

Innehåll

1	Den svenska förvaltningsmodellen	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Den svenska förvaltningstraditionen	6
1.3	Rättslig reglering	7
1.4	Är den dualistiska modellen fortfarande legitim?	15
1.5	Förvaltningsmodellens ändamålsenlighet	17
1.6	Avslutande reflektioner	27
2	Den svenska organisationen för beredning av EU-ärenden	29
2.1	Den centrala samordningen	29
2.2	Departementens organisation och arbetsformer	30
2.3	Sveriges ständiga representation vid EU	32
2.4	Principer för fastställande av svenska positioner	33
2.5	Grunderna för myndigheternas medverkan i EU-arbetet	36
3	EU-arbetet i Finland och Danmark	39
3.1	Den finska statsförvaltningen och EU	39
3.2	Den danska statsförvaltningen och EU	43
4	Sveriges införlivande av EG-rätten	49
4.1	EG-rättsliga utgångspunkter	49
4.2	Den svenska införandeprocessen för EG-rättsakter	51
4.3	Kommissionens uppföljning och övervakning	55
4.4	Sveriges införlivande i förhållande till andra medlemsländer	57
4.5	Erfarenheter av det EG-relaterade författningsarbetet	61
	Litteratur	65

1 Den svenska förvaltningsmodellen¹

1.1 Bakgrund

Den svenska förvaltningsmodellen med ett internationellt sett litet regeringskansli med fristående myndigheter skiljer sig i vissa väsentliga avseenden från förvaltningsorganisationen i övriga medlemsländer. Förvaltningsbesluten fattas inte i regeringskansliet på ministrarnas ansvar utan i myndigheter som organisatoriskt hålls åtskilda regeringens kansli. Regeringskansliet bereder och expedierar regeringsärendena och det löpande förvaltningsarbetet ankommer på fristående myndigheter som med långtgående befogenheter på eget ansvar har att verkställa riksdagens och regeringens beslut.

Internationaliseringen och framför allt medlemskapet i Europeiska unionen har ställt nya krav på den statliga förvaltningen och dess styrning, organisation och arbetsformer. Regeringens politiska ledningsansvar för EU-arbetet innefattar den politiska strategin, prioriteringar och samordningen.

I Sverige är förvaltningsmyndigheterna i stor utsträckning engagerade i beredningen av EU-frågor och i genomförandet av EG-rättsakter, vilket ställer krav på en väl fungerande samverkan och ett effektivt informationsutbyte mellan regeringen, Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna. För att uppnå en hög effektivitet och kvalitet i det svenska EU-arbetet är det således viktigt att det finns en samordning mellan politiska bedömningar och sakkunskapen hos förvaltningsmyndigheterna.

Förvaltningsmyndigheterna lyder enligt 11 kap. 6 § regeringsformen under regeringen. Regeringen utfärdar föreskrifter för förvaltningen inom ramen för sin kompetens i 8 kap. 13 § regeringsformen eller när riksdagen enligt 8 kap. 7-10 §§ regeringsformen bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter.

Regeringsärenden avgörs enligt 7 kap. 3 § regeringsformen av regeringen vid regeringssammanträde. Minst fem statsråd skall delta i sammanträdet. En enskild minister har således inte någon befälsrätt över myndigheterna. S.k. ministerstyrelse av förvaltningen är inte tillåten och en föreskrift från regeringen skall riktas till myndigheten som sådan, inte till tjänsteman hos förvaltningsmyndigheten.

¹ Kapitel 1 har på Statskontorets uppdrag skrivits av Pia Johansson, hovrättsråd vid Hovrätten över Skåne och Blekinge. Författaren svarar själv för innehållet i kapitlet.

Erfarenheterna av EU-medlemskapet har hittills inte gett anledning till att överväga några grundläggande förändringar i den svenska förvaltningsmodellen. Skäl finns dock att följa upp och analyser vilka särskilda för- och nackdelar den svenska förvaltningsmodellen kan ha när den omsätts i praktiken i det dagliga och löpande EU-arbetet. Av särskilt intresse är hur förutsättningarna för en effektiv beredning påverkas av den starka tidspress som ofta karakteriserar det dagliga EU-arbetet.

1.2 Den svenska förvaltningstraditionen

Statsförvaltningen i Sverige är både självständig och underordnad de politiska beslutsfattarna. Traditionellt har gränsdragningen mellan politik och förvaltning varit skarp. Skiljelinjen har fått sitt organisatoriska uttryck i att regeringskansliet och myndigheterna hålls åtskilda.

Funktionsfördelningen mellan departement och verk kan sägas ha sitt ursprung i 1634 års regeringsform. Enligt denna bestod den centrala förvaltningen av fem rikskollegier; Svea hovrätt, Amiralitets-, Krigs-, Kansli- och Kammarkollegium, där varje myndighet leddes av ett kollektiv av tjänstemän. Systemet med kollegier var ett sätt att begränsa kungens makt över förvaltningen. Kungen tilläts inte ge direkta order till myndighetens chef eller andra tjänstemännen på myndigheten. Kollegierna fungerade på detta sätt som ett filter och skydd mot kungens viljeyttringar.²

Statsförvaltningen berördes mycket lite i 1809 års regeringsform. Den byggde på en maktbalansprincip, där bl.a. ämbetsverken skulle vara underställda konungen. Även om maktbalansen krävde ett visst mått av självständighet för förvaltningen åsyftades inte någon egentlig självständighet för statsförvaltningen.

Trots centralförvaltningens relativa litenhet och det nära samarbetet som faktiskt bedrevs mellan departement och verk, framfördes under 1800-talets senare hälft en önskan om en klarare ansvarsfördelning och ett tydligare förmanskap för olika grenar av förvaltningen. Debatten och reformsträvandena kom att kretsa kring regeringskansliets organisation. Under 1870-talet infördes en byråindelning i departementens kansliexpeditioner. Ett statministerämbete inrättades år 1876. En rad förslag framfördes om tillskapande av nya departement, vilket ofta förutsatte att något eller några av ämbetsverken skulle dras in. Nya ämbetsverk tillkom i allmänhet genom utbrytningar ur gamla myndigheter, men i några fall genom att funktioner från departement lades ut på myndigheter. År 1909 tillkom en högsta förvaltningsdomstol, Regeringsrätten. I anslutning till denna reform tillkallades år 1908 en kommitté för att överväga vilka följdändringar som borde vidtas i departemen-

² Larsson, s. 50.

tens arbete. Kommittén lade år 1912 fram förslag om genomgripande förändring av den högre förvaltningen.

Enligt kommittén tyngdes organisationen främst av följande brister.

- Erforderlig fackkunskap vid regeringsärendenas behandling i statsdepartementen och särskilt vid deras föredragning i statsrådsberedningen saknas i allmänhet.
- Dubbelarbete med avseende på regeringsärendenas handläggning äger rum genom dess behandling både i statsdepartement och i centrala verk, vilket dubbelarbete frånsett ökade förvaltningskostnader vållar förseningar och tidsutdräkt vid ärendenas beredning och avgörande.
- De centrala ämbetsverken intar i förhållande till departementscheferna en så fristående ställning, att en enhetlig och planmässig ledning av statsförvaltningen försvåras. Samarbete mellan flera verk och myndigheter, som har att ta befattning med regeringsärendenas handläggning, är inte genomfört i erforderlig mån och i lämpliga former.

Kommittén hade också sympatier för en ministerstyrelse av den typ som utbildats ute i Europa. Tiden ansågs dock inte vara mogen för att föreslå en sådan nydaning. Den föreslog emellertid att de centrala verken – med vissa undantag, däribland Statskontoret – skulle förenas med departementen och organiseras som beståndsdelar till departementen.

Remisskritiken var emellertid mycket stark och man menade att verkens fristående ställning var en hörnsten i det svenska förvaltningssystemet och att en rubbning av funktionsfördelningen skulle leda till att politiken gick in i verken. Regeringen tog år 1915 avstånd från kommitténs förslag om en enhetlig centralförvaltning. Därefter har varken riksdag eller regering tagit initiativ till en mera grundläggande omgestaltning av förhållandena mellan departement och verk.

1.3 Rättslig reglering

Grunderna för det svenska statsskicket regleras i 1 kap. regeringsformen. 1 kap. 1 § är en portalparagraf till hela regeringsformen och slår fast principerna om demokrati, om det representativa statsskicket, om parlamentarismen, om den kommunala självstyrelsen och om maktutövningens lagbundenhet.

All offentlig makt utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

(1 kap. 1 § regeringsformen)

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen skall regeringen styra riket och ansvara inför riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår att styra förvaltningen. Regeringsformen förutsätter i 8 § i samma kapitel att det skall finnas statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De allra flesta statliga myndigheter lyder under regeringen och endast ett fåtal under riksdagen. Även regeringen fullgör en del förvaltningsuppgifter men benämns inte som en förvaltningsmyndighet i grundlagen.³

Regeringsformen innehåller förutom 1 kap. 8 § ytterligare en bestämmelse som förutsätter förekomsten av förvaltningsmyndigheter. Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen skall vid beredning av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Vad som här regleras är den externa beredningen. Kommittéväsendet berörs inte utan detta är en angelägenhet för regeringen. Departementen har att avgöra vilka myndigheter som skall anses berörda av ett visst regeringsärende. Regeringen kan dock inte förskriva vad en myndighet skall uttala i ett yttrande.⁴

Regeringsärenden

Den faktiska styrningen sker genom att regeringen avgör regeringsärenden. Vad som skall avses med regeringsärenden förklaras inte närmare i regeringsformen. Det finns, kan man dock säga, två huvudtyper av regeringsärenden. Den första gruppen utgörs av styrelseärenden. Regeringen styr riket genom att avgöra styrelseärenden. Exempel på sådana ärenden är propositioner, traktater och förordningar. Den andra gruppen är förvaltningsärendena, dvs. sådana ärenden som regeringen avgör som högsta förvaltningsmyndighet. Hit hör ärenden som utnämningar, tillstånd och överklaganden.⁵

Regeringsärenden avgörs enligt 7 kap. 3 § regeringsformen av regeringen genom kollektivt beslutsfattande vid regeringssammanträde. Därigenom torde avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar, gemensamma för hela regeringen, se prop. 1973:90 s. 183. Undantag görs dock för regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut i den omfattning som anges i lag. Chefen för det departement till vilket ärendena hör får under överinseende av statsministern avgöra dessa ärenden på egen hand.⁶

Man kan då ställa sig frågan vilka ärenden skall då avgöras av regeringen. När det gäller styrelseärendena framgår det ofta av grundlagen. Vad gäller

³ Holmberg och Stjernquist, s. 193.

