inga stora skillnader mellan de myndigheter som ofta deltar i processer

som leder till bindande beslut och myndigheter som generellt sett utför mindre EU-arbete.

EU-informationen kan vara strukturerad på olika sätt

Myndigheterna strukturerar sin information om EU på olika sätt på sina webbplatser. En struktur som ett par myndigheter använder är att samla informationen på ställe, vanligtvis under rubriken ”Internationellt arbete” eller ”EU”. Ytterligare en modell är att informera om EU utifrån respektive verksamhetsområde, vilket är vanligt bland myndigheter vars verksamheter bygger på EU-lagstiftning. Det tredje tillvägagångssättet är en kombination av de två första alternativen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är ett exempel på en myndighet som har strukturerat sin EU-information på det sättet.

Myndigheter som utför mycket EU-arbete informerar om både regler och EU-arbetet

Finansinspektionen är exempel på en myndighet som utför mycket EU-arbete och tillhandahåller utförlig grundläggande information på webbplatsen. Den grundläggande informationen innehåller bland annat vilka EU-regler som finns inom myndighetens olika verksamhetsområden och en beskrivning av arbetet inom olika EU-myndigheter. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverkets webbplatser innehåller liknande information. Kommerskollegium är ett exempel på en annan myndighet med omfattande EU-arbete som har utförlig grundläggande information på sin webbplats.

Naturvårdsverket beskriver rollfördelningen med departementet

Naturvårdsverkets tyngdpunkt i EU-arbetet ligger på att delta i expertgrupper under kommissionen. På webbplatsen finns bland annat information om rollfördelningen i förhållande till Miljö- och energidepartementet och vilken roll myndigheten har som representant för Sverige i olika expertgrupper. Dessutom har Naturvårdsverket ett EU-register där de länkar till EU-direktiv som har införlivats i svensk miljölagstiftning eller ska göra det.

Migrationsverkets webbplats fokuserar på projekt och nätverk

Ett annat exempel på hur grundläggande EU-information kan se ut finns hos Migrationsverket, vars EU-arbete består av en blandning av utvecklingssamarbete, kompetenshöjande insatser och stöd till Regeringskansliet

vid förhandlingar. På webbplatsen finns information om olika pågående och avslutade projekt. Här finns även information om myndighetens roll som nationell kontaktpunkt för det europeiska migrationsnätverket EMN och länkar till kommissionens och nätverkets respektive webbplatser. MSB:s webbplats innehåller liknande information.

Socialstyrelsens webbplats ger inte grundläggande information om EU-arbetet

Socialstyrelsen är exempel på en myndighet vars webbplats inte fullt ut innehåller grundläggande information om EU-arbetet och hur EU påverkar hälso- och sjukvårdsområdet. Socialstyrelsen tillhandahåller praktisk information om sakfrågor, snarare än om de processer som myndigheten är aktiv inom. Även Konsumentverkets webbplats har brister i sin grundläggande information om myndighetens EU-arbete.

De flesta hade grundläggande EU-information även 2015

Vi har jämfört bilden av myndigheternas informationsarbete i dag med Statskontorets kartläggning 2015. Av de 12 myndigheterna i vår kartläggning deltog 10 i enkäten 2015. Alla utom en uppgav då att de hade grundläggande information om myndighetens EU-arbete på webbplatsen. Utifrån en sådan jämförelse verkar dessa myndigheter inte ha utökat informationen på webben på något avsevärt sätt.

4.3.2 De flesta saknar mer detaljerad information om möten och beslutsprocesser

Myndigheterna i vårt urval saknar i stor utsträckning information på webbplatsen om de processer och möten som de deltar i på EU-nivå, till exempel i expertgrupper, kommittéer eller inom EU-myndigheter. Framför allt är det sällsynt att de presenterar löpande och ordnad information om vilka möten som de deltar i på EU-nivå.

De myndigheter som publicerar mötes- och processspecifik information arbetar alla i processer som leder till lagstiftning och bindande beslut på

EU-nivå. Detta är en bild som stämmer överens med Statskontorets kartläggning från 2015.⁴⁵

Myndigheterna informerar inte om arbetet inom rådet

Vi har inte funnit några exempel på att myndigheterna informerar i samband med förhandlingsarbetet i rådet. Även våra intervjuer ger en samstämmig bild av att myndigheterna inte ser det som sin roll att självständigt informera om de förhandlingar där det är departementen som leder EU-arbetet.

Jordbruksverket informerar löpande om sina EU-möten

På Jordbruksverkets webbplats finns löpande information om de möten myndigheten deltar i inom kommissionens marknadskommittéer för olika områden. Informationen är lätt att hitta på webbplatsen och det är enkelt att prenumerera på uppdateringar.

Inför möten i kommittéerna publicerar Jordbruksverket en dagordning och efter möten lägger myndigheten ut en rapport. De rapporter som myndigheten publicerar på webbplatsen är anpassade texter som utgår från den rapport som myndigheten lämnar till departementet. Totalt tar det ungefär 15 minuter per möte att publicera dagordningen och en anpassad version av mötesrapporten. Under 2018 deltog Jordbruksverket i 121 möten i marknadskommittéerna. Jordbruksverket uppskattar den totala kostnaden för att lägga ut mötesinformationen på webbplatsen till ungefär 30 000 kronor per år.⁴⁶ I den rutinbeskrivning för EU-arbete som finns för enheten för handel och marknad finns instruktioner för hur webbpubliceringen går till.

Företrädare för Jordbruksverkets marknadsavdelning uppger att myndigheten är beroende av underlag från framför allt branschföreträdare för att kunna ta fram yttranden inför kommittémötena. De anser att mötesinformationen på webben underlättar för aktörerna att lämna synpunkter till myndigheten. Inom Jordbruksverkets andra verksamhetsområden menar

⁴⁵ Statskontoret (2015), *Myndigheternas arbete med frågor om delaktighet i EU*. Dnr 2015/148-5.

⁴⁶ Jordbruksverket, skriftlig uppgift 2019-04-30.

företrädare för myndigheten att behovet av underlag ser annorlunda ut och likaså myndighetens rutiner för att informera.

Information från EU-myndigheter som tar fram förslag till reglering

De EU-myndigheter som Kemikalieinspektionen och Finansinspektionen arbetar inom tillämpar öppna konsultationer i sina beslutsprocesser. Båda myndigheterna informerar på sina webbplatser om EU-myndigheternas kommande konsultationer. Kemikalieinspektionen har en särskild sida på webbplatsen som handlar om EU-samråd inom kemikalieområdet. Finansinspektionen publicerar information om EU-myndigheternas konsultationer under "Nyheter" på webbplatsen.

Varken Finansinspektionen eller Kemikalieinspektionen informerar därmed på webbplatsen om de förberedande möten inom EU-myndigheterna som föregår de öppna konsultationerna.

Livsmedelsverket är en tredje myndighet som i hög grad är aktiv inom den EU-myndighet som tar fram förslag till ny reglering inom livsmedelsområdet. På Livsmedelsverkets webbplats handlar informationen främst om beslutade nyheter i livsmedelslagstiftningen, medan den saknar information om pågående processer och möten.

Myndigheternas webbplatser saknar information om möten i expertgrupper

Ingen av de myndigheter som vi undersökt publicerar på något systematiskt sätt information om möten eller processer i kommissionens expertgrupper.

4.3.1 Myndigheter med särskilda uppdrag om att informera i EU-arbetet

Flera myndigheter i vår undersökning har särskilda uppdrag om att informera om delar av sitt EU-arbete.

Information om EU:s fonder

Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Migrationsverket, MSB och Folkhälsomyndigheten har alla på olika sätt i uppdrag att sprida information om de fonder eller program där olika aktörer i Sverige kan ansöka om

finansiellt stöd. Som ansvarig myndighet följer då en skyldighet att informera potentiella stödmottagare.

Regeringsuppdrag att informera

Kommerskollegium har haft ett särskilt regeringsuppdrag om att informera och samråda i samband med att EU förhandlat frihandelsavtal. Förhandlingsprocesserna pågår som regel under flera år och det är vanligt att myndigheten får uppdrag om att sprida information, antingen som ett särskilt regeringsuppdrag eller i regleringsbrevet. Detta gäller även Swedac, som enligt sitt regleringsbrev för 2019 särskilt ska fokusera på att sprida information kopplat till det brittiska utträdet ur EU. Kommerskollegium har ett liknande uppdrag i sitt regleringsbrev.

4.4 Få informerar för att underlätta att lämna synpunkter

Information för att underlätta att lämna synpunkter innebär att myndigheten publicerar kontaktuppgifter till de medarbetare som arbetar med EU-frågor eller att de informerar om andra aktörers samråd.

4.4.1 Få myndigheter har kontaktuppgifter till de medarbetare som arbetar med EU-frågor

I vårt urval är det få myndigheter som publicerar kontaktuppgifter till de medarbetare som deltar i arbetet inom olika processer inom EU. En myndighet som informerar om detta på ett tydligt sätt är Kommerskollegium. På MSB:s webbplats finns också kontaktuppgifter till kontaktpersoner för olika sakfrågor, där även EU-arbetet ingår. Naturvårdsverket och Livsmedelsverket har namn på berörda medarbetare för olika sakfrågor på sin webbplats, men utan kontaktuppgifter i anslutning till informationen.

4.4.2 Sällsynt att myndigheter informerar om aktuella samråd på EU-nivå

Enligt vår webbplatsundersökning och de intervjuer som vi har gjort med myndighetsföreträdare är det bara några få myndigheter som informerar om kommissionens aktuella offentliga samråd och eventuella samråd som organiseras av EU-myndigheter. Av myndigheterna i vårt urval är det bara Kommerskollegium och Kemikalieinspektionen som har egna sidor på

webbplatserna där de publicerar information om aktuella samråd. Naturvårdsverket, Swedac och Finansinspektionen informerar om kommissionens offentliga samråd och EU-myndigheters konsultationer i form av nyhetsnotiser på webbplatsen.