⁴ SOU 1983:39, s. 47.

⁵ Holmberg och Stjernquist, s. 114.

⁶ Holmberg och Stjernquist, s. 117f.

förvaltningsärendena framgår det ofta av lag att frågan skall avgöras av regeringen. I motiven till regeringsformen uttalas att ”alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen skall behandlas som regeringsärenden”, se prop. 1973:90 s. 183. Formellt är dock regeringsärenden sådana ärenden som avgörs av regeringen. Det är således regeringen själv som bestämmer om ett ärende är ett regeringsärende.

En stor del av regeringens arbete i dag ägnas åt att frågor om hur Sverige bör agera under det gemensamma berednings- och förhandlingsarbetet i EU. Regeringens beredningen av frågor inom ramen för EU-arbetet syftar dock inte till att ta fram underlag för ett regeringsbeslut i ett förvaltningsärende eller utarbeta ett lagförslag att läggas fram inför riksdagen. Dessa ärenden har därför inte ansetts utgöra regeringsärenden. Ur konstitutionell synpunkt har inte heller ett statsråds deltagande i ett rådsmöte ansetts vara ett regeringsärende. Beslutsfattande i rådet sker enligt bestämmelserna i gemenskapsfördragen och beslutens bindande verkan uppstår för Sveriges del genom att riksdagen med stöd av 10 kap. 5 § regeringsformen överlåtit beslutanderätt till EU. I de fall då Sveriges ståndpunkt inför ett rådsmöte likväl bestäms genom ett formellt beslut vid ett regeringssammanträde kommer beredningen av ståndpunkten att omfattas av bestämmelserna i 7 kap. 2 §. Principerna i 7 kap. 2 § bör emellertid enligt utredningen Statsförvaltningen och EG, även vara vägledande för beredningen av ärenden som formellt inte utgör sådana regeringsärenden.⁷

Enligt EU-sekretariatets cirkulär 3 Riktlinjer för beredningen i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor ansvarar varje departement för instruktioner om vad som skall framföras i ministerrådets förberedande instanser. Departementens instruktionsgivning varierar. Dock görs i stort sett ståndpunktspromemorior i den utsträckning som Regeringskansliets riktlinjer kräver.

I Statskontorets rapport EU-medlemskapets effekter på statsförvaltningen bedömdes föreskriften i 7 kap. 3 § om kollektivt beslutsfattande i regeringen och fristående myndigheter ändamålsenlig. Endast Kommunikationsdepartementet pekade på behovet av förändringar av regeringsformens bestämmelser om regeringsärendenas avgöranden. Departementet ansåg att det av tidsskäl inte alltid är möjligt att bereda alla former av beslut som sker inom ramen för ett ministerrådsmöten och att det därför kan finnas praktiska skäl att anpassa regeringsformens bestämmelser så att delegering av beslutanderätt kan ske till enskilt statsråd under vissa förutsättningar. En sådan förändring förordades dock inte av Statskontoret som menade att en sådan modifiering kunde leda till försämrade möjligheter till en effektiv samordning under beredningen av EU-relaterade frågor. Det bedömdes att regeringen/departement inför sådana ministerrådsmöten där det är svårt att förutsäga

⁷ SOU 1993:80, s. 197.

omfattningen av beslut har att utforma mycket generella former för instruktioner för berörda statsråd.⁸

Förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt

Av 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen framgår att de statliga myndigheter som inte enligt regeringsformen eller annan lag sorterar under riksdagen lyder under regeringen. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap och står till dess förfogande i uppgiften att styra riket. Med dess ställning som organ under regeringen följer alltså i princip en direktivrätt för regeringen. I 1 kap. 1 § regeringsformen begränsas emellertid den offentliga maktutövningen och därmed förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt mot regeringen, genom att den offentliga makten skall utövas under lagarna. Varken regeringen eller annat samhällsorgan får utfärda direktiv till en förvaltningsmyndighet som strider mot gällande lag. Skulle en sådan konflikt uppstå har myndigheterna i enlighet med den s.k. lagprövningsrätten i 11 kap. 14 § regeringsformen en skyldighet, likväl som en rättighet, att sätta sådan föreskrift åt sidan i de fall den strider mot en bestämmelse av högre konstitutionell värde. Lydnadsplikten kan vidare begränsas EG-rätten. I sammanhanget finns skäl att nämna att lojalitets- eller samarbetsprincipen i artikel 10 EG omfattar alla nationella organ i en medlemsstat. Det innebär att såväl lagstiftande, verkställande och dömande organ samt förvaltningsmyndigheter till vilka staten överfört myndighetsutövning är skyldiga att handla i enlighet med artikel 10 och vid behov åsidosätta nationella föreskrifter som inte är förenliga med gemenskapsrätten.

Viss självständighet

En förvaltningsmyndighet är tillförsäkrad en viss självständighet gentemot regeringen enligt 11 kap. 7 §. Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller rör tillämpning av lag.

Med begreppet myndighetsutövning menas sådan offentlig verksamhet varigenom myndigheterna ensidigt bestämmer om förmån, skyldighet, disciplinär bestraffning eller något annat jämförbart förhållande. Med tillämpning av lag avses de ärenden där myndigheten har att tillämpa en av riksdagen beslutad lag eller regeringens eller underordnads myndighets verkställighetsföreskrifter till dessa lagar. De flesta reglerna som gäller myndigheternas organisation och administration faller dock utanför det fredade området. Även myndigheternas faktiska handlande ligger inom regeringens bestäm-

⁸ Statskontorets rapport 1996:7, s. 18.

manderätt. Utanför begreppet myndighetsutövning faller således råd, upplysningar och andra oförbindande uttalanden samt sådan faktiskt verksamhet som inte innebär tvång för den enskilde.⁹

Regeringen har genom bemyndigande eller genom praxis givit förvaltningsmyndigheterna rätt att agera självständigt utifrån mer eller mindre precisa direktiv från regeringens sida. Den faktiska självständighet som många förvaltningsmyndigheter därigenom åtnjuter har uppfattats som konstitutionellt sanktionerad i 11 kap. 7 §. Lagrummet har inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Stöd för en sådan tolkning finns emellertid varken i regeringsformen eller i lagmotiven utan regeringen har, med iakttagande av bestämmelserna i regeringsformen och vad riksdagen har bestämt, att på egen hand bedöma i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen.¹⁰

Föreskriftsbefogenhet

De centrala delarna av föreskriftsmakten ankommer på riksdagen ensam i dess egenskap av lagstiftare (1 kap. 4 § regeringsformen). I 8 kap. 2-5 §§ regeringsformen anges vilka slag av föreskrifter som enligt huvudregeln fordrar lagform, d.v.s. riksdagens primära lagområde. I 7-10 §§ anges de slag av föreskrifter som regeringen kan besluta om efter bemyndigande i lag, det s.k. fakultativa lagområdet. De föreskrifter som inte kan bli föremål för delegering till regeringen utgör det s.k. obligatoriska lagområdet. Allt som ligger utanför det primära lagområdet och som inte heller skall beslutas av riksdagen på grund av särskild grundlagsbestämmelse bildar regeringens primärområde enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 p. regeringsformen. Denna föreskriftsrätt benämns vanligen regeringens restkompetens. Hit hör i första hand den administrativa normgivningen, d.v.s. föreskrifter för myndigheter som inte innebär förpliktelser mot enskilda eller ingrepp i deras frihet eller egendom eller sådana bidragsförfattningar som på samma sätt inte avser ingrepp i den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Samma lagrum ger även regeringen behörighet att utfärda föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 13 § första stycket 1 p.). Regeringens normgivningskompetens i fråga om verkställighetsföreskrifter till lagar inskränker sig till föreskrifter av administrativ karaktär. Bestämmelsen om verkställighetsföreskrifter anses som en av de svagaste punkterna i regeringsformens reglering av normgivningsmakten då regeringen i viss utsträckning ges möjlighet att ”fylla ut” en lag.

Inom ramen för regeringens primärområde samt, i fråga om utfärdandet av verkställighetsföreskrifter till lagar, kan regeringen enligt 8 kap. 13 § tredje

⁹ För definition av myndighetsutövning, se Strömberg, s. 19f och SOU 1993:80, s. 29.

¹⁰ Prop. 1986/87:99, s. 26.

stycket regeringsformen delegera beslutanderätten till myndigheterna under regeringen. Riksdagen kan även ge regeringen möjlighet att delegera delar av föreskriftsrätten till förvaltningsmyndigheter och kommuner (8 kap. 11 §). En sådan överlåtelse kallas subdelegation. Då regeringen delegerar föreskriftsrätt till förvaltningsmyndighet i enlighet med regeringens restkompetens, är det dock inte fråga om subdelegation utan enkel delegation.¹¹

Genomförande av EG-rättsakter

Oftast behövs det i samband med genomförandet av EG-direktiv nya eller ändrade föreskrifter i medlemsstaternas egna rättsordningar. En EG-förordning får inte omsättas i nationella rättsregler men det kan i vissa fall finnas anledning att utfärda kompletterande nationella föreskrifter. Dessa får dock aldrig strida mot förordningen innehåll. I vissa fall anger EG-förordningarna att nationella författningar skall eller kan utfärdas för att fylla ut, göra undantag från eller på annat sätt komplettera förordningarna. Det vanligaste är dock att myndigheterna själva bedömer att svenska föreskrifter behövs för att en EG-förordning skall kunna tillämpas och få genomslag. En del av föreskrifterna är sådana att de för Sveriges del kan beslutas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av en myndighet under regeringen.