En förklaring till varför vissa myndigheter informerar om kommissionens offentliga samråd och andra inte är att kommissionen bara har samråd i de frågor som är aktuella i lagstiftningsarbetet.⁴⁷ På motsvarande sätt organiserar inte alla EU-myndigheter öppna konsultationer inom sina verksamhetsområden.

4.5 Myndigheternas skäl för att informera som de gör

Här redogör vi för myndigheternas motiv till varför de informerar om EU-arbetet på det sätt som de gör och vilka interna riktlinjer som finns för informationsgivningen.

4.5.1 Mer informationsinsatser om viktiga frågor

Några myndigheter säger att det som avgör hur mycket de behöver informera om en EU-fråga är hur omfattande och omvälvande frågan är. En del av det kan vara frågans aktualitet och massmediala uppmärksamhet. Både Jordbruksverket och Kommerskollegium ger exempel på hur omfattande lagstiftningsarbete respektive förhandlingar om frihandelsavtal har påverkat informationsarbetet. I Kommerskollegiums fall var förhandlingarna om Ceta (EU:s frihandelsavtal med Kanada) startskottet för myndighetens nya rutiner för att involvera civilsamhället i EU-arbetet.

Även i våra samtal med andra myndigheter framkommer liknande exempel. MSB har haft ett omfattande informationsarbete i och med NIS-direktivet som gäller sedan 2018. Det brittiska utträdet ur EU, Brexit, är ytterligare exempel på en aktuell fråga som har påverkat informationsinsatserna hos flera av myndigheterna i vår undersökning.

⁴⁷ Under 2018 höll exempelvis miljödirektoratet 12 samråd, handelsdirektoratet 7 samråd (varav bara 2 var konsultationer öppna för alla) och direktoratet för sysselsättning och socialpolitik 5 samråd. Europeiska kommissionens webbplats. *Samråd*.

4.5.2 Branschorganisationer är den främsta målgruppen

Myndigheterna bedömer ofta att olika branschaktörer är den främsta målgruppen för EU-informationen. Det gäller särskilt den information som förmedlas via andra kanaler än webbplatsen. Delvis beror detta på att branschorganisationerna aktivt efterfrågar information. Men det beror också på att myndigheterna anser att det är viktigt att informera branschorganisationerna eftersom deras synpunkter kan vara värdefulla i myndigheternas egna analyser.

Myndigheterna upplever inte någon stark efterfrågan på information om EU-arbetet från allmänheten eller ideella föreningar. Men bland andra Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Kommerskollegium har bilden att mindre resursstarka aktörer, som mindre företag eller små ideella organisationer, kan ha ett större behov av myndigheternas information.

Många av myndigheterna anser att det på en generell nivå är en viktig och relevant uppgift att höja kunskapen om EU-arbetet. Men myndigheterna anser inte att det är självklart att det skulle vara deras uppgift att bidra till någon mer allmän EU-upplysning. Migrationsverket hänvisar uttryckligen till att de inte har något uppdrag att bedriva den typen av informationsverksamhet.

4.5.3 Hinder för att informera om EU-arbetet

Myndigheterna nämner ofta att sekretess och tidsbrist hindrar dem från att informera mer om sitt EU-arbete. Men flera hänvisar även till att informationen redan finns tillgänglig hos andra aktörer och att det är någon annans ansvar att sprida informationen.

Sekretess hindrar ofta informationsdelning

Flera myndigheter anger sekretess som ett praktiskt hinder för att informera om möten som de ska delta i eller har deltagit i på EU-nivå. Två exempel är Finansinspektionens arbete i EU-myndigheterna inom finansmarknadsområdet och Kommerskollegiums möten i kommissionens handelspolitiska kommitté.

Tidsbrist hindrar bred spridning av information

Enligt flera av de myndighetsföreträdare som vi talat med är ledtiderna i EU-processerna ofta korta. Det minskar därför utrymmet att informera bredare än till de mest berörda aktörerna. Det gäller särskilt när det handlar om information om pågående processer i arbetsgrupper och liknande där syftet med informationen är att förankra eller få in synpunkter. Då väljer myndigheterna ofta att informera huvudsakligen via informella kontakter.

EU-kommissionen och EU-myndigheter informerar

Flera myndigheter avstår från att sprida viss information om möten inom EU eftersom informationen finns tillgänglig hos andra aktörer. Konsumentverket och Kommerskollegium lyfter till exempel fram att kommissionen i vissa fall själv publicerar mötesrapporter från de expertgrupper och kommittéer som de deltar i. Folkhälsomyndigheten hänvisar till att EU-myndigheten Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) publicerar information om kommande möten mellan nationella experter.

Regeringskansliet anses ha ansvaret för att informera

Några av myndigheterna informerar inte om de delar av EU-arbetet som de anser att Regeringskansliet ansvarar för. Det gäller när EU-arbetet är mer politiskt och det är Regeringskansliet som primärt deltar i möten. Exempelvis säger Kommerskollegium att de inte publicerar någon information om kommittéarbetet inom den inre marknaden eftersom det är Utrikesdepartementet som har ansvaret för detta.

4.5.4 Myndigheterna har rutiner för EU-arbetet – men sällan krav på att informera

De flesta av myndigheterna i vår undersökning har någon form av intern instruktion för EU-arbetet. Ofta tar dessa instruktioner sikte på roller och ansvar internt inom myndigheten och på kontakterna med Regeringskansliet. Instruktioner om hur myndigheterna ska informera om EU-arbetet är ovanliga.

Myndigheter som arbetar mycket med EU som Livsmedelsverket, Finansinspektionen, Jordbruksverket har alla tydliga krav på att informera om EU-arbetet i sina interna riktlinjer för EU-arbetet. Kommerskollegium tar

upp detta i sina kommunikationsplaner. Resterande myndigheter har antingen allmänt hållna instruktioner eller inga krav alls. Folkhälso-myndigheten är den enda myndigheten som saknar interna styrdokument för EU-arbetet. Eftersom EU-arbetet är en del av det nationella arbetet i myndigheten anser de att de allmänna styrdokumenterna räcker ändå.

I våra samtal med myndigheterna framkommer att de flesta inte har reflekterat närmare över varför informationen på webbplatsen ser ut som den gör. Naturvårdsverket har arbetat med att göra sin webbplats mer tillgänglig och att synliggöra EU-arbetet i myndighetens verksamhet. Även Kommerskollegium framhåller att de har jobbat ganska intensivt med frågan om vilken information som de publicerar och på vilket sätt de gör det. Finansinspektionen har tagit fram en handbok för det internationella arbetet som även innehåller rutiner och ansvarsfördelning för informationsarbetet.

4.6 Organisationernas syn på myndigheternas information

Många av de organisationer som vi har talat med ser inte myndigheterna som den främsta källan till information om EU-frågor. Det är inte heller alla organisationer som främst påverkar genom EU-nivån. Samtidigt är en generell uppfattning bland organisationerna att myndigheterna fyller en funktion som informationsgivare utifrån sitt nationella uppdrag och expertis.

4.6.1 Myndigheterna saknar rutiner för hur de sprider information i EU-arbetet

Flera av intresseorganisationerna i undersökningen anser att myndigheternas informationsspridning via andra kanaler än webbplatsen ofta är personberoende och osystematisk. Det framför bland andra Livsmedels-företagen, Sveriges konsumenter och Bankföreningen.

Exempelvis har intresseorganisationerna erfarenhet av att handläggare kan göra olika bedömning av vilken information de kan sprida med hänsyn till sekretesskrav. De bedömer också olika när det gäller om det är onödigt eller inte att informera om pågående processer där tidsramarna är snäva. Här menar organisationerna att det är ad hoc-artat och personberoende hur

myndigheterna informerar. En intresseorganisation efterlyser en ”lägstannivå” för när och på vilket sätt samråd med branschen ska gå till.

4.6.2 Organisationerna vill ta del av svenska ståndpunkter i EU-arbetet

Samtliga branschorganisationer som vi har pratat med tar upp att den information som myndigheterna delar behöver vara specifik och detaljerad om det ska vara möjligt att reagera på den. Det hjälper inte att övergripande veta vad en process handlar om, eftersom det inte är möjligt att förhålla sig till alla möjliga aspekter av en fråga.

Flera intresseorganisationer efterlyser även att i större utsträckning få ta del av vilken den svenska positionen är i processerna. Vårdförbundet är en organisation som framför detta, och Sveriges konsumenter anser också att det skulle göra dem till en bättre samrådspart och att det skulle underlätta ett gemensamt svenskt agerande inom EU. En liknande bild framförs av Svensk Försäkring och Bankföreningen.

Bankföreningen och Näringslivets regelnämnd anser att Finansinspektionen borde kunna göra mer för att dela information trots de sekretesskrav som finns. De hänvisar till att motsvarande aktörer i andra länder (exempelvis Danmark) har andra metoder för att sprida information om vad som diskuteras inom EU-myndigheterna. Dessa skillnader är till nackdel för svenska intressen jämfört med aktörer i andra länder, enligt dessa organisationer.

En generell uppfattning bland organisationerna är att myndigheterna inte ska förutsätta att organisationerna inte har nytta av information om pågående processer. Det bör vara upp till organisationerna själva att bedöma om en fråga är för teknisk, inte relevant eller om processen går för snabbt för att organisationerna ska ha nytta av informationen. Astma- och allergiförbundet nämner som ett exempel att det utbyte som de tidigare har haft med Folkhälsomyndigheten har upphört och de nu saknar möjligheter till dialog på det sätt som de har med andra myndigheter inom funktionshinderpolitiken.

4.6.3 Myndigheterna är inte den främsta informationskällan

De organisationer som vi pratat med bedömer att de har störst möjligheter att påverka tidigt i EU:s beslutsprocesser. Det innebär att de generellt också vill ha information i en fråga så tidigt som möjligt.