Fördelningen av utfärdande av regler mellan regering och myndighet ställer krav på samordning i normgivningsarbetet. Myndigheterna är enligt förordning (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen skyldiga att informera regeringen om hur man har infört EG-rättsakter med föreskrifter. Departementen underrättar sedan kommissionen via den svenska representationen i Bryssel om hur Sverige har infört den aktuella EG-rättsakten. Statsrådsberedningen ger i handboken *Myndigheters föreskrifter - handbok i författningsskrivning, vägledning i hur myndigheterna skall hantera olika EU-relaterade frågor i föreskriftsarbetet*.¹²

Utredningen EG och grundlagarna fann att det svenska systemet för kompetensfördelning av normgivningskompetensen inte rubbas av ett EG-medlemskap. Den nationella kompetensfördelningen saknar betydelse såvitt gäller EG-förordningar. Det är den gemensamt beslutande rättsakten i sin helhet, i dess EG-rättsliga form, som gäller i medlemsstaterna. I fråga om direktiv är visserligen medlemsstaterna bundna av det politiska mål som beslutats gemensamt, men de är fria att implementera målet genom egen lagstiftning. Genomförandet kan då ske med iakttagande av den nationella kompetens-

¹¹ Holmberg och Stjernquist, s. 121f.

¹² *Myndigheternas föreskrifter – handbok i författningsskrivning* (Ds 1998:43). Se även *EU-medlemskapet och myndigheters föreskrifter* (Ds 1995:4).

fördelningen som gäller för inhemsk normgivning. Utredningen ansåg dock att bl.a. följande frågor särskilt borde belysas.

Ett oförändrat 8 kap. regeringsformen ger en ofullständig bild av normgivningen i Sverige vid ett medlemskap. Kapitlet ger ingen upplysning om att en betydande del av normgivningen – t.ex. inom det obligatoriska lagområdet – förekommer genom EG-institutionerna. En annan fråga, som utredningen dock inte hade möjlighet att överblicka vidare, gällde om de möjligheter till delegation till regeringen som nu finns är tillräckliga för att tillgodose de behov som ett EG-samarbete ställer. Vid EG-förordningar kan det vara nödvändigt att utfärda nationella kompletterande föreskrifter avseende t.ex. utpekande av en viss ansvarig myndighet eller bestämma straff för en överträdelse av en förordning. Utredning menade att ingenting hindrar att även vad som ur gemenskapsrättslig synpunkt kan vara verkställighetsföreskrifter kan beslutas av riksdagen om föreskriften enligt regeringsformen fordrar lagform. Möjligen kan det på sikt visa sig att en sådan ordning någon gång kan utgöra en onödigt fördröjande faktor. En ytterligare fråga var huruvida en starkare styrning från regeringens sida av förvaltningsmyndigheternas regelgivning är nödvändig och hur detta i sådana fall skall åstadkommas. EG-samarbete ställer krav på att myndigheternas regelgivning är förenlig med Sveriges åtaganden gentemot gemenskaperna och att det i första hand är regeringen som bär ansvaret för följsamheten. Det konstaterades att förvaltningsmyndigheterna inte har någon egen befogenhet att meddela föreskrifter. De myndighetsföreskrifter som utfärdas har utan undantag sin grund i ett bemyndigande från regeringen som därmed ytterst ansvarar för den regelgivning som sker hos myndigheterna. En annan sak, menade utredningen, är att erfarenheten bör få visa om det på sikt fordras någon ändring av delegationsreglerna i 8 kap. för att regeringen verkligen skall kunna styra myndigheternas regelgivning.¹³

Utredningen Statsförvaltningen och EG framhöll att skäl fanns att förstärka regeringens kontrollmöjligheter av myndigheternas föreskriftsverksamhet. Detta mot bakgrund av att det är regeringen som gentemot gemenskaperna ansvarar för att ett direktiv införlivas i svensk rättsordning samt att det inte utfärdas författningar som strider mot EG-rätten. Det konstaterades att ramlagstiftningen gett upphov till en ganska oöverskådlig myndighetsreglering inom vissa områden. Det ansågs att särskilda insatser måste vidtas för att samordna kontrollmöjligheterna av myndigheternas föreskriftsverksamhet och skapa garantier för att myndigheterna införlivar rättsakter i enlighet med EG-direktiven. Det förordades vidare att myndigheterna ålades en skyldighet att fortlöpande till regeringen eller till organ regeringen bestämt redovisa när och på vilket sätt direktiv införts i svensk rätt.¹⁴

¹³ SOU 1993:14, s. 180f.

¹⁴ SOU 1983:80, s. 194.

Statskontoret konstaterade i rapporten EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning att myndigheternas författningsarbete har påverkats av medlemskapet. EU beslutar i stor utsträckning om rättsregler som ligger inom områden där förvaltningsmyndigheterna har bemyndigande att besluta föreskrifter. Förvaltningsmyndigheterna ansvarar således i dag för en del av den nationella normgivningen som EG-rätten kräver. I de fall då medlemskapet begränsar myndigheternas rätt att besluta och behålla föreskrifter önskade Statskontoret väcka frågan om inte detta bör återspegla sig i regeringens bemyndiganden till myndigheterna. När exklusiv gemenskapskompetens föreligger är i princip varje åtgärd på medlemsstatsnivå utesluten utan tillstånd av gemenskapen. Vidare tillämpas Romfördragets subsidiaritetsprincip inte på de områden där gemenskapen har en exklusiv kompetens. För att få en samlad bild av regeringens uppfattning om när exklusiv gemenskapskompetens föreligger borde enligt Statskontoret, i den mån det inte skett, varje departement i samarbete med sina förvaltningsmyndigheter göra ett försök att avgränsa området för gemenskapskompetensen. Statskontoret anförde vidare att det ställs nya krav på planeringen av författningsarbetet. Myndigheterna som har bemyndiganden från regeringen att besluta föreskrifter på områden där EG-regler finns eller kommer att finnas måste noga bevaka hur EG-rätten utvecklas. Statskontoret betonade att bevakningen inte endast omfattar tillkomsten av nya rättsakter utan också den utveckling som sker genom EG-domstolens praxis.¹⁵

Lägesrapport av hur myndigheter genomför EG-direktiv och kompletterar EG-förordningar

År 1998 uppdrog regeringen åt Statskontoret att i en särskild lägesrapport kartlägga och analysera hur svenska myndigheter genomför EG-direktiv och kompletterar EG-förordningar med myndighetsföreskrifter. Syftet enligt direktivet var att bedöma hur EG:s regelverk påverkar förutsättningarna för arbetet med att reformera och förenkla regler inom statsförvaltningen. I den första utredningsetappen avlämnade Statskontoret lägesrapporten EG-regler och svensk regelkvalitet, i vilken förslag gavs till åtgärder att förbättra det svenska reformeringsarbetet. Man fann inledningsvis att myndigheternas EG-relaterade föreskrifter i allmänhet uppfyller de krav som anges i EG-rättsakterna. I flera fall visade det sig dock att föreskrifterna är mer långtgående än vad EG-rätten kräver. Detta ansågs kunna leda till ökad byråkrati och kostnader för bl.a. svenska företag, då företagets konkurrensförmåga i förhållande till företag i andra medlemsländer försämras med alltför långtgående reglering. De svenska arbetet med regelreformer ansågs därför behöva anpassas till de förutsättningar som införlivandet av EG-rätten ger. Vidare gavs förslag till åtgärder att stärka organisationen för det svenska regelreformeringsarbetet och hur en sådan förstärkning borde utformas. En-

¹⁵ Statskontorets rapport 1996:7, s. 34.

skilda arbetsmoment i regelreformen ansågs dessutom behöva effektiviseras genom ett antal åtgärder. Som exempel gavs ytterligare vägledning för myndigheterna i föreskriftsarbetet, krav på att konsekvensutredningar bör under vissa villkor anpassas till de planerade reglernas betydelse, skärpning av krav på myndigheterna att ompröva befintliga föreskrifter samt upprättande av regelförteckningar som överensstämmer med bestämmelserna i författningssamlingsförordningen.¹⁶

Statskontorets undersökning visade också att det vanligtvis inte sker någon granskning av det underlag som myndigheterna tillhandahåller regeringen i enlighet med deras skyldighet att underrätta regeringen om de föreskrifter som myndigheterna utfärdat för att uppfylla Sveriges skyldigheter gentemot EU. Det sker inte heller någon ytterligare uppföljning av det materiella innehållet i myndigheternas föreskrifter. Det anses från departementshåll att det saknas behov av sådan uppföljning. Löpande underhandskontakter med myndigheterna samt avsaknaden av genomgående och återkommande brister i myndigheternas EG-relaterade föreskriftsarbete anses göra uppföljningen mindre viktig. Departementen saknar dessutom tillräcklig kapacitet i fråga om resurser och kompetens för att regelmässigt kunna granska innehållet i myndigheternas EG-relaterade föreskrifter.¹⁷

1.4 Är den dualistiska modellen fortfarande legitim?

Under de senaste 20 åren har den svenska statsförvaltningen genomgått stora förändringar vad gäller bl.a. organisation, struktur och principer för styrning. Myndigheter har avvecklats och nya har bildats. Flera av affärsverken och annan statlig verksamhet har bolagiserats. De statsanställdas arbetsuppgifter har förändrats och myndigheternas verksamhetsinriktning har ändrats. I syfte att skärpa kontrollen av budgetutvecklingen har flera institutionella förändringar av budgetprocessen genomförts. Vidare har regeringen ändrat principerna för styrningen av förvaltningen från detaljreglering till resultatstyrning. Myndigheterna har getts ansvar att själva besluta om personal, intern organisation, investeringar i informationsteknik och lokalförsörjning. Den informella styrningen har ökat och kontroll- och utvärderingsverksamheten har förändrats. Även informationstekniken har påverkat förvaltningen. Statsförvaltningen har i stor utsträckning också påverkats av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Numera styrs statsförvaltningens arbete till viss del av EG:s regler och normer. Företrädare för den svenska statstjänstemännen deltar i EU-arbetet som representanter

¹⁶ Statskontorets rapport 1998:27, s. 6f. I den andra och avslutande rapporten, Statskontorets rapport 1999:7, Regelförenkling i EU och i Sverige, föreslogs åtgärder för hur Sverige bör agera för att påverka EU:s arbete med att förbättra EG:s regelverk.

¹⁷ Statskontorets rapport 1998:27, s. 36f.

för den svenska regeringen, ibland i egenskap av oberoende experter. Svenska förvaltningsmyndigheter kan och har också anförtrotts uppdrag av EU:s institutioner.

I dagens debatt kring statsförvaltningen utgår man i allmänhet från att förvaltningsmyndigheternas självständighet är av värde och ett svenskt konstitutionellt särdrag. Förvaltningens självständighet ses oftast som självklar. Dock har de statliga utredningar som under 80- och 90-talen behandlat regeringens politiska styrning av myndigheterna och dess relativa självständighet betonat myndigheternas underordnade roll och lojalitet gentemot regeringen betonats.¹⁸

Förvaltningspolitiska kommissionen uttalade t.ex. att regeringen genom praxis och bemyndigande gett myndigheterna en självständighet som egentligen inte finner någon motsvarighet i regeringsformen. Inte heller Förvaltningsutredningen fann något starkt stöd för uppfattning att dualismen i den svenska statsförvaltningen är ett särdrag i vår svenska konstitutionella tradition, varken i den tidigare eller i den nuvarande regeringsformen.

Klyvningen mellan regeringsmakten (kungen) och ämbetsverken, som förstärktes under 1800-talet, var inte resultatet av någon i grundlagen förankrad strävan efter maktindelning utan snarare en följd av brist på handlingskraft i samband med föreslagna förvaltningsreformer.¹⁹ Det finns m.a.o. fog för att hävda att vare sig 1809 års regeringsform eller den nuvarande ger något starkt stöd för den tudelning av statsförvaltningen som existerar i dag. Det kan snarare sägas att regeringen avstått från den långtgående styrning som var och fortfarande är möjlig enligt grundlagen.

Förvaltningsmyndigheternas grundlagsskyddade självständighet syftar primärt till att garantera rättssäkerheten vid myndighetsutövning eller tillämpning av lag enligt 11 kap 7 § regeringsformen. Lagrummet avser inte att begränsa regeringens rätt att enligt reglerna i 8 kap. regeringsformen utfärda generella föreskrifter. Till myndigheternas fredade område kan alltså inte föras organisatoriska och administrativa förhållanden, såvida de inte regleras i lag. Det finns heller inget i regeringsformen som förbjuder eller påbjuder viss organisation av en förvaltningsmyndighet, vissa beslutsformer, viss förvaltningsledning eller intern administration eller som reglerar förhållandet mellan olika förvaltningsmyndigheter inbördes. Detta ligger normalt inom området för regeringens direktivrätt enligt 11 kap 6 §. regeringsformen. Konstitutionellt kan således regeringen utöva en betydligt mer omfattande och detaljerad styrning av den statliga förvaltningen än vad den gör i dag.²⁰

¹⁸ Se särskilt SOU 1983:39, SOU 1985:40 och Förvaltningspolitiska kommissionens rapporter.

¹⁹ SOU 1983:39, s. 96.

²⁰ SOU 1983:39, s. 45f.

Trots avsaknaden av en konstitutionell förklaring till funktionsfördelningen mellan regeringskansli och myndigheter tycks ett övergivande av den svenska dualistiska förvaltningsmodellen till förmån för en modell som mer liknar andra länders förvaltningsmodeller främmande. Med undantag för de försök till förändringar av statsförvaltningens tudelning som lades fram under 1800-talet och tidigt 1900-tal, har överväganden i den riktningen knappast varit aktuella.

1.5 Förvaltningsmodellens ändamålsenlighet

Statsråden finner systemet bekvämt

Ett svar på frågan varför Sverige under alla dessa år har hållit fast, och fortfarande håller fast, vid en förvaltningsmodell som inte finns i något annat europeiskt land än Finland kan vara att statsråden finner systemet bekvämt. Styrning med hjälp av informella medel ger ett statsråd, som vill påverka en myndighets beslutsfattande, möjlighet att framföra sin åsikt till myndighetens ledning. Genom de informella kontakterna i kombination med de formella styrmedlen, såsom budgetanslag och delegeringsbeslut etc., har regeringen i praktiken betydande möjligheter att utöva påtryckningar på statsförvaltningen. Ett statsråd kan samtidigt uppskatta det faktum att myndigheten själv ansvarar för de misstag som begås inom myndighetens verksamhetsområde. Detta kan sägas betyda att ett statsråd i Sverige har lika stora möjligheter som statsråd i andra länder att påverka förvaltningen om han så önskar men utan att samtidigt ansvara för de misstag som myndigheterna begår.²¹

Samband mellan makt och ansvar

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på en åtskillnad mellan styrning i generell form, exempelvis genom lag, och i enskilda fall (11 kap. 7 § regeringsformen). I Demokratirådets senaste rapport betonades den svenska grundlagens fördelaktighet i förhållande till andra system genom att den förutsätter ett samband mellan makt och ansvar. Detta bidrar till klarhet om hur makten är fördelad. I länder med ministerstyre överensstämmer inte alltid verkligheten med det system där den politiskt ansvariga ministern har rättsliga möjligheter att styra verksamheten in i minsta detalj och därmed också bära det fulla ansvaret. I det praktiska livet finns det många gånger ett stort avstånd mellan ministerstyrelsens fasad av politisk potens och de enskilda ministrarnas faktiska maktlöshet inför den enorma mängden av enskilda beslut.

²¹ Larsson, s. 230f.

Fördelen med den svenska modellen är avgränsningen mot politisk styrning i enskilda fall. Det är i princip alltid klart vem som bär ansvaret för de enskilda besluten och vem som ansvarar för de ramar som de fattas inom. Sverige bör därför enligt Demokratiutredningen, vårda och utveckla sin modell med självständiga förvaltningsmyndigheter. Man vill dock varna för det informella arrangemanget med betoning på informella styrmedel som i dag används inom den svenska statsförvaltningen. Det informella arrangemanget riskerar att undergräva den svenska förvaltningsmodellen, som förutsätter en klar ansvarsfördelning och samband mellan befogenheter och ansvar.

Styrmedel finns

Styrningen av förvaltningen är ytterst en demokratifråga. Föreskriften ”All offentlig makt utgår från folket” förutsätter att statsförvaltningen är infogad i en demokratisk styrkedja och att den är ansvarig inför det allmänna. Myndigheterna tillåts således inte leva ett eget liv utan dess handlande skall alltid kunna härledas till beslut av regeringen eller riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår därför en skyldighet att leda och styra förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Förvaltningen är regeringens instrument för att förverkliga sin politik, varför kravet på styrbarhet måste ställas högt. Samtidigt måste förvaltningsmyndigheterna och statstjänstemännen tillerkännas ett stort mått av självständighet för att svara mot medborgarnas anspråk på hög integritet.

I slutet av 1970-talet inleddes ett omfattande reformarbete för att effektivisera den statliga förvaltningens ledning och administration, med följd att en rad åtgärder vidtogs för att förbättra den politiska och administrativa styrningen.

Regeringen har i ett antal utredningar under 80- och 90-talet ansetts ha de nödvändiga styrinstrument som krävs för att styra förvaltningsmyndigheterna. Verksledningspropositionen liksom Verksledningskommittén konstaterade dessutom att regeringsformens bestämmelser gav regeringen utrymme för en ännu starkare styrning av förvaltningsmyndigheterna än som hittills hade varit fallet.²²

Under 1990-talet har internationaliseringen och EU-medlemskapet ställt nya krav på den statliga förvaltningen och dess styrning, organisation och arbetsformer. Sverige har ett förhållandevis litet regeringskansli vilket gör att personal och kompetens måste lånas in från myndigheterna. För att Sverige skall kunna göra sig hörd och få gehör för svenska ståndpunkter i

²² Prop. 1986/87:99, s. 24.

berednings- och förhandlingsarbetet i EU är det viktigt att den svenska regeringen och förvaltningsmyndigheterna kan tala med en röst och visa fram en samordnad och konsekvent politik. Detta föranleder ett behov av att återigen belysa regeringens möjligheter att styra myndigheternas verksamhet.

Styrformer

Förvaltningsstyrningen består av en uppsättning styrmedel som står till riksdagens och regeringens förfogande. Dessa brukar indelas i olika styrformer. Ofta används indelningar som utgår från principen att riksdagens och regeringens befogenheter sägs vila på fyra konstitutionella hörnpelare, d.v.s. föreskrifts-, finans-, utnämnings- samt kontrollmakten.

Föreskriftsmakten utövas genom lagar, förordningar och andra författningar. De centrala delarna ankommer på riksdagen och den viktigare normgivningen i övrigt utövas av regeringen, i den mån den inte delegerats till myndigheterna.²³

Finansmakten utövas genom lagar och förordningar samt genom beslut om hur statens medel skall användas. I 1 kap. 4 § regeringsformen stadgas att riksdagen är folkets främsta företrädare, stiftar lag, beslutar om skatt till staten, bestämmer hur statens medel skall användas samt granskar rikets styrelse och förvaltning. Regeringens uppgift är att utarbeta förslag till statsbudgeten. Riksdagen fattar beslut om en myndighets budget på förslag av regeringen, varpå regeringen utfärdar direktiv om hur dessa medel får användas i de s.k. regleringsbrev.

Utnämningmakten utövas genom val och förordnanden. Folket väljer de beslutsfattande församlingarna och riksdagen väljer statsminister som i sin tur förordnar övriga statsråd. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer tillsätter tjänster vid domstolarna och förvaltningsmyndigheter. I praktiken är utnämningmakten i stor utsträckning delegerad till myndigheterna genom verksinstruktionen. Regeringen har i huvudsak förbehållit sig rätten att tillsätta tjänster med ledningsfunktioner, d.v.s. myndighetscheferna.²⁴

Kontrollmakten kan uppdelas i två kontrollformer, förvaltningskontroll respektive samhällskontroll. Förvaltningskontrollen riktar sig mot myndigheterna och undersöker hur dessa utför sina uppgifter på ett korrekt och effektivt sätt. Med samhällskontroll åsyftas den kontroll som utförs av myndigheterna själva och som är riktad mot det omgivande samhället, t.ex. mot

²³ För närmare beskrivning av normgivningskompetensen se ovan under kap. 1.1.6.

²⁴ Se 32 § verksförordningen (1995:1322).

kommuner och enskilda. Kontrollmakten avseende förvaltningen utövas genom granskning, tillsyn och rättslig prövning. Förvaltningsdomstolarnas rättsliga prövning säkerställer att den offentliga makten utövas under lagarna och att den enskilde får en rättvis och korrekt behandling av förvaltningsmyndigheterna.