Bland både intresseorganisationerna och de ideella föreningarna är den främsta källan till information om EU-frågor organisationernas respektive europeiska samarbets- eller paraplyorganisationer. Även om förutsättningarna varierar så har alla de organisationer som vi har intervjuat någon form av kontakter på plats i Bryssel som även kan informera om vad som händer. Exempelvis uppfattar Sveriges konsumenter att den information de får från den europeiska konsumentorganisationen (BEUC) ofta kan komma tidigare och vara mer utförlig än den information som de får från svenska myndigheter.

5 Myndigheternas samråd

I detta kapitel beskriver vi formerna för de samråd som myndigheterna håller med olika intressenter. Vi redovisar även vilka skäl som myndigheterna anger för att inte samråda mer och hur de organisationer som vi har intervjuat ser på de samrådsmöjligheter som erbjuds.

5.1 Sammanfattning

- Myndigheter som återkommande arbetar i processer som leder till bindande beslut samråder mer än de myndigheter som inte gör det. Men det finns också exempel på myndigheter med motsvarande EU-arbete som inte samråder.
- De vanligaste samråden är informella samråd utifrån vad frågan gäller. Men det är svårt att få en heltäckande bild av detta eftersom myndigheterna själva saknar en sådan överblick.
- Regelbundna återkommande samråd samlar både intresseorganisationer och ideella föreningar, medan informella samråd främst sker med branschorganisationer.
- Myndigheterna samråder för att de behöver information och kunskap om konsekvenserna av ett förslag. Myndigheterna anser att det ofta är branschaktörer som besitter den kunskapen.
- Enligt de organisationer som vi har talat med saknar myndigheterna formella strukturer för samråd. De anser att deras möjligheter att lämna synpunkter är personberoende, sker *ad hoc* och utan förut-sägbarhet och insyn.
- Många myndigheter saknar rutiner och medvetna strategier för att hämta in synpunkter i EU-arbetet, vilket bland annat syns i avsaknaden av interna riktlinjer.

5.2 Motiv och samrådsformer varierar

Det varierar mellan myndigheterna hur ofta och på vilket sätt de samråder med intressenter. De tre huvudsakliga samrådsformerna bland myndigheterna i vår undersökning är informella samråd utifrån tillfälliga behov, regelbundet återkommande samråd och särskilda samråd för enskilda processer.

5.2.1 Myndigheter som arbetar med regelgivning samråder mer

De flesta myndigheter i vår undersökning samråder med olika organisationer i en eller flera former inom ramen för sitt EU-arbete. De myndigheter som arbetar mest aktivt och omfattande med samråd medverkar i EU-processer som leder till bindande beslut, men det finns också myndigheter som deltar i samma slags EU-processer som inte ägnar sig åt samråd. Dessa myndigheter har ofta en verksamhet som domineras mindre av EU. Dessa iakttagelser stämmer väl överens med Statskontorets enkätundersökning från 2015, som visade att omkring en fjärdedel av myndigheter som arbetar med EU-frågor inte samråder med intresserade aktörer.⁴⁸

Exempelvis betonar Jordbruksverket att det i längden är effektivt att stämna av med intressenter så tidigt som möjligt. Då kan de undvika att regler missförstås eller att förändringar krävs i ett senare skede, när det är svårare att genomföra dem. Samtidigt väljer inte alla myndigheter som medverkar i processer som leder till bindande beslut att samråda med intresseorganisationer eller ideella föreningar. Det gäller exempelvis Migrationsverket, MSB och Folkhälsomyndigheten. När myndigheterna deltar i EU-sammanhang som inte leder till bindande beslut verkar de mer sällan samråda med berörda intressenter.

En allmän uppfattning bland myndigheterna är att det kan vara effektivt att påverka inriktningen i en fråga så tidigt som möjligt i processen, även i sammanhang som inte direkt leder till bindande beslut. Den här typen av EU-arbete rör sig i något av en gråzon och knyter även an till den otydlighet kring myndigheternas roll som vi berör i kapitel 3. Det handlar då om

⁴⁸ Statskontoret. (2015). *Myndigheternas arbete med frågor om delaktighet i EU*, s. 21. Frågan besvarades av 116 myndigheter.

huruvida myndighetsföreträdaren ”bara är en expert” som deltar i EU-arbetet enbart i egen kapacitet eller om man också är en företrädare för regeringen och svenska intressen.

5.2.2 Samråd för att få kunskaper man saknar

Enligt intervjupersonerna är det främsta motivet till att samråda med externa aktörer att myndigheterna behöver komplettera sin egen kunskap, till exempel för att göra en konsekvensanalys av ett förslag inom EU-arbetet. Flera av intervjupersonerna framhåller att ju djupare konsekvensanalyserna är desto lättare är det att få gehör för sina ståndpunkter i EU-arbetet.

Ett annat skäl som lyfts fram är att samråd kan vara ett sätt att förankra myndighetens EU-arbete. Samråd kan även vara ett sätt att möta ett stort allmänintresse. Däremot anger ingen av intervjupersonerna på eget initiativ några demokrati- eller delaktighetsskäl för att myndigheten samråder.

Hälften av myndigheterna i vårt urval har ett särskilt regeringsuppdrag att integrera ett jämställdhetsperspektiv i all sin verksamhet (så kallade JiM-myndigheter).⁴⁹ Ingen av dessa myndigheter har inkluderat jämställdhetsaspekter i sitt arbete med information och samråd i EU-arbetet.

5.2.3 Interna riktlinjer saknas ofta

Myndigheterna har i flera fall svårt att ge en tydlig bild av sitt samrådsarbete. Det kan bero på att det är få myndigheter som har interna riktlinjer som klargör att myndigheten ska hämta in synpunkter när de hanterar EU-frågor och hur det ska gå till. Samtidigt förekommer det att myndigheter som saknar interna riktlinjer har regelbundna möten med intressenter.

Flera myndigheter i vår undersökning har interna rutiner för sitt deltagande i internationellt arbete eller mer specifikt för sitt deltagande i EU-arbetet. Samtidigt är det sällsynt att de interna rutinerna innehåller anvisningar för eller krav på samråd med relevanta organisationer. Vi har

⁴⁹ JiM-myndigheterna i urvalet är Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Migrationsverket, MSB och Socialstyrelsen.

heller inte mött någon myndighet som har övervägt att utarbeta rutiner eller lösningar för hur samråd under korta tidsramar bör eller kan gå till.

Det finns myndigheter i vårt urval som har sett över sina arbetsformer och organisationen för EU-frågor under de senaste åren. I vissa fall har de då sett över eller tagit fram rutiner för myndighetens deltagande i EU-sammanhang. Däremot har arbetet inte alltid resulterat i rutiner som säger att myndigheten ska hämta in synpunkter utifrån. Exempel på myndigheter som har arbetat aktivt med samrådsfrågor under de senaste åren är Finansinspektionen, som tagit fram en handbok för det internationella arbetet, och Konsumentverket som just nu arbetar med att ta fram rutiner för hur de ska ta fram ståndpunkter i EU-arbetet. Kommerskollegium har också tagit fram ett strategidokument (kommunikationsplan) för samråd om frihandelsavtal.

De myndigheter som har interna riktlinjer för hur synpunkter ska hämtas in i EU-arbetet hanterar också samråd på ett medvetet sätt. Vår kartläggning visar att myndigheter vars verksamhet är starkt dominerad av EU har interna rutiner för hur synpunkter ska inhämtas i EU-arbetet. Detta gäller exempelvis Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Finansinspektionen.

5.2.4 Tre sorters samråd

Våra undersökningar visar att samråd kan betyda många olika saker för myndigheterna. Samråd kan till exempel vara att myndigheten skickar ut en remiss av ett förslag från kommissionen, kvartalsvisa möten med ideella organisationer, enkäter, ett telefonsamtal till en branschkontakt eller ett forum som sänds på webbplatsen.

Vi har grupperat de exempel som vi tagit del av i tre olika former av samråd:

- Informella samråd utifrån tillfälliga behov. Detta innebär kontakter med intressenter som myndigheter kan ha löpande i olika processer. Det är inte på förhand givet vem som kommer att bli kontaktad eller hur formerna för samrådet ser ut. Detta är det vanligaste sättet att samråda med olika organisationer.

- Regelbundet återkommande samråd. Detta innebär att myndigheten med viss regelbundenhet, vanligtvis två till fyra gånger per år, bjuder in olika aktörer för information och dialog oberoende av de enskilda EU-processer som myndigheten deltar i. Det är vanligt med dessa återkommande samråd.
- Särskilda samråd för enskilda processer. Detta handlar om att en myndighet, ofta tillsammans med det ansvariga departementet, bildar en samrådsgrupp som träffas återkommande under till exempel en större lagstiftningsprocess.

Flera av myndigheterna använder sig av flera av de tre samrådsformerna och de fyller delvis olika syften. I avsnitt 5.3–5.5 redovisar vi hur myndigheterna arbetar med de tre olika sätten att organisera samråd.

5.3 De flesta myndigheterna är beroende av informella samråd utifrån tillfälliga behov

Det vanligaste sättet för myndigheterna att få synpunkter från organisationer är genom direkta informella kontakter med de aktörer som myndigheten anser är närmast berörda av en viss fråga. Samtidigt har det inte varit möjligt att få fram mer detaljerade uppgifter om när och hur ofta dessa informella kontakter förekommer, eftersom myndighetsföreträdarna själva inte har någon överblick över detta.

5.3.1 Branschorganisationerna har den kunskap som behövs

Myndigheternas informella samråd är huvudsakligen inriktade mot de berörda branschorganisationerna. Enligt intervjupersonerna är det ofta branschorganisationerna som har de förhållandevis tekniska och detaljerade kunskaper som myndigheterna anser sig behöva, till exempel för att kunna göra konsekvensanalyser av enskilda förslag.

Finansinspektionen, Naturvårdsverket och Swedac uppger att de frågor som de hanterar är av så pass teknisk karaktär att andra utöver branschorganisationerna och berörda företag inte har något att bidra med och rimligtvis inte heller är intresserade av att komma med några synpunkter.