Särskilda tillsyns- och granskningsuppgifter har tilldelats Konstitutionsutskottet (KU), Riksdagens ombudsmän (JO), Riksdagens revisorer, Justitiekanslern (JK) och Riksrevisionsverket (RRV). De två senare är underställda regeringen. KU skall granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Granskningen skall vara administrativ och inte politiskt inriktad. JO är en självständigt verkande institution stående utanför den offentliga förvaltningen. JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen omfattar i princip hela den offentliga verksamheten utom riksdagens, regeringens och de beslutande kommunala församlingarnas verksamhet. JO verkar främst genom uttalanden angående myndigheternas och tjänstemännens åtgärder. Riksdagen granskar vidare den statliga verksamheten genom det parlamentariskt sammansatta tillsynsorganet Riksdagens revisorer. Revisorernas granskning skall främst ta sikte på de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. JK bevakar statens rätt och har som regeringens högste ombudsman tillsyn över dem som utövar offentlig verksamhet. JK har även att övervaka tryckfriheten. En form för JK:s tillsyn är granskningen av de ärendeförteckningar de statliga myndigheterna årligen skall avge till JK.²⁵ RRV har till uppgift att vara regeringens organ för en i förhållande till myndigheterna extern revision och att inom statsförvaltningen svara för redovisning och därmed sammanhängande frågor. Utgångspunkten och ramen för RRV:s revision är regeringens syften med myndigheternas verksamhet och riktlinjer för deras handlande.²⁶

Nämnda styrformer skall kompletteras med regeringens informella styrmedel. Regeringen styr till stor del sin förvaltning genom informella kontakter, s.k. underhandsstyrning. Statsråden och Regeringskansliets tjänstemän styr förvaltningen med hjälp av informella kontakter genom att klargöra hur man anser att en myndighet skall handla i olika situationer.²⁷

Det kan konstateras att de senaste årens EU-medlemskap har medfört krav på ännu tätare kontakter än tidigare mellan departement och myndigheter. Om detta innebär att den svenska tudelningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheter förr eller senare kommer att rubbas i grunden har i ett

²⁵ Se 9 § förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern och 30 § verksamhetsförfordningen (1995:1322)

²⁶ JK:s och RRV:s verksamhet och organisation regleras i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern respektive förordning (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket.

²⁷ RRV 1996:50, s. 85f.

antal utredningar ansetts inte vara fallet. Något behov av grundlagsändring med hänsyn till den svenska förvaltningsmodellen inför EU-medlemskapet ansågs exempelvis inte nödvändigt i utredningen EG och våra grundlagar. De svenska förvaltningsmyndigheternas relativa självständighet gentemot Regeringskansliet bedömdes inte medföra några konstitutionella problem. Det ansågs att regeringen även med gällande grundlag har de styrmedel som utredningen bedömde att den behöver för att gentemot gemenskaperna kunna svara för att Sverige uppfyller sina fördragsförpliktelser.²⁸

Statskontorets studie EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning (år 1996) visade att samtliga departement och i de närmaste alla förvaltningsmyndigheter var av uppfattningen att EU-samarbetet inte förutsatte någon ändring av regeringsformens bestämmelser om förhållandet mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Den svenska förvaltningsmodellen ansågs allmänt vara till fördel i EU-arbetet. Statskontoret fann vidare att det under det första medlemskapsåret inte framkommit några omständigheter i statsförvaltningens EU-relaterade arbete som motsade eller ledde till andra bedömningar. Flera statstjänstemän framhöll att systemet med fristående förvaltningsmyndigheter var till fördel i EU-arbetet. Den svenska förvaltningsmodellen förutsatte dock, menade man, att regeringen ger tydliga direktiv och riktlinjer för myndighetstjänstemännen medverkan i berednings- och förhandlingsarbetet. Ett ministerstyre ansågs öka risken för att styr signaler i tillräcklig utsträckning inte ges till myndigheterna. Att omfattningen av direkta kontakter mellan departement och förvaltningsmyndigheter och den långtgående instruktionsgivningen kunde leda till en betydande förskjutning i den praktiska tillämpningen av regeringsformens bestämmelser om regeringsarbetet och ansvarsförhållandet mellan regering och myndigheter, ansågs inte heller vara en omständighet som krävde konstitutionella förändringar. De svenska myndighetstjänstemännens medverkan i EU-arbetet kunde i stor utsträckning jämföras med den sedvanliga svenska beredningsprocessen som föregår regeringsbeslut varmed instruktioner och riktlinjer utfärdas enskilt av respektive departement. Den traditionella ansvarsfördelningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter av de politiska och policybetonade frågorna och de saktekniska uppgifterna bedömdes i EU-arbetet som ändamålsenlig och ha sådan elasticitet att enskilda frågor kan hanteras på den mest lämpliga förvaltningsnivån.²⁹

Förvaltningen är dock svårstyrd

Riksdag och regering har under de senaste decennierna minskat detaljstyrningen av förvaltningen för att i stället lägga tonvikten på övergripande frågor om förvaltningens funktioner och inriktning. Syftet har varit att dels

²⁸ SOU 1993:14, s. 155.

²⁹ Statskontorets rapport 1996:7, s.17f.

stärka den politiska ledningen över förvaltningen och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna, dels ge myndigheterna ökad handlingsfrihet att förverkliga politiskt fattade beslut. Betydelsen av att verksamheterna kontrolleras och utvärderas har också givits ökad vikt.

Förändringarna hade bl.a. sin grund i den kritik som under 1970-talet tilltog mot förvaltningen där den huvudsakliga kritiken bottnade i uppfattningen att tjänstemännen ansågs ha fått alltför stort inflytande över politiken. Politikererna ansågs ha ägnat för stor del av sin tid åt frågor av mindre betydelse i stället för att på ett mer övergripande plan aktivt styra utvecklingen. Härigenom blev rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän mindre tydlig och ansvarsutkrävandet försvårades. Det fanns också en uppfattning om att förvaltningen inte drevs tillräckligt effektivt och att kostnadsmedvetandet bland tjänstemännen var svag. Förvaltningen jämfördes även med det privata näringslivet där företagets förmåga till affärsmässighet, smidighet, flexibilitet och initiativkraft ställdes mot myndigheternas oförmåga till förnyelse och förändring.

Resultatstyrning

Den mest omfattande förändringen var införandet av resultatstyrning, en ny styrstrategi där förvaltningen styrs med verksamhetsmål och resultatuppföljning.³⁰

Resultatstyrning är en övergripande princip för gränsdragningen mellan politik och förvaltning. Begreppet har fått störst genomslagskraft i budgetprocessen, men kan inte sägas begränsas till enbart budgetdokument utan får även anses omfatta andra förändringar som skett i styrningen under senare år, t.ex. delegering av administrativa beslut om bl.a. personal, intern organisation och resurshantering, utveckling av den informella styrningen och förändringar i kontroll- och utvärderingsverksamheten.³¹

Resultatstyrning innebär att de verksamhetsansvariga ges ett större utrymme att själv finna lösningar för att uppnå de mål som statsmakterna sätter upp för verksamheten. Samtidigt skärps kraven på uppföljning och utvärdering.

I kompletteringspropositionen 1988 redovisades ett program för utveckling av styrning av den statliga verksamheten, med innebörd att en mål- och resultatorienterad styrning skulle etableras. Utgångspunkten var att den offentliga sektorns andel av ekonomin inte kunde tillåtas öka på samma sätt som den hittills gjort och målsättningarna var att höja effektiviteten och ompröva statliga åtaganden. Regering och riksdag skulle formulera mål och

³⁰ SOU 1997:57, s. 75f.

³¹ SOU 1997:57, s. 77.

riktlinjer för myndigheterna med mer precisa krav på resultat och genom återrapportering från myndigheterna säkerställa att målen blev uppfyllda. Ansvaret för att organisera och genomföra verksamheter samt att utnyttja förvaltningsanslag skulle i högre grad delegeras till myndigheterna.

Genom budgetförordningen 1989 infördes treåriga budgetcykler inom vilka myndigheterna skulle lämna fördjupade anslagsframställningar vart tredje år.³² Regeringen hade att utfärda myndighetsspecifika direktiv inför myndigheternas fördjupade anslagsframställningar. Anslagsframställningarna låg sedan till grund för budgetpropositionen och regleringsbrev. Syftet var att åstadkomma en mer långsiktig och fördjupad redovisning och prövning av myndigheternas verksamhet i budgetprocessen.³³ Myndigheterna ålades också att avge årliga resultatredovisningar. Avsikten var att myndigheterna i årsredovisningen, utöver den traditionella finansiella redovisningen, skulle redovisa i vilken utsträckning de lyckats uppnå mål och utföra uppdrag som regeringen angivit i regleringsbrevet, vilket skulle ge regeringen en möjlighet till att kontrollera att verksamheten bedrevs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Informationen i årsredovisningen skulle även ligga till grund för framtida beslut och målformuleringar i Regeringskansliet.

Resultatstyrningen har medfört en ökad handlingsfrihet för myndigheterna som befrämjar deras initiativförmåga och engagemang. Härigenom har myndigheternas självständighet stärkts, vilket i sin tur leder till att kraven på att tydliggöra förvaltningens arbetsuppgifter, befogenheter och ansvar samt att kontrollera och utvärdera verksamheten ökat.

Förvaltningspolitiska kommissionens studier av tillämpningen av resultatstyrning i budgetprocessen visade dock att styrformen rymmer allvarliga problem. Den anförde bl.a. följande. Styrningen i budgetprocessen borde anpassas bättre till de skilda förutsättningarna som gäller för olika slags verksamheter. Exempelvis när det gäller rättstillämpande myndigheter kan vissa typer av mål och resultatkrav, liksom alltför höga krav på ekonomisk effektivitet, äventyra rättssäkerhetskraven. Nedbrytningen av övergripande mål i myndighetsspecifika och detaljerade resultatkrav, i kombination med den omfattande delegeringen av beslutsbefogenheter har lett till en fokusering på de enskilda myndigheternas prestationer. Organisationsidentiteten har därmed förstärkts, vilket ökar risken för att myndigheten prioriterar den egna verksamheten snarare än var som är bäst för staten. Vidare upplevs styrningen av politikerna som komplicerad och svåröverskådlig vilket lett till att de visar lågt intresse att delta i styrningen. Att politikerna inte har intresserat sig mer för resultatstyrningen har lett till att tjänstemännen återigen fått ett för stort inflytande. Vidare är tillämpningen av resultatstyrning i budgetprocessen inte tillräckligt flexibel i förhållande till de stora skillnader

³² Treårscyklerna har sedermera i praktiken utsträckts till sexårsperioder genom möjligheten till tre beslut om årsvis fortsättning av verksamheten.