5.3.2 Informella samråd är ett sätt att hantera knappa tidsramar

Ytterligare ett skäl för att samråda informellt med branschorganisationer är att de ofta snabbt kan komma med synpunkter när tidsramarna är knappa. Det gäller till exempel Jordbruksverkets arbete i kommissionens genomförandekommittéer, där behovet av synpunkter i en fråga kan uppkomma med kort varsel. Lantbrukarnas Riksförbund och Svensk handel har breda kontaktnät och Jordbruksverket bedömer att de kan lämna heltäckande synpunkter även när det behöver gå snabbt. Även Swedac, Finansinspektionen och Kemikalieinspektionen beskriver att de har liknande behov av att informellt kunna kontakta branschaktörer för att snabbt få in synpunkter.

5.4 Vanligt med regelbundet återkommande samråd

De flesta av myndigheterna i vår undersökning använder sig av någon form av stående möten dit olika organisationer bjuds in. Det handlar oftast om konstellationer som inte bara har EU-frågor på dagordningen, men som kan ta upp sådana vid behov. Myndigheterna använder ofta dessa regelbundet återkommande möten för att både informera deltagarna och hämta in synpunkter från dem. Kommerskollegium, Kemikalieinspektionen och Finansinspektionen är några exempel på myndigheter som har regelbundna återkommande samråd på detta sätt.

5.4.1 Återkommande möten ger flera fördelar

Myndigheterna håller vanligtvis dessa återkommande samrådsmöten halvårs- eller kvartalsvis. Mötena sker oberoende av enskilda processer inom EU, utan handlar snarare om aktuella frågor inom myndighetens verksamhetsområde.

Det främsta motivet för myndigheterna att genomföra återkommande samråd i EU-arbetet är att nå ut med aktuell information till de berörda aktörerna. De stående mötena är också ett sätt för myndigheterna att få en allmän bild av de berörda aktörernas syn på området i fråga.

Jordbruksverket och Kommerskollegium lyfter även fram att de återkommande samrådsmötena ger förutsättningar för att bygga relationer med

relevanta organisationer och att skapa legitimitet för myndighetens arbete. De anser att detta kan vara särskilt viktigt i kontakterna med små ideella föreningar.

Under ett av sina återkommande informationsmöten arrangerade Kemikalieinspektionen en workshop om hur myndigheten samråder med andra. Det ledde bland annat till att myndigheten blev uppmärksam på att den behöver utveckla informationen på webbplatsen. Intressenterna efterfrågade mer branschspecifik information och länkar till kommissionens samråd.

5.4.2 En bredare krets bjuds in ibland

De regelbundet återkommande samråden sker ibland med en bredare krets av intressenter som inkluderar både intresseorganisationer och ideella föreningar. Kommerskollegium har medvetet arbetat för att inkludera även ideella föreningar i de samråd om hållbar handel som myndigheten ordnar 3–4 gånger per år. Mötena har olika teman och kan handla om pågående förhandlingar om handelsavtal. Bland organisationerna finns Fairtrade, Djurens rätt, Rädda barnen, Jordens vänner, WWF och Naturskyddsföreningen.

Samtidigt påpekar flera av myndighetsföreträdarna att det är de aktuella frågorna som avgör vilka aktörer som de samråder med. Det innebär att flera myndigheter främst bjuder in branschorganisationer även till de återkommande samråden. Naturvårdsverket har till exempel inrättat en stående grupp med näringslivsföreträdare som träffas två gånger om året för att bland annat diskutera EU-frågor när detta är aktuellt. Myndigheten har medvetet valt att begränsa gruppen till branschföreträdare för att dialogen ska fungera så effektivt som möjligt. Även Finansinspektionen har liknande återkommande samråd med branschorganisationer. Kemikalieinspektionen samråder också regelbundet med Svenskt näringsliv och dess medlemsorganisationer.

Öppna möten är en annan samrådsform som används av Finansinspektionen och Kemikalieinspektionen. Då informerar myndigheten om aktuella frågor och deltagarna får ställa frågor och komma med synpunkter. Både Finansinspektionen och Kemikalieinspektionen filmar dessa möten så att de går att ta del av via myndighetens webbplats. Finansinspektionen

uppskattar att olika medarbetare lägger sammanlagt motsvarande cirka två arbetsdagar på att förbereda och genomföra ett sådant så kallat Fi-forum. Till detta kommer förberedelsetid för de medarbetare som håller presentationer samt en mindre kostnad för att filma och publicera på webben.⁵⁰

5.4.3 Myndigheter kan nå intressenter genom andra organisationer

Ytterligare ett sätt för myndigheter att fånga upp synpunkter från olika aktörer är genom att närvara vid andra organisationers möten. Dessa möten är då ofta inte primärt avsedda för EU-frågor. Livsmedelsverket deltar till exempel på andra organisationers nätverksmöten för att få en möjlighet att träffa många intressenter på en gång. Ett annat exempel är Marknadskontrollrådet på Swedac, som är ett samordningsorgan för svenska marknadskontrollmyndigheter. Ett syfte med rådet är att samråda med näringsliv, konsumenter och andra intressen. Inom detta råd tar både Konsumentverket och Swedac upp frågor som har att göra med EU-arbetet.

5.5 Särskilda samråd för enskilda processer är mindre vanligt

I samband med mer omfattande lagstiftnings- eller förhandlingsprocesser förekommer det att myndigheterna organiserar särskilda formaliserade samråd. Syftet är då att informera, hämta in synpunkter på underlag och att förankra svenska ståndpunkter. Det varierar mellan enskilda processer hur bred samråds-kretsen är.

Kemikalieinspektionen har arbetat med samråd på detta sätt i samband med de återkommande översynerna av kemikalielagstiftningen Reach. Jordbruksverket använder också sedan flera år tillbaka så kallade samarbetsgrupper, där myndigheten träffar företrädare för myndigheter och jordbruksnäringen i samband med förhandlingen om nya programperioder för den gemensamma jordbrukspolitiken CAP. Ett tredje exempel är Kommerskollegium som i arbetet med EU:s frihandelsavtal med Kanada hade ett särskilt uppdrag från regeringen att samråda med relevanta

⁵⁰ Finansinspektionen, skriftlig uppgift 2019-04-17.

organisationer. Migrationsverket och Naturvårdsverket är däremot exempel på myndigheter som har medverkat i större lagstiftningsprocesser utan att bilda några stående samrådsgrupper.

I större lagstiftningsprocesser leder i regel Regeringskansliet arbetet, och myndigheternas samråd sker därför ibland gemensamt med det ansvariga departementet. Utmärkande är också att processerna är långa och kan löpa över flera år. För att på ett förutsägbart sätt samråda med externa aktörer skapar departement eller myndighet referensgrupper och liknande konstellationer som träffas återkommande under lagstiftningsarbetet.

5.6 Flera skäl till att myndigheterna avstår från samråd

Myndigheterna hänvisar till flera olika omständigheter som hindrar eller gör det onödigt för myndigheten att samråda mer och med fler slags intressen.

5.6.1 Regeringen efterfrågar inte att myndigheten samråder

Några myndigheter anger som skäl till att de inte samråder med ideella föreningar i EU-frågorna att regeringen inte efterfrågar det. Det framhåller MSB, Migrationsverket och Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket uppfattar att regeringens styrning av myndigheten begränsar hur brett myndigheten kan samråda genom att regeringen har en relativt snäv definition av myndighetens målgrupp. Migrationsverket anser att det skulle kunna vara relevant att samråda med organisationer i större utsträckning. Men de anser också att de inte kan avsätta resurser för detta om de inte får ett tydligt uppdrag att samråda mer från regeringen.

5.6.2 Myndigheterna ser flera skäl till att det är onödigt att de ordnar samråd

Ett skäl som flera myndigheter tar upp i vår undersökning är de anser att andra aktörer har ansvaret för att genomföra samråd. Det gäller till exempel när kommissionen och vissa EU-myndigheter genomför offentliga konsultationer eller att det ansvariga departementet har ett aktivt samrådsarbete.

Några myndigheter framhåller att organisationerna kan påverka EU-processerna direkt genom sina internationella paraplyorganisationer. Detta lyfts fram av bland andra Livsmedelsverket, som konstaterar att exempelvis en organisation som Sveriges konsumenter har ett stort inflytande i den europeiska konsumentorganisationen BEUC.

Vissa myndigheter betonar att mindre organisationer har svagare resurser än större, vilket kan hindra myndigheterna att få in deras synpunkter när myndigheterna behöver dem. Det kan gälla både ideella föreningar och branschorganisationer som saknar resurser för att snabbt kunna ta fram en ståndpunkt eller snabbt kunna närvara på möten.

5.6.3 Tidsbrist och sekretess förhindrar samråd

I stort sett samtliga myndigheter som ägnar sig åt samråd lyfter fram att korta tidsramar i EU-processerna medför hinder för samråd. Det kan både leda till att myndigheter avstår från att hämta in synpunkter och att de i stället väljer informella samrådsformer med de aktörer som de vet har kapacitet att svara snabbt. Flera myndigheter pekar också på att sekretess försvårar samråd i många EU-processer, exempelvis inom finansmarknadsområdet.

Delvis kopplat till frågan om tidsbrist är att några myndigheter uppfattar att resursbrist i den egna organisationen hindrar dem att genomföra samråd. Myndigheten riskerar då att prioritera bort samråden med externa aktörer eftersom de bara är en del i den genomlysning av en fråga som myndigheten behöver göra.

5.7 Organisationernas syn på myndigheternas samråd

De organisationer som vi har talat med ser i varierande grad myndigheterna som viktiga samrådsparter i EU-frågorna. Även de organisationer som främst har kontakter med Regeringskansliets eller arbetar genom sin europeiska paraplyorganisation vill gärna ha ett bra samarbete även med myndigheterna. De organisationer som vi har samtalat med ger en ganska samstämmig bild av hur myndigheternas samråd behöver utvecklas.