³³ Statskontorets rapport 1996:7, s. 160.

i karaktär och förutsättningar som kännetecknar myndigheterna och statsförvaltningens olika grenar. Regeringen bör därför ta initiativ till en grundläggande översyn av resultatstyrningen. Den information som myndigheterna är ålagda att lämna till regeringen och Regeringskansliet kommer inte till användning såsom det är avsett, därför att den är för detaljerad, omfattande och svåröverskådlig och av begränsad relevans för det politiska beslutsfattandet. För att regeringen skall få tillfredställande underlag för överväganden om större resursomfördelningar och för omprövning av verksamheter bör resultatstyrningen i budgetprocessen vidare kompletteras med andra utvärderingsinstrument.³⁴

Regeringen gjorde år 1998 i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst följande bedömningar i sina riktlinjer för de kommande årens arbete med att göra en bra förvaltning ännu bättre. Regeringens uppfattning var att resultatstyrningen utvecklas och att den även i fortsättningen bör vara ett av regeringens främsta redskap för att få en effektiv förvaltning som arbetar i enlighet med politiska mål och prioriteringar. Regeringen ansåg dock att resultatstyrningen såsom den fungerar i dag har vissa brister. Dessa brister skulle dock kunna avhjälpas genom vissa åtgärder såsom fortsatt verksamhetsanpassning, starkare politiskt engagemang i styrningen, fokus på Regeringskansliets arbetsformer och förbättrad resultatinformation till riksdagen. Delegering av befogenheter ansågs även i fortsättningen ställa höga krav på en god uppföljning, rapportering och kontroll av vilka resultat som uppnåtts. Regeringen ansåg dock till skillnad från Förvaltningspolitiska kommissionen, att en grundläggande översyn inte är det bästa sättet att utveckla resultatstyrningen. En sådan översyn skulle riskera att motverka den utveckling och det arbete som redan pågår och som planeras. Riktade åtgärder inom de områden där brister finns vore enligt regeringen ett bättre alternativ.³⁵

Som ett kompletterande styrinstrument inom ramen för den normala budgetprocessen pekade regeringen i samma proposition på bruket av en regelbundet återkommande mål- och resultatdialog mellan departementsledning och myndighetschef. Dialogen skall normalt bestå av två delar där det under den första delen frågor såsom verksamhetens mål, uppnådda resultat, effekter, kostnader etc. behandlas. Departementsledningen bör därvid vid behov närmare klargöra och precisera de mål som regeringen beslutat för myndighetens verksamhet. Den andra delen av dialogen har främst formen av enskilt planeringssamtal med myndighetschefen, där t.ex. chefens arbetssituation kan behandlas.³⁶

Statskontoret fann i sin studie av EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning, att några principiella förändringar inte behövde göras i den

³⁴ SOU 1997:57, s. 12.

³⁵ Prop. 1997/98:136, s. 43.

³⁶ Prop. 1997/98:136, s. 52.

modell för mål- och resultatstyrning som finns i dag. Däremot framgick av enkätsvar och kompletteringsintervjuer, att det fanns komplikationer vid tillämpningen av resultatstyrningen på vissa verksamhetsområden. Detaljerad EU-normgivning och snabbt förändrade verksamhetsförutsättningar till följd av EU-beslut ansågs utgöra hinder för en god resultatstyrning. Fördjupade studier borde därför göras enligt Statskontoret, för att bättre belysa hur dessa komplikationer kan åtgärdas och styrningen förbättras.³⁷

Informella kontakter

De formella styrmetoder som regeringen har att tillgå kompletteras i hög grad av de informella kontakterna och det oreglerade samspelet om förekommer mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Om informella kontakter har det sagts att dessa är ett nödvändigt komplement till och har stor betydelse för regeringens styrningen av förvaltningen och samspelet mellan regering och förvaltning.

Regeringen använder de informella kontakterna för att förtydliga och kommentera fattade beslut samt för inhämta myndigheternas expertkunskap i olika frågor. Den mest betydelsefulla typen av informella kontakter är enligt Verksledningspropositionen, den där viktiga regeringsbeslut kan klargöras, preciseras och motiveras. Formella beslut anses inte alltid kunna bli så heltäckande och nyanserade att framtida förtydliganden blir överflödiga. Det ligger i saken natur att generella beslut ibland blir för allmänt och principiellt hållna. Detta gäller både generella regler i form av förordningar, t.ex. myndighetsinstruktioner, och enskilda beslut av typen uppdrag till viss myndighet att vidta en av regeringen önskad åtgärd.³⁸ Det är vidare av vikt att regeringen kan följa upp tillämpningen av lagar och förordningar hos myndigheterna så att brister kan avhjälpas främst genom ändrade regler. Regeringen har dessutom ett stort behov av att i informella former få ta del av myndigheternas kunnande och synpunkter i angelägna ämnen.³⁹

De informella kontakterna har i utredningar betraktas som ett viktigt, naturligt och oundgängligt komplement till regeringens formella styrning av myndigheterna. I Verksledningspropositionen ansågs informella kontakter mellan regeringen eller företrädare för Regeringskansliet och tjänstemän hos myndigheterna utgöra viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna.⁴⁰ Både Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén fann, efter en strikt analys av regeringsformens regler, att dessa inte heller lägger hinder i vägen för förekomsten av informella kontakter.

³⁷ Statskontorets rapport 1997:6, s. 30.

³⁸ SOU 1985:40, s. 97.

³⁹ Prop. 1986/87:99, s. 28.

⁴⁰ Prop. 1986/87:99, s. 27.

Förvaltningsutredningen diskuterade särskilt frågan om informella kontakter inom ramen för 11 kap. 7 § regeringsformen. Sådana informella kontakter kan t.ex. gälla synpunkter på hur olika författningar om förmåner skall tolkas och tillämpas eller vem som skall förordnas på viss tjänst. Förvaltningsutredningen menade att det inte ens är säkert att synpunkter i frågor som täcks av denna paragraf skulle strida mot regeringsformen, eftersom grundlagsförbudet enbart riktar sig mot andra organs bestämmande av hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall handla. Hinder förelåg därför troligtvis inte att vid informella kontakter avhandla även sådana frågor. Vad som däremot stod klart var att viljeyttringar av denna art saknar rättslig giltighet.⁴¹ Utredningens uppfattning godtogs på många håll men erhöll även en del kritik, bl.a. från JK och Domstolsverket som valde att jämföra 11 kap. 7 § med 11 kap. 2 §. I det sistnämnda lagrummet stadgas att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall.

Verksledningskommittén och Verksledningspropositionen valde att inta en mer restriktiv inställning än Förvaltningsutredningen till informella kontakter inom området för 11 kap. 7 § och förordade en mycket stor återhållsamhet med kontakter inom området för 11 kap. 7 §. Verksledningskommittén konstaterade att det finns ett visst utrymme för informella kontakter mellan statsråd eller en departementstjänsteman och förvaltningen även i frågor som täcks av 11 kap. 7 §. Det är emellertid en grannliga uppgift att använda detta instrument på ett godtagbart sätt. Försiktighet poängterades därför med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med 11 kap. 7 §. Dessa kontakter ansågs dessutom för regeringens del skötas på tjänstemannanivå.⁴²

Utredningen EG och våra grundlagar konstaterade när det gäller tillämpningen av gemenskapsrätt i enskilda ärenden, att regeringen utanför området för 11 kap. 7 § har rätt att genom direktiv styra myndigheternas handlande, även i enskilda ärenden. Inom ramen för 11 kap. 7 § upphör emellertid regeringens direktivrätt. Däremot torde det finnas en möjlighet till informella diskussioner mellan departement och myndighet om gemenskapsrättens närmare innehåll i en sådan fråga. Utredningen ansåg emellertid att det inte vid detta tillfälle kunde överblickas om det på sikt kunde finnas behov av ge regeringen några formella styrmedel i enskilda ärenden vid tillämpning av gemenskapsrätt inom området för 11 kap. 7 §.⁴³

Enligt Förvaltningspolitiska kommissionen är informella kontakter ett viktigt komplement till den formella styrningen. Kommissionen framhåller dock vikten av att rollfördelningen i sådana kontakter är tydlig. I den mån det inte bara handlar om informationsutbyte utan i praktiken är fråga om

⁴¹ SOU 1983:39, s. 100.

⁴² SOU 1985:40, s. 98 och prop. 1986/87:99 s. 28.

⁴³ SOU 1993:14, s. 171.

styrning av myndigheten, men utan ett formellt regeringsbeslut, bör sådan påverkan utövas på ledningsnivå och kunna dokumenteras.⁴⁴

Trots förekomsten av olika problemsfärer som den svenska förvaltningen i dag tacklas med fann Förvaltningspolitiska kommissionen i studien I medborgarens tjänst att den svenska förvaltningsmodellen även i vår tid utgör en ändamålsenlig form för genomförandet av demokratiskt fattade beslut⁴⁵. Myndigheterna uppfyller enligt kommissionens mening kraven på såväl rättssäkerhet som effektivitet på ett i det stora hela bra sätt.⁴⁶ Kommissionen pekade vidare på att respekten för myndigheternas självständighet är stor på departementsnivå och att statsråden visserligen ibland kan känna en känsla av maktlöshet men samtidigt uppleva det befriande att kunna hänskjuta frågor till myndighetsnivå genom att hänvisa till den i Sverige känsliga frågan om ministerstyre. Den svenska förvaltningsmodellen erbjuder därför enligt kommissionen en betydande fördel i form av avlastning av Regeringskansliet, samtidigt som det praktiskt taget alltid är möjligt att utanför 11 kap. 7 § regeringsformen lyfta frågor till den politiska nivån. Den svenska förvaltningsmodellen erbjuder m.a.o. en flexibilitet där politikerna ges möjlighet att hålla frågor från sig samtidigt som de kan ta dem till sig när det finns skäl för det. Man menar vidare att det är viktigt myndigheterna har tillräcklig integritet för att delta i den informella dialogen. Att myndigheterna kan presentera egna analyser och motbilder i dialogen med regeringen är ett central värde i den svenska förvaltningsmodellen. Detta bör man vara uppmärksam på i det allt mer intensiva samspelet mellan departement och myndigheter och därför respektera den enligt Förvaltningspolitiska kommissionen, viktiga boskillnaden mellan de båda förvaltningsnivåerna.⁴⁷

1.6 Avslutande reflektioner

Ur konstitutionell synvinkel innebär systemet med fristående förvaltningsmyndigheter inte något problem när det gäller regeringens ansvar gentemot EG. Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen och skall verkställa de intentioner som kommer till uttryck genom riksdagens och regeringens beslut. Inom ramen för regeringsformens bestämmelser och riksdagens beslut är det regeringen som avgör i vilken utsträckning den önskar styra sin förvaltning. Regeringen har instrumenten för att styra sina myndigheter. Den resultatorienterade styrningen har visat sig fungera även under EU-medlemskapet.