5.7.1 Myndigheternas samråd är inte den enda kanalen att framföra synpunkter

Alla de organisationer som vi intervjuat har flera vägar för att påverka arbetet inom EU. Det sker främst genom internationella paraplyorganisationer som är aktiva direkt mot olika EU-institutioner. Både Vårdförbundet och Sveriges konsumenter lyfter fram att de främst påverkar processer inom EU via sina internationella organisationer. Men flera organisationer framhåller att samråd med departement och myndigheter är viktiga för dem, trots att de även har tillgång till andra kanaler.

Kontakterna med regeringen och Regeringskansliet handlar ofta om att påverka politiken och inriktningen på pågående lagstiftningsarbeten. Ideella föreningar som Jordens vänner är överlag mer intresserade av samråd på denna nivå än av täta kontakter med myndigheterna. Samtidigt utesluter inte detta att de vill arbeta mer med olika myndigheter. Svenska Röda korset säger att om Migrationsverket och MSB (som de redan i dag har olika kontakter med) skulle ta fler initiativ till samråd skulle de förmodligen anse att myndigheterna skulle vara ännu mer relevanta att samarbeta med.

Det är framför allt branschorganisationerna i vår undersökning som framhåller att det är viktigt för dem att vara delaktiga i myndigheternas EU-arbete. Det beror på att det kan ha stor betydelse för deras medlemmar hur EU-lagstiftning tolkas och implementeras. Myndigheter som Finansinspektionen och Livsmedelsverket arbetar i stor utsträckning med detta inom EU. Men även Astma- och allergiförbundet, Djurens rätt och Sveriges konsumenter säger att de gärna vill vara delaktiga i hur beslutade regler ska tolkas och genomföras i Sverige.

5.7.2 Myndigheternas samråd framstår som osystematiskt

Vi konstaterar att organisationerna generellt uppfattar att myndigheternas samrådsarbete är ostrukturerat. Både intresseorganisationer och ideella föreningar bedömer att myndigheternas samråd behöver ske mer systematiskt och formaliserat.

Många organisationer som vi har talat med anser att möjligheten att lämna synpunkter är beroende av deras personliga kontakter på myndigheterna.

Dessutom sker samråden i huvudsak osystematiskt utifrån myndigheternas tillfälliga behov. Enligt organisationerna försvårar detta deras möjligheter att lämna synpunkter. Flera uppfattar att det är problematiskt att myndigheterna inte hanterar EU-frågorna på ett transparent och förutsägbart sätt.

En allmän uppfattning är också att organisationerna behöver involveras så tidigt som möjligt, redan när förslagen håller på att utarbetas. Därför behöver organisationerna tidigt få information om vilka processer som pågår och hur de är planerade. De anser att detta är avgörande för att de ska kunna lämna bra synpunkter senare i processen och ofta även en förutsättning för att överhuvudtaget kunna lämna synpunkter.

5.7.3 Organisationerna vill själva avgöra om de har tid att lämna synpunkter

Organisationerna är också samstämmiga i sin uppfattning att det bör vara de som ska avgöra om de förmår lämna synpunkter i en viss fråga eller process, snarare än att myndigheten ska bedöma om tiden är för knapp eller om organisationen har tillräckliga resurser för att svara.

Organisationerna är väl medvetna om att tidsramarna i enskilda processer ofta kan vara snäva, men framhåller att det ändå är bättre att lämna synpunkter under sådana förutsättningar än att inte alls få möjlighet att lämna synpunkter. Vi kan också konstatera att organisationer med relativt små resurser själva vill kunna prioritera i vilka processer och frågor de ska lämna synpunkter.

Några av de intervjuade organisationerna pekar också på att det kan ha symbolisk betydelse om de har blivit inbjudna att delta i en process eller inte. Det gäller oavsett om det är en myndighet eller Regeringskansliet som har huvudansvaret för processen. Samråd som inkluderar en bred krets av organisationer har dessutom fördelen att de olika aktörerna kan ta del av varandras synpunkter.

5.7.4 Meningsfulla samråd

En återkommande kommentar i våra intervjuer med organisationerna är att de vill att förutsättningarna för samråden ska vara sådana att deras synpunkter ska kunna tas på allvar i den aktuella beslutsprocessen. Astma- och allergiförbundet lyfter till exempel fram att det är viktigt att få tillgång

till relevanta underlag för att kunna komma med synpunkter på förslag. Flera organisationer säger också att de bredare samråd som exempelvis Kemikalieinspektionen och Finansinspektionen håller i själva verket snarare handlar om informationsmöten. De uppfattar att utrymmet för att lämna synpunkter är begränsat.

6 Slutsatser och förslag

Statskontorets kartläggning av myndigheternas arbete med delaktighet i EU-arbetet visar på flera bra exempel på hur myndigheter informerar och samråder med intresseorganisationer och ideella föreningar. Men vår samlade bild är att de flesta av myndigheterna på olika sätt skulle kunna utveckla sitt arbete för att öka delaktigheten.

6.1 Myndigheterna kan göra mer för att fler ska kunna vara delaktiga i EU-arbetet

Vi konstaterar att myndigheterna i allt väsentligt inte har utvecklat sitt arbete med samråd och information i EU-arbetet sedan Statskontorets förra kartläggning från 2015. I betänkandet *EU på hemmaplan* (2016:10) föreslog utredaren en rad åtgärder för att myndigheterna skulle stärka sitt arbete med samråd och information. Men utredningens förslag har fått begränsat genomslag. Samtidigt konstaterar vi att myndigheterna har ett ansvar för att informera och samråda i EU-arbetet, vilket bland annat följer av bestämmelser i myndighetsförordningen.

Många myndigheter har viss grundläggande information och någon form av samråd i EU-arbetet. Men det finns en ganska stor variation i innehåll och omfattning. Delvis beror det på vilket EU-arbete myndigheten deltar i. Men skillnaderna beror också på att myndigheterna har olika ambitionsnivå i delaktighetsarbetet. Intressenterna uppfattar att myndighetskontakterna ofta är slumpartade och personberoende. Intressenterna uppfattar inte heller att det alltid är tydligt vem som gör vad av departement och myndighet i de olika processerna på EU-nivå.

Statskontorets slutsats är att myndigheterna behöver genomföra åtgärder för att förbättra förutsättningarna för delaktighet i EU-arbetet. På vilket sätt och vad de bör göra skiljer sig åt beroende på de EU-frågor som respektive myndighet är involverad i och hur de hittills har arbetat med delaktighetsfrågorna. Regeringen och Regeringskansliet bör även över-

väga att genomföra olika åtgärder för att styra och stödja myndigheterna i utvecklingsarbetet.

I avsnitt 6.2 och 6.3 diskuterar vi hur Regeringskansliet respektive regeringen kan stödja och styra myndigheternas utvecklingsarbete. Diskussionen tar avstamp i styrverktygens olika för- och nackdelar.

Vi föreslår i avsnitt 6.4 att alla myndigheter ska ha utförligare grundläggande information om EU-arbetet på myndighetens webbplats. Vi föreslår i avsnitt 6.5 att ambitionsnivån i delaktighetsarbetet bör vara högre hos de myndigheter som återkommande deltar i processer som leder till bindande beslut. Det gäller särskilt vilka möjligheter att lämna synpunkter som myndigheterna erbjuder till olika intressenter. I avsnitt 6.6 presenterar vi tre förslag på konkreta arbetssätt som myndigheterna kan använda sig av för att på ett enkelt och effektivt sätt utveckla sitt delaktighetsarbete: delaktighetsdialoger, tydligare interna riktlinjer för EU-arbetet och nätverk för erfarenhetsutbyte.

Alla myndigheter i vår undersökning skulle – i olika utsträckning – kunna lära något av hur andra myndigheter arbetar. Våra förslag innebär inga nya uppgifter för myndigheterna. De kostnader förslagen kan komma att medföra varierar mellan myndigheterna. Men vi bedömer att det generellt sett handlar om små kostnader som ryms inom myndigheternas befintliga resurser.

6.2 Tydligare utgångspunkter och dialog kan hjälpa myndigheterna

Det finns flera verktyg som regeringen och Regeringskansliet kan använda för att stödja arbetet med att öka möjligheterna till delaktighet i myndigheternas EU-arbete. Statskontoret bedömer att verksamhetsanpassad styrning bör vara en av utgångspunkterna, eftersom myndigheternas EU-arbete och arbetssätt skiljer sig åt. En andra utgångspunkt bör vara att på ett tydligare sätt uttrycka vilka förväntningar som regeringen har på myndigheterna.

6.2.1 Regeringskansliet bör sträva mot gemensamma utgångspunkter

Ett resultat av vår kartläggning är att det skiljer sig åt mellan de ansvariga enheterna inom Regeringskansliet när det gäller hur de hanterar delaktig-

hetsfrågorna i kontakterna med sina myndigheter. Ytterligare ett resultat är att roll- och ansvarsfördelningen mellan departement och myndighet ofta är otydlig för utomstående intressenter.

Statskontoret bedömer att det är en fördel om departementen kan arbeta med delaktighetsfrågorna utifrån gemensamma utgångspunkter. Ett verktyg för att ytterligare åstadkomma det är att förtydliga i Regeringskansliets cirkulär hur de ska hantera delaktighetsfrågorna. Det gäller både cirkulären för EU-arbetet och andra cirkulär som rör myndighetsstyrningen, exempelvis myndighetsdialogen.

6.2.2 Regeringskansliet kan stödja myndigheternas arbete

Vår undersökning visar att alla myndigheter i olika utsträckning informerar och samråder som en del av sitt EU-arbete. De oklarheter som finns handlar inte i första hand om myndigheterna ska eller inte ska utföra detta arbete, utan snarare om på vilket sätt och hur mycket de ska göra. Därför är det rimligt att Regeringskansliet stödjer myndigheterna med åtgärder för att öka myndigheternas kunskap om hur de kan ta sitt ansvar. Konkreta åtgärder kan till exempel vara att genomföra myndighetsforum och seminarier, sammanställa goda exempel och att ta initiativ till nätverk (se vidare avsnitt 6.6.3 om nätverk).