⁴⁴ SOU 1997:57, s. 13.

⁴⁵ Dessa tre delvis sammanfallande problemsfärerna är enligt Förvaltningspolitiska kommissionen, förvaltningens svårstyrbarhet, dess fragmentering och följderna av internationaliseringen. SOU 1997:57, s. 21f.

⁴⁶ SOU 1997:57, s. 7 och 29.

⁴⁷ SOU 1997:57, s. 91.

Den svenska förvaltningsmodellen synes även vara ändamålsenlig i det dagliga och löpande EU-arbetet. Statsförvaltningen har anpassat sig och utarbetat effektiva arbetsformer i EU-arbetet. Ansvarsfördelningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter har visat sig vara lämplig även i EU-arbetet.

En grundläggande förutsättning för den svenska förvaltningsmodellen är dock att det råder en tydlig rollfördelning och ett samband mellan maktbefogenheter och ansvar. Den minskade politiska detaljstyrning av förvaltningen har krävt att det förs omfattande informella dialoger mellan departement och förvaltningsmyndigheterna. Vidare har de informella underhandskontakterna mellan departement och myndigheter ökat genom EU-arbetet. Underhandskontakter är, som tidigare anförts, ett viktigt, naturligt och oundgängligt komplement till regeringens formella styrning av myndigheterna. De informella inslagen är dock numera av sådan omfattning att rollfördelningen inom vissa ansvarsområden blivit otydlig. I allt fall medför de svårigheter vid granskning av den politiska makten och styrningen. Vidare kan den informella styrningen få till följd att den ”verkliga beslutsfattaren” inte är den som formellt står som ansvarig. I den mån det inte bara handlar om informationsutbyte och förtydliganden bör underhandskontakterna därför formaliseras för att tydliggöra rollfördelningen och därigenom bibehålla sambandet mellan makt och ansvar. Genom dokumentation upprätthålls även medborgarnas rätt till insyn i och kontroll av statsförvaltningens verksamhet.

Frågor om Sveriges ståndpunkt under den gemensamma berednings- och förhandlingsarbetet har ansetts inte utgöra regeringsärenden. Mot bakgrund av att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande av någon i regeringskretsen skall behandlas som ett regeringsärende kan det ifrågasättas om inte beslut rörande Sveriges ståndpunkt under berednings- och förhandlingsarbetet bör hänföras till kategorin regeringsärenden. Ett sådant synsätt medför dock att beslut i frågan skall fattas vid regeringssammanträde av regeringen som kollektiv. I dag ansvarar varje departement för att sådana ståndpunkt-promemorior görs, en ordning som väl svarar mot kravet på en effektiv beredning under stark tidspress. Denna ordning bör därför bibehållas. Konstitutionellt skulle det göras möjligt genom att regeringen gavs möjlighet att överlåta nämnda beslutsfattande till ansvarigt statsråd.

2 Den svenska organisationen för beredning av EU-ärenden

2.1 Den centrala samordningen

Systemet för beredning av EU-frågor inom Regeringskansliet har stora likheter med den sedvanliga beredningen av regeringsärenden. I regeringen har statsministern det övergripande politiska samordningsansvaret för EU-frågorna. Statsministern och utrikesministern företräder Sverige vid Europeiska rådet och de möten i övrigt som statsministern bestämmer. Övriga statsråd företräder Sverige vid ministerrådets olika möten enligt fastställd uppgiftsfördelning.

Varje statsråd ansvarar för EU-ärenden inom sitt arbetsområde. EU-frågor skall alltid beredas gemensamt med Statsrådsberedningen, EU-enheten i Utrikesdepartementet och med Finansdepartementets budgetavdelning. EU-ärenden som berör flera departement görs till föremål för gemensam beredning. Detta gäller såväl instruktioner till rådsarbetsgrupper och Coreper som ställningstaganden i policyfrågor m.m.

Regeringskansliets EU-arbete samordnas av förutom den sedvanliga gemensamma beredningen också av ett antal centrala samordningsorgan och interdepartementala berednings- och referensgrupper. Nedan följer en beskrivning av de centrala samordningsorganen.

Statsrådsberedningens samordningsenhet

Statsrådsberedningen (SB) har ett uttalat ansvar för den politiska samordningen av det långsiktiga övergripande EU-arbetet. För detta ändamål har regeringen utsett en särskild statssekreterare och inrättad en samordningsenhet på SB. Statssekreteraren för EU-frågor leder den löpande samordningen av EU-arbetet i SB och EU-enheten inom SB biträder i arbetet.

I SB:s roll ingår:

- att ansvara för en konsekvent och samordnad EU-politik,
- att svara för departementsöverskridande prioriteringar och svenska
- policyformuleringar i EU-frågor,
- att tillhandahålla en tvistlösningsfunktion,
- att förbereda Europeiska rådets möten och
- att leda och samordna arbetet inför och under det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd.

EU-beredningen (beredningsgruppen för EU-frågor)

Den s.k. EU-beredningen är ett organ för löpande diskussion och samordning av EU-frågor av övergripande politisk karaktär. Information om kommande råd lämnas och beredningen skall även vara forum för politiska initiativ. EU-beredningen består av statssekreterarna och en av statssekreterarna i SB är ordförande. Tjänstemän tillkallas vid behov. Dagordningen förbereds av SB och EU-beredningen sammanträder i regel varannan måndag.

Ett informellt samrådsmöte äger rum varje fredag under ledning av statssekreteraren för EU-frågor. I mötet deltar högre tjänstemän från regeringskansliet och ledningen för representationen i Bryssel.

Enheten för Europeiska Unionen (UD-EU)

UD:s EU-enhet bildades till följd av att en del av det tidigare EU-sekretariatets ansvarsområde fogades samman med UD:s enhet för europeisk integration. Andra delar fördes till annat håll. EU-enheten bistår SB med kontaktmannaskapet i Regeringskansliet och svarar för riktlinjer för den gemensamma beredningen av EU-frågor inom regeringskansliet. Enhetens samordningsansvar innebär att ha en överblick över det som pågår i EU-organen och över beredningen av EU-frågor såväl i regeringskansliet som hos de centrala myndigheterna. EU-enheten skall säkerställa att instruktioner finns inför EU-förhandlingar, särskilt vad gäller den svenska representationens deltagande i Coreper-möten i Bryssel.

EU-samråd med departementens EU-samordnare

En gång i veckan, varje tisdag eftermiddag, möts vanligtvis samtliga departement i det s.k. EU-samrådet under ledning av EU-enheten. Vid EU-samrådet behandlas instruktioner för veckans möten i Coreper och instruktioner till Sveriges ambassader i EU-länderna. Det kan ses som ett komplement till den övriga beredningen av EU-frågor. I samrådet deltar departementens EU-samordnare och i regel deltar företrädare för representationen i Bryssel via videokonferens. Härutöver förekommer särskilda EU-samordnarmöten.

2.2 Departementens organisation och arbetsformer

Huvudansvaret för beredningen av EU-ärenden inom regeringskansliet vilar som tidigare sagts på respektive departement. Samtliga departement har på

avdelnings- och enhetsnivåerna integrerat EU-frågor med ordinarie handläggning av övriga frågor. Normalt finns särskilda handläggare på respektive enhet med ansvar för EU-frågor inom sakområdet.

EU-samordningsfunktionen hos departementen

Samtliga departement har även inrättat särskilda samordningsfunktioner med ansvar för att samordna EU-frågor i det egna departementet och gentemot andra departement. EU-samordningsfunktionens uppgifter består huvudsakligen av fortlöpande följa EU-arbetet inom respektive ansvarsområde och bevaka att beredda svenska ståndpunkter finns så tidigt som möjligt i processen. Därutöver ingår uppgifter som att administrera instruktionsgivning och återrapportering samt i vissa fall svara för förhandlingsinsatser. Storleken på samordningsfunktionerna varierar mellan departementen.

Knuten till EU-samordningsfunktionen skall vara minst en EU-samordnare som skall biträda UD:s EU-enhet i arbetet med att bevaka att det finns gemensamt beredda instruktioner inför EU-förhandlingar. UD-EU anordnar möten med EU-samordnarna om EU-frågor av gemensamt intresse i Regeringskansliet.

Regeringskansliets berednings- och referensgrupper

Som ett led i att effektivisera den gemensamma beredningen av EU-frågor har departementen berednings- och arbetsgrupper med deltagare från andra berörda departement. Varje departement inrättar de beredningsgrupper som behövs för beredningen av EU-frågor. Till samtliga beredningsgruppsmöten skall EU-enheten, SB och Finansdepartementets budgetavdelning kallas och i många fall deltar även de centrala förvaltningsmyndigheter med kompetens inom det aktuella området. I vissa fall har även stående referensgrupper inrättats för att vara ett forum för samråd och informationsutbyte med intresseorganisationer m.fl.

Antalet berednings- och referensgrupper är dock under kontinuerlig förändring. Efter det att Sverige blev medlemsstat har det tillkommit nya grupper samtidigt som flera av de berednings- och referensgrupper som skapades under integrationen till EES/EG har avvecklats, blivit vilande eller slagits samman. EU-enheten skall över berednings- och referensgrupperna föra en förteckning som årligen skall uppdateras och delges departementen.