Stödjande åtgärder från Regeringskansliet signalerar tillit till myndigheterna. Otydliga förväntningar och oklart formulerade uppgifter bidrar däremot till att skada tilliten mellan myndigheter och departement.⁵¹ Enbart stödjande åtgärder kommer inte heller att vara tillräckligt för att klargöra för enskilda myndigheter vilka förväntningar som regeringen har på just deras delaktighetsarbete.

6.2.3 Dialog är utgångspunkten

De myndigheter som arbetar mest aktivt och medvetet med att involvera intressenter är även de fall där det finns en dialog om dessa frågor mellan myndighet och departement. Både hur tydligt förväntningarna på myndig-

⁵¹ Statskontoret 2016:26. *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 71–87.

heten är formulerade och vilket stöd myndigheten har från Regeringskansliet verkar ha betydelse för delaktighetsarbetet. Detta talar för att både den löpande dialogen och den årliga myndighetsdialogen är viktiga verktyg för att stödja myndigheterna i att utveckla delaktighetsarbetet.

Den årliga myndighetsdialogen kan användas för att följa upp myndighetens arbete med instruktionsenliga uppgifter eller särskilda uppdrag. Erfarenheter från andra områden visar att det särskilt i styrningen av tvärsektoriella frågor är viktigt att regeringen signalerar att myndighetens ska prioritera frågan.⁵² *EU på hemmaplan* innehåller ett förslag om att myndigheternas samråd i EU-arbetet ska följas upp på detta sätt.⁵³

Genom att ta upp myndighetens rutiner för information och samråd i den löpande dialogen mellan departement och myndighet kan Regeringskansliet signalera att frågan är viktig för regeringen. Samtidigt kan de också då hitta en rimlig nivå på utvecklingsarbetet utifrån myndighetens förutsättningar. Detta gäller särskilt vårt förslag om att de myndigheter som återkommande deltar i processer inom EU som leder till bindande beslut ska ha en högre ambitionsnivå när det gäller samråd med intressenter (avsnitt 6.5). Då kan dialogen med Regeringskansliet både stödja myndighetens utvecklingsarbete och vara ett sätt att förtydliga vilka förväntningar som regeringen har i enskilda frågor.

Dialogen mellan departement och myndighet behöver ta sin utgångspunkt i formell styrning från regeringen. I avsnitt 6.3 diskuterar vi därför för- och nackdelar med olika alternativ för regeringen att styra myndigheterna.

6.3 Styrning från regeringen bör syfta till att initiera utvecklingsarbete

I det här avsnittet diskuterar vi för- och nackdelar med olika åtgärder som regeringen kan överväga för att hjälpa myndigheterna att genomföra våra förslag om deras information och samråd i EU-arbetet (se vidare avsnitt

⁵² Här kan jämföras med jämställdhetspolitiken, se Nyberg, A. (2010), *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980–2012*.

⁵³ SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*, s. 139.

6.4 och 6.5). De olika åtgärderna är inte någon uttömmande lista, utan förslag som kommit upp i vårt arbete eller som har framförts tidigare.

6.3.1 Uppdrag i regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut

I *EU på hemmaplan* föreslog utredaren att regeringen ska förtydliga ansvaret för att informera i regleringsbreven för myndigheter med EU-relaterade arbetsuppgifter.⁵⁴

Särskilda uppdrag till myndigheter är ett sätt att tillgodose tillfälliga behov i enskilda frågor. Det kan vara ett sätt att öka transparensen kring hur myndigheten och Regeringskansliet hanterar en viss process inom EU, till exempel ett större lagstiftningsarbete. Bland de myndigheter som vi har undersökt finns exempel på att regeringen har gett dem uppdrag om att informera eller samråda i samband med en särskild process eller fråga inom EU. Ett sätt för regeringen att öka myndighetens fokus på delaktighetsfrågorna är att skriva ut de förväntningar som de har på en myndighet redan när regeringen ger myndigheten ett uppdrag kopplat till beslutsprocesser i EU.

Regeringen kan också använda uppdrag i ett särskilt beslut eller regleringsbrev för att peka på utvecklingsbehov hos myndigheterna. Till uppdraget är då ofta någon form av redovisning kopplad. Det ger anledning till uppföljning och kan fungera som utgångspunkt för en dialog med myndigheten. Ett lämpligt verktyg skulle kunna vara att ge uppdrag om att utveckla hur man samråder med intressenter, för att driva på utvecklingen i de myndigheter som återkommande deltar i processer inom EU som leder till bindande beslut. Det skulle i så fall handla om uppdrag som myndigheten får en enda gång.

I avsnitt 6.6.3 föreslår vi att myndigheter som återkommande deltar i processer inom EU som leder till bindande beslut ska bilda ett nätverk för att utbyta erfarenheter om delaktighet. Ett sätt för regeringen att stödja förslaget är att ge ett de berörda myndigheterna i uppdrag att bilda ett sådant nätverk, med en utpekad sammankallande myndighet.

⁵⁴ SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*, s. 170.

6.3.2 Instruktionsändringar

Ett av förslagen i *EU på hemmaplan* var att förtydliga myndigheternas samrådsansvar i instruktionerna. Enligt utredaren är detta särskilt viktigt för de myndigheter som aktivt deltar i lagstiftningsprocesser.⁵⁵ Av myndigheterna i vår undersökning är det i dag bara Naturvårdsverkets instruktion som behandlar ansvaret för att samråda i EU-arbetet.

Myndighetsinstruktionen bör enligt regeringen vara det grundläggande instrumentet i myndighetsstyrningen.⁵⁶ Instruktionsenliga uppgifter är lämpliga för varaktiga uppgifter för myndigheten som inte är beroende av enskilda processer. För myndigheter som återkommande är involverade i EU-processer som leder till bindande beslut kan regeringen därför använda sig av instruktionen för att på ett verksamhetsanpassat sätt förtydliga myndighetens ansvar för att ta initiativ till samråd i EU-arbetet. En instruktionsenlig uppgift innebär också att regeringen då skickar en tydlig signal till myndigheten om att delaktighetsfrågorna är en central och bestående del av myndighetens arbete.

Om regeringen i stället vill signalera behovet av att myndigheterna sätter igång ett utvecklingsarbete är det inte säkert att instruktionen är det mest ändamålsenliga styrdokumentet. En ny instruktionsenlig uppgift behöver sannolikt följas upp i den årliga myndighetsdialogen. Den nya uppgiften kan också behöva kompletteras med återrapporteringskrav i myndighetens regleringsbrev.⁵⁷

6.3.3 Ändring av myndighetsförordningen

I *EU på hemmaplan* ansåg utredaren att det finns skäl att förtydliga myndighetsförordningens bestämmelser om myndigheternas samrådsansvar.⁵⁸ Genom att komplettera myndighetsförordningens bestämmelser om myndigheternas EU-arbete med skrivningar om att de har ett ansvar

⁵⁵ SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*, s. 138 f.

⁵⁶ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

⁵⁷ Det finns jämförbara erfarenheter från styrningen av myndigheternas arbete inom jämställdhetspolitiken, Olsson, A. (2010). *Slutrapport. Program Jämi 2008–2010*, s. 27.

⁵⁸ SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*, s. 139.

för att informera och samråda kan denna uppgift bli tydligare för alla myndigheter.

I kapitel 3 konstaterar vi att det redan finns bestämmelser i myndighetsförordningen som gäller även för EU-arbetet. Det talar emot att det skulle behövas ytterligare reglering i samma förordning eller att ytterligare reglering skulle leda till att myndigheterna skulle utveckla sitt arbete med delaktighet. En ny bestämmelse är inte heller en garanti för att enhetligheten skulle öka, eftersom även denna bestämmelse skulle bli föremål för tolkning och olika tillämpning.

Myndigheternas EU-arbete skiljer sig ganska mycket åt. En generell bestämmelse som ska gälla för alla myndigheter riskerar att bli så allmänt formulerad att styreffekten blir svag. Erfarenheter från styrningen av andra tvärsektoriella frågor tyder på att verksamhetsanpassade uppgifter och uppdrag är lättare att omsätta i praktiska åtgärder än öppet formulerade uppdrag. Det gäller både för myndigheterna och myndighetshandläggarna inom Regeringskansliet.⁵⁹

6.4 Grundläggande information är en förutsättning för delaktighet

Statskontorets förslag

- Alla myndigheter som deltar i möten inom EU ska publicera viss grundläggande information om EU-arbetet på sin webbplats.

6.4.1 Grundläggande information är viktig för att möjliggöra delaktighet

De organisationer som Statskontoret har talat med framhåller att det är viktigt för dem att få information om vad som pågår inom EU och vilken myndigheternas roll är i dessa processer. Organisationerna framhåller

⁵⁹ Olsson, A. (2010). *Slutrapport. Program Jämi 2008–2010*, s. 14; SOU 2007:15. *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegreringar*.

också att myndigheterna bör informera så utförligt som möjligt om sin verksamhet och överlåta till mottagaren att bedöma om informationen är intressant eller inte. Information är en viktig förutsättning för delaktighet och för att regeringen ska kunna nå sina mål för demokratipolitiken.⁶⁰ I *EU på hemmaplan* framkommer att det finns ett generellt behov av att höja kunskapsnivån i samhället när det gäller EU-arbetet. Inom sina respektive verksamhetsområden kan även myndigheterna bidra till detta.⁶¹

Statskontoret bedömer att det är rimligt att alla berörda myndigheter har grundläggande EU-information på sin webbplats. Utifrån ett demokrati-perspektiv är webbplatsen en lämplig kanal för att nå ut brett till både organisationer och medborgare. Alla myndigheter har också en skyldighet att tillhandahålla information om sin verksamhet och denna information omfattar även EU-arbetet.

Det är inte reglerat hur omfattande informationen ska vara och hur den ska tillhandahållas. Statskontoret föreslår att alla myndigheter åtminstone ska publicera information om

- vad myndigheten har för verksamhet som är relaterad till EU
- vilka institutioner och processer inom EU som finns inom myndighetens verksamhetsområde
- kontaktuppgifter till ansvariga personer för EU-arbetet på myndigheten
- länkar till andra kanaler för delaktighet i beslutsfattandet inom EU, exempelvis samråd eller konsultationer hos regeringen, andra svenska myndigheter, Europeiska kommissionen eller EU-myndigheter

6.4.2 De flesta har redan viss grundläggande information

Vi konstaterar att de flesta av de undersökta myndigheterna har viss grundläggande EU-information på webbplatsen, även om det skiljer sig åt vilka uppgifter som ingår och hur detaljerad informationen är. Det visar att det är rimligt att kräva att alla myndigheter ska publicera grundläggande

⁶⁰ Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen 2018*, utgiftsområde 1, avsnitt 8.3.

⁶¹ SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*.

information om EU-arbetet. Att informera via webbplatsen är ett kostnads-effektivt sätt att nå ut till många målgrupper med olika informationsbehov.

Få av myndigheterna har kontaktuppgifter till de medarbetare som arbetar med EU-frågor. Sådana kontaktuppgifter signalerar att myndigheten är öppen för att ta emot synpunkter, och kan öka möjligheterna att få del av synpunkter som kan vara till nytta i myndighetens EU-arbete.

Det varierar även i vilken grad myndigheterna informerar om andra kanaler för att påverka processer inom EU. Det gäller exempelvis samråd eller konsultationer på initiativ av regeringen eller Regeringskansliet, kommissionens öppna samråd och de öppna konsultationer som flera EU-myndigheter ordnar. Genom att informera om dessa kanaler underlättar myndigheten för civila samhällets aktörer och andra att vara delaktiga i beslutsfattandet inom EU.

6.5 Högre krav på myndigheter i processer som leder till bindande beslut

Statskontorets förslag

- Myndigheter som återkommande deltar i EU-arbete som leder till bindande beslut ska sprida relativt detaljerad information om EU-arbetet och bjuda in till samråd på ett genomtänkt och varierat sätt.

6.5.1 Myndigheterna har ett ansvar för samråd och förankring

Alla myndigheter har ett ansvar för att de ärenden som de hanterar blir tillräckligt beredda, bland annat genom att samråda med de aktörer som är relevanta för den aktuella frågan. Ju större och mer ingripande konsekvenser ett beslut kan leda till, desto mer noggrann bör myndigheten vara i beredningen, till exempel i sina konsekvensanalyser. Vid nationella lagstiftningsprocesser och när myndigheter utarbetar föreskrifter använder de ett remissförfarande för att ta in synpunkter från de berörda aktörerna. När myndigheter deltar i processer inom EU som leder till bindande beslut ersätter myndighetens samråd med civila samhällets aktörer och andra

intressenter delvis det remissförfarande som används vid nationell regelgivning. Processer som leder till bindande beslut är både själva lagstiftningsarbetet och det arbete inom EU som innebär tolkning, genomförande och tillämpning av lagstiftning.

Statskontoret bedömer att det är rimligt att de myndigheter som återkommande deltar i processer som leder till bindande beslut tar ett större ansvar för att involvera de berörda aktörerna än myndigheter som inte deltar i sådana processer. Det gäller särskilt i de processer som är aktuella för tillfället, men även att generellt ta ett större ansvar för att informera om myndighetens verksamhet och EU-arbete. Exempel på konkreta åtgärder för att öka förutsättningarna för delaktighet kan vara att:

- systematiskt sprida mötesagendor och rapporter från möten, till exempel via webbplatsen eller e-postlistor
- inrätta e-postlistor eller nyhetsbrev för aktörer som är särskilt intresserade av EU-arbetet
- regelbundet bjuda in en bredare krets av civila samhällets aktörer till information och samråd om EU-arbetet som ett komplement till samråd kring specifika frågor

6.5.2 Regelbundna kontakter kan underlätta myndighetens arbete i hela lagstiftningsprocessen

I de myndigheter som vi har undersökt har vi sett att det ofta är en fördel att myndigheten ser långsiktigt på relationen till de intressenter som finns kring myndigheten. Ett sätt att skapa kontinuitet och förutsägbarhet kring de samrådsbehov som myndigheten har är att regelbundet bjuda in en bredare krets av aktörer, som även inkluderar ideella föreningar. Om intressenterna kontinuerligt blir uppdaterade om vad myndigheten arbetar med är det lättare för dem att bedöma vilka frågor som är relevanta för dem. De kan då också lättare avsätta resurser för att svara på förfrågningar från myndigheten.

Vi ser också exempel på hur regelbundna kontakter med de berörda intressenterna under ett lagstiftningsarbete kan bidra till att förankra förändringarna och öka förståelsen för helheten. Detta kan i sin tur underlätta att senare införa EU-reglerna i Sverige. Ofta är den myndighet som deltar i

förberedelsearbetet också ansvarig för att införa och tillämpa regelverket efter att EU har fattat sitt beslut.

6.5.3 Det finns flera sätt att samråda

Ett resultat av våra intervjuer med företrädare för intresseorganisationer och ideella föreningar är att olika aktörer kan ha olika förutsättningar att delta i samråd med myndigheter. Det kan därför vara en fördel för en myndighet att erbjuda flera sätt att delta i EU-arbetet. Att bjuda in till en delaktighetsdialog är ett sätt att ta reda på hur de olika intressenterna kan vara delaktiga (se avsnitt 6.6.1).

Även regelbundet återkommande träffar med olika intressenter kan genomföras på olika sätt och inom ramen för olika typer av EU-processer. Ett tids- och kostnadseffektivt sätt att samla många aktörer är e-samråd, webinarier och liknande som genomförs på distans. Detta kan vara ett sätt att göra det lättare att delta, särskilt för mindre resursstarka organisationer. Ett exempel på samråd med en bredare krets aktörer är Finansinspektionens FI-forum (se avsnitt 5.4.2).

6.5.4 Det behöver inte vara ett omfattande merarbete att sprida mer detaljerad information

Våra exempel i rapporten visar att det går att lägga ut mötesagendor, rapporter från möten, systematiskt redovisa andra kanaler för att lämna synpunkter och ge möjlighet att prenumerera på uppdateringar på en informationssida. Inget av detta behöver heller medföra något omfattande merarbete för myndigheten, vilket Jordbruksverkets arbete visar (se avsnitt 4.3.2).

6.6 Tre verktyg när myndigheterna ska utveckla sitt delaktighetsarbete

Tre konkreta åtgärder som myndigheterna kan vidta som en del av att genomföra våra två huvudförslag är att ta reda på hur olika intressenter vill vara delaktiga, att se över sina interna bestämmelser och rutiner och att utbyta erfarenheter med andra myndigheter.

6.6.1 Ta initiativ till en delaktighetsdialog

Statskontorets förslag

- Alla myndigheter som deltar i möten inom EU ska ta initiativ till en delaktighetsdialog med relevanta aktörer inom civila samhället och andra intressenter.

Meningsfulla samråd ger användbara synpunkter

De organisationer vi har talat med framhåller att när myndigheter bjuder in till samråd under pågående beslutsprocesser är det viktigaste att samrådet är meningsfullt. De synpunkter som framförs ska kunna ha betydelse i beslutsprocessen och det bör finnas konkreta frågeställningar att ta ställning till. Intressenterna efterfrågar mer detaljerad information om myndigheternas EU-arbete och att myndigheterna ska vara mer förutsägbara i sin hantering av EU-frågor.

Statskontoret bedömer att det ur effektivitetssynpunkt är rimligt att varje myndighet bör ta reda på vilken typ av information som olika aktörer efterfrågar och hur samråd bäst kan organiseras. Det är särskilt viktigt för myndigheter som återkommande är delaktiga i processer som leder till bindande beslut. Eftersom de flesta även vill vara involverade i Regeringskansliets arbete kan det vara en fördel att ha en gemensam delaktighetsdialog med intressenterna. Exempel på frågor att ta upp vid en delaktighetsdialog är:

- Vilken information om EU-arbetet vill intressenterna ta del av och på vilket sätt?
- Hur vill intressenterna vara delaktiga i myndighetens arbete, på vilket sätt och i vilka frågor? Vilka är organisationernas förutsättningar för att delta i samråd med myndigheten?
- Vilka behov av och förutsättningar för att samråda har myndigheten?

En delaktighetsdialog är ett enkelt sätt att ta reda på hur intressenterna kan delta i EU-arbetet

I vår undersökning har vi sett exempel på myndigheter som ställt frågan till civila samhällets aktörer om, och i så fall hur, de vill samråda med myndigheten. Vi har också sett flera exempel på myndigheter som på ett

medvetet sätt valt att kombinera olika sätt att samråda med intressenterna. Flexibla kontaktvägar är överlag något som intressenterna uppskattar och som underlättar för dem att vara delaktiga.

De flesta av de organisationer vi har talat med vill vara delaktiga i både myndigheternas och Regeringskansliets EU-arbete. Men flera uttrycker att det inte alltid framgår hur rollfördelningen mellan departement och myndigheter ser ut. Ett sätt att öka organisationernas kunskap om EU-arbetet är att myndighet och departement gemensamt genomför delaktighetsdialoger.

6.6.2 Se till att de interna bestämmelserna är tydliga

Statskontorets förslag

- Alla myndigheter ska se till att deras interna regelverk och rutiner inkluderar anvisningar om hur de ska tillgodose behovet av information och samråd i EU-arbetet.

Myndigheternas EU-arbete verkar ofta vara osystematiskt och oförutsägbart

Både informationsspridning och samråd i myndigheternas EU-arbete sker i stor utsträckning på ett informellt sätt. Vår undersökning ger samma bild som Statskontorets kartläggning 2015. Sett utifrån verkar det som om de handläggare på myndigheterna som hanterar olika EU-frågor agerar utifrån sina personliga kontaktnät och behov av att få synpunkter. Enstaka omdömen i våra intervjuer är att informationsspridning och samråd är ”personberoende”, ”ad hoc-artat” och ”inte rättssäkert”. Vi drar slutsatsen att myndigheterna inte alltid medvetet överväger hur de ska utforma sin informationsspridning och sina samråd.

Statskontoret bedömer att ett sätt för myndigheterna att komma till rätta med detta skulle kunna vara genom att förtydliga sina interna dokument som anger hur de ska genomföra sitt EU-arbete. Men myndigheten behöver kunna vara flexibel när det gäller om den ska samråda i ett visst fall och i så fall på vilket sätt. Det kan alltså inte regleras i detalj. Däremot bör de ansvariga handläggarna ha stöd som säkerställer att övervägandena görs på ett likartat sätt inom myndigheten.

De interna rutinerna för EU-arbetet behöver ange både hur myndigheten ska arbeta med information och samråd före och efter möten och vem som är ansvarig för arbetet ska bli transparent och förutsägbart för utomstående. EU är en av fyra beslutsnivåer i den svenska demokratin. Det är rimligt att myndigheterna bidrar till att även EU-arbetet hanteras så att det tillgodoser insyn och andra demokratiska värden.

Myndigheter med mycket EU-arbete kan även behöva se över om de har strategier eller principer på en övergripande nivå som klargör hur myndigheten ska arbeta med samråd. Myndigheten kan till exempel skriva ut hur de ser på den kompetens som finns hos olika intressenter och på vilket sätt myndigheten på bästa sätt ska ta tillvara denna resurs i sitt EU-arbete.

De flesta myndigheter har interna bestämmelser, men de är ofta inte så utförliga

Vi konstaterar att de flesta av myndigheterna i vår undersökning har riktlinjer, instruktioner, rutiner eller liknande dokument för EU-arbetet, men att få av dessa berör hur myndigheten ska informera och samråda. En relativt enkel åtgärd för flera myndigheter är därför att se till att de dokument som de redan har innehåller anvisningar om till exempel hur information ska spridas inför och efter möten och hur myndigheten ska involvera externa aktörer i arbetet.

Finansinspektionen är ett exempel på en myndighet som nyligen har sett över både sin internationella strategi och sina rutiner för EU-arbetet. Jordbruksverket har rutiner för att delta i möten som ganska detaljerat anger hur handläggarna ska hantera informationsspridning och samråd.

6.6.3 Utnyttja möjligheterna till erfarenhetsutbyte

Statskontorets förslag

- Myndigheter som återkommande deltar i EU-arbete som leder till bindande beslut ska bilda ett nätverk för att ge förutsättningar för ett kontinuerligt och brett erfarenhetsutbyte.

Det finns många goda exempel bland myndigheterna på arbetssätt som skapar delaktighet i EU-arbetet. Men de flesta kan ändå förbättra sig. Vi

konstaterar att det inte kommer till stånd något erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna i dag. Bristen på lärande innebär att delaktighetsfrågorna inte hanteras så effektivt som möjligt i förvaltningen som helhet.

Statskontoret bedömer att ett nätverk av berörda myndigheter skulle ge möjlighet till allmänt erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna. Även tjänstemän på departementen kan med fördel vara med i detta utbyte, eftersom många av aktörerna inom det civila samhället även kan bidra till Regeringskansliets arbete i olika EU-frågor.

Ett myndighetsnätverk skulle också kunna fungera som en grund för gemensamma utvecklingsprojekt. Myndigheterna skulle då i större utsträckning än i dag kunna utnyttja sina resurser gemensamt. En tvärgående struktur för delaktighetsfrågorna ger även bättre förutsättningar för att andra främjandeåtgärder från regeringen ska få genomslag, till exempel myndighetsforum.

Referenser

- Europeiska kommissionens webbplats. *Better regulation: why and how*. <https://ec.europa.eu> (2019-05-04).
- Europeiska kommissionens webbplats. *Register över kommissionens expertgrupper och liknande organ*. <https://europa.eu/> (2019-05-04).
- Europeiska kommissionens webbplats. *Register över kommittéhandlingar*. <https://ec.europa.eu> (2019-05-04).
- Europeiska kommissionens webbplats. *Samråd*. <https://ec.europa.eu> (2019-05-04).
- Europeiska unionens webbplats. *Decentralised agencies*. <https://europa.eu/> (2019-05-04).
- Hettne, J. och Reichel J. (2012). *Att göra rätt och i rätt tid. Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* (Sieps 2012:4).
- Kulturdepartementet. (2018). *Strategi för en stark demokrati*.
- Lundin, O. (2012). *Officialprincipen*. Offentlighetsprinciper (red. L. Marcusson).
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors webbplats. [Civsam.se](https://civsam.se) (2019-05-04).
- OECD. (2019). *Better Regulation Practices across the European Union*.
- Olsson, A. (2010). *Slutrapport. Program Jämi 2008–2010*. (Rapport 4/10).
- Nyberg, A. (2010), *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980–2012*.
- Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen 2018.*

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

Reichel, J. (2016). *Den svenska förvaltningsmodellen i det europeiska samarbetsprojektet. Statsförvaltningen efter 20 år i EU* (Sieps och Statskontoret).

Skr. 2013/14:61. *En politik för en levande demokrati.*

SOU 2002:96. *Utredningen om allmänhetens tillgång till EU-relaterad information.*

SOU 2007:15. *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegreringar.*

SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden!*

SOU 2016:10. *EU på hemmaplan.*

SOU 2016:13. *Palett för ett stärkt civilsamhälle.*

Statistiska centralbyrån. *Det civila samhället 2016.* www.scb.se (2019-05-04).

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

Statskontoret 2016:26. *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

Statsrådsberedningen. (2014). *Cirkulär 3. Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet.*

Statsrådsberedningen. (2017). *Myndighetsforum 13 februari 2017 – deltagarförteckning.*

Tarschys, D. (2016). *EU-myndigheter: en växande arena.*

Statsförvaltningen efter 20 år i EU (Sieps och Statskontoret).

Tarschys, D. och Johansson, L. (2014). *Europa på remiss: svensk medverkan i Europeiska kommissionens offentliga samråd*. (Sieps 2014:3).

Tillväxtverkets webbplats. *Civilsamhället*. <https://tillvaxtverket.se> (2019-05-04).

Vifell, Å. (2006). *Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska förvaltningen*.

Wijkström, F. och Lundström, T. (2002). *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*.

Vos, E. (2018). *EU agencies on the move: challenges ahead*. (Sieps 2018:1).

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

IV:1

2018-08-02
SB2018/01247/EU-kansliet

Statsrådsberedningen

Statskontoret
Box 396
101 27 STOCKHOLM



Uppdrag till Statskontoret att genomföra en fördjupad analys av myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att ge Statskontoret i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av statliga myndigheters EU-arbete, med betoning på frågor om delaktighet i EU. Statskontoret ska avgöra vilka statliga myndigheter och insatser som ska analyseras inom ramen för uppdraget. Statskontoret bör i urvalet av myndigheter sträva efter en bredd vad gäller sakområden och ansvariga departement.

I uppdraget ingår att:

- Beskriva formerna för myndigheternas samråd och information om sitt EU-relaterade arbete och hur detta arbete är fördelat mellan myndigheterna och Regeringskansliet.
- Analysera myndigheternas arbetsmetoder när det gäller samråd och information och vid behov föreslå hur dessa kan utvecklas.

Statskontoret ska under genomförandet av uppdraget hålla Regeringskansliet (Statsrådsberedningen, kansliet för samordning av EU-frågor) informerat om hur arbetet fortskrider. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Statsrådsberedningen, kansliet för samordning av EU-frågor) senast den 15 juni 2019.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-723 11 71
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Rosenbad 4
E-post: sb.registrator@regeringskansliet.se

Skälen för regeringens beslut

Det svenska EU-medlemskapet innebär att Sverige direkt påverkar och påverkas av de beslut som gemensamt fattas i EU. EU utgör tillsammans med den kommunala, regionala och nationella nivån, en av beslutsnivåerna i Sverige. I början av 2016 överlämnades betänkandet *EU på hemmaplan* (SOU 2016:10) till regeringen. I det framgår bland annat att samråd i Sverige om frågor som beslutas på EU-nivå ofta sker sent i lagstiftningsprocessen, när det är svårt att påverka beslut. Vidare framgår att det finns bristande kunskaper om EU.

I betänkandet framhålls de svenska myndigheternas centrala roll i regeringens EU-arbete, genom att bistå med kunskapsunderlag och genom att företräda regeringen i förhandlingar i Bryssel. Myndigheterna kan därmed bidra till att stärka delaktigheten i frågor som hanteras på EU-nivå genom att informera om sitt EU-relaterade arbete och samråda med det civila samhället och andra relevanta aktörer om viktigare frågor som beslutas på EU-nivå. Till grund för betänkandet ligger bland annat Statskontorets rapport från 2015 *Myndigheternas arbete med frågor om delaktighet i EU* (2015:106).

Regeringen har initierat en rad åtgärder för att stärka delaktigheten, kunskapen och engagemanget kring EU-relaterade frågor i Sverige. Som en del av detta har en dialog inletts med ett fyrtiotal myndighetsledning om myndigheternas roll för att stärka delaktigheten i EU.

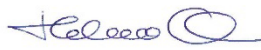
Regeringen vill mot denna bakgrund fördjupa analysen av myndigheternas arbete med samråd med det civila samhället och andra relevanta aktörer samt information om sitt EU-relaterade arbete. Analysen med förslag till

förbättrade arbetsmetoder eller andra åtgärder kommer att ligga till grund för beslut om framtida insatser i syfte att stärka delaktigheten i EU.

På regeringens vägnar



Ann Linde



Helena Onn

Kopia till

Finansdepartementet SFO

Finansdepartementet BA

Kulturdepartementet D

3 (3)