2.3 Sveriges ständiga representation vid EU

Sveriges ständiga representation vid EU i Bryssel är en utlandsmyndighet som lyder under Regeringskansliet.⁴⁸ Representationen har ett knappt hundratal tjänster, varav drygt femtio är handläggande tjänstemän. Av dessa kommer ca 25 personer från Utrikesdepartementet. Övriga kommer från resterande departement.

Representationens främsta uppgift är att, i enlighet med de riktlinjer och instruktioner som lämnas från Regeringskansliet, driva och tillvarata samt företräda svenska intressen i EU-arbetet. Detta sker främst genom att svenska ståndpunkter på olika områden aktivt drivs och bevakas i rådsarbetet, det vill säga gentemot övriga medlemsländer och kommissionen. Det sker dessutom genom att representationen långsiktigt verkar för att en utveckling av den europeiska integrationen skall stå i samklang med regeringens politiska riktlinjer. Ett betydelsefullt moment är att sprida kunskap om för Sverige viktiga frågor.

Coreper-arbetet är uppdelat i två avdelningar, Coreper I och Coreper II, och representationens ledning följer samma uppdelning. Sverige företräds i Coreper II av chefen för Sveriges ständiga representation vid EU (ambassadören) och i Coreper I av dennes ställföreträdare (ministern).

Den svenska representationens organisation och fördelning av ärenden speglar i stort sett hur den svenska förvaltningen är uppdelad på sakområden. För att säkerställa samordning inom och mellan de två Coreperavdelningarna svarar ambassadören, hans ställföreträdare och en stab, i form av två handläggare, för representationens förberedelser och deltagandet i Coreper I- och Coreper II-mötena.

För samordning och samråd mellan representationen i Bryssel och Regeringskansliet finns väl etablerade strukturer. Sakansvarig handläggare vid representationen får rådssekretariatets kallelser till arbetsgruppsmöten. Dessa kallelser sänds även direkt till EU-enheten och berörda departement i Stockholm. Det åvilar representationen att se till att Sverige företräds i arbetsgrupperna.

Information om svenska ståndpunkter mottar representationen huvudsakligen via generella riktlinjer och preciserade instruktioner från regeringskansliet. Ansvarigt departement skall efter gemensam beredning med berörda departement, inklusive EU-enheten, lämna instruktioner inför Corepers möten till EU-enheten. Den gemensamma beredningen av Coreperinstruktionerna avslutas senast vid EU-samrådet. Svenska myndig-

⁴⁸ 4§ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

heter deltar i samråd med Regeringskansliet i instruktionsgivningen i rådsarbetet, och direkta kontakter tas också med representationen.

2.4 Principer för fastställande av svenska positioner

Allmänna principer

Riktlinjer för beredningen i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor finns i EU-enhetens cirkulär 3. Av cirkuläret framgår bl.a. följande:

- EU-frågor skall beredas gemensamt med andra departement enligt samma regler som gäller för andra regeringsärenden. Beredningen skall omfatta samtliga berörda departement och alltid Utrikesdepartementets EU-enhet, Statsrådsberedningen samt Finansdepartementets budgetavdelning.
- Beredning kan ske med hjälp av de särskilda beredningsgrupper som inrättas i EU-frågor med deltagare från departement och myndigheter.
- Instruktioner till Coreper bereds på ett särskilt sätt i och med att den slutliga avstämningen sker på EU-samrådet varje tisdag.
- För nya förslag från kommissionen bör en gemensamt beredd svensk ståndpunkt tas fram inom fem veckor i form av en ståndpunktspromemoria.
- I EU-ärenden måste, på samma sätt som i andra regeringsärenden, samråd ske med intresseorganisationer m.fl. Detta kan äga rum genom t.ex. traditionellt remissförfarande och/eller i särskilda referensgrupper i EU-frågor.
- Varje departement ansvarar för att instruktioner för svenska ståndpunkter tas fram till rådets arbetsgrupper och att underlag samt särskild promemoria upprättas inför ministerrådsmötena. Detta material skall beredas gemensamt med berörda departement.
- För varje möte inom EU där Sverige varit representerat som medlemsstat skall en skriftlig rapport upprättas senast ett arbetsdygn efter det att mötet har avslutats.

Grundtanken bakom cirkulär 3 är att varje departement så tidigt som möjligt i hanteringen skall upprätta en ståndpunktspromemoria om varje ny fråga som kommer upp i rådet och bereda denna med andra berörda departement.

Ståndpunkten får inte vara för allmänt hållen utan måste vara så utformad att den kan ligga till grund för de fortsatta förhandlingarna.⁴⁹

Nya förslag från kommissionen

Nya förslag till rättsakter och offentliga meddelanden från kommissionen lämnas till representationen i Bryssel och skickas via UD:s EU-enhet till samtliga departement. För dessa förslag och initiativ från kommissionen skall en gemensamt beredd, utförlig svensk ståndpunkt tas fram av departementens sakansvariga enhet och dokumenteras i en ståndpunktspromemoria.

Ståndpunktspromemorian bör kunna byggas på en tidigare framtagna fakta-promemoria men skall innehålla detaljerade ställningstaganden och riktlinjer för förhandlingarna. Ståndpunkten bör ange Sveriges mål för förhandlingsarbetet och innehålla prioriteringar för olika delfrågor. Viktiga förslag bör även skickas på remiss till myndigheter och intresseorganisationer eller behandlas i berednings- och referensgrupper.⁵⁰

Beredning inför rådsarbetsgrupper och Coreper

Förslaget från kommissionen kommer så småningom upp i någon av rådets arbetsgrupper. Den ansvarige handläggaren skall planera Sveriges agerande i rådsarbetsgruppen i enlighet med den beredda svenska ståndpunkten och i samråd med Brysselrepresentationen.

Varje departementen ansvarar för att instruktioner för svenska ståndpunkter tas fram till rådets arbetsgrupper med beaktande av reglerna för gemensam beredning och övriga riktlinjer. Instruktionerna utgår normalt från de ståndpunktspromemorior som utarbetats. Ärenden som bereds i de olika rådsarbetsgrupperna skall vid behov beredas inom berörd beredningsgrupp inom Regeringskansliet.

Inför Corepers möten skall ansvarigt departement efter gemensam beredning med berörda departement, inklusive EU-enheten, lämna instruktioner till EU-enheten. De skall alltid innehålla en redogörelse för den senaste utvecklingen i respektive ärende och för de frågeställningar som skall behandlas i Coreper. Den slutliga avstämningen av instruktionerna sker på EU-samrådet

⁴⁹ Se EU-enhetens *Cirkulär 3: Riktlinjer för beredningen i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.*

⁵⁰ Se EU-sekretariatets *Cirkulär 2: Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor samt Cirkulär 3*

och alla instruktioner skall ha stämts av med den bilaterala gruppen på EU-enheten.⁵¹

Deltagande i kommissionens expertkommittéer

Expertkommittéerna biträder kommissionen i dess arbete med förslag till rådet. Ledamöterna i expertkommittéerna består dels av oberoende konsulter, dels av experter från medlemsländerna. De utses i båda fall av kommissionen och företräder formellt sett bara sig själva i egenskap av sakkunniga experter. Vidare omfattas experterna av en lydnads- och tystnadsplikt gentemot kommissionen.

När en myndighet är representerad i en expertgrupp i egenskap av expert företräder den alltså inte den svenska regeringen och departementet skall i princip inte utfärda några instruktioner. I EU-enhetens cirkulär 1 om EU-samordningen nämns det dock att det får avgöras från fall till fall om instruktioner skall ges. I de fall där experten förväntas ha regeringens mandat skall en instruktion ges. I de övriga fallen bör de frågor som kommer upp i expertgrupperna beredas med regeringen eller en dialog föras mellan experten och berörda departement.

Vissa departement har utarbetat riktlinjer för deltagandet i expertkommittéer. Beträffande Miljödepartementet utses normalt en handläggare när departementet får kännedom om att ett arbete med att ta fram ett förslag till en rättsakt eller dylikt har påbörjats i kommissionen. Handläggaren lägger upp en akt i ärendet och upprätthåller kontakten med den svenska experten. Ofta finns det skäl att vid ett samråd diskutera den svenska positionen i expertgruppen. Till samrådet bör, utöver experterna, berörda departement och myndigheter kallas. En bedömning måste också göras om samråd skall äga rum med intresseorganisationer.⁵²

Ledningen för Miljödepartementet skall underrättas när arbete påbörjas och vid behov få information om hur det fortlöper. Även representationen i Bryssel bör hållas informerad. För övrigt bör departementens myndigheter upprätta en förteckning över de expertkommittéer som de deltar i och lämna en löpande redovisning av hur arbetet fortskrider.⁵³

⁵¹ Ibid.

⁵² Miljödepartementet *Verksamhet, arbetssätt, ledning och organisation*

⁵³ Ibid.

Deltagande i kommissionens verkställighetskommittéer ⁵⁴

Verkställighetskommittéer skall bistå kommissionen i de fall denna har en egen beslutsrätt enligt fördragen eller efter delegation från ministerrådet. Kommittéerna leds av kommissionstjänstemän och består i övrigt av representanter som utses av medlemsstaterna. De svenska representanterna i kommissionens verkställighetskommittéer utses av departementen. Det är viktigt att ha klart för sig att nationella representanter i dessa kommittéer företräder medlemsstaten och inte t.ex. en myndighet.

För att kunna bevaka sina nationella intressen och framföra regeringens talan är det viktigt att representanterna i verkställighetskommittéerna har tydliga och relevanta instruktioner för olika förhandlingssituationer. Instruktioner skall, efter sedvanlig gemensam beredning, lämnas av ansvarigt departement och kan vara generella av sin karaktär. Det finns inget som hindrar att ledamoten eller myndigheten tar fram ett förslag till instruktion som sedan bereds och godkänns av den sakansvarige enheten på departementet. Det är viktigt att experter som företräder Sverige i kommissionens kommittéer har klart för sig vilket mandat de har och om kommittén i ett visst ärende har en rådgivande eller beslutande funktion.

Varje ansvarigt departement skall ha en fullständig kunskap om de verkställighetskommittéer som finns inom det egna ansvarsområdet och en årligen uppdaterad förteckning bör upprättas.

2.5 Grunderna för myndigheternas medverkan i EU-arbetet

Myndigheterna har kommit att svara för en stor del av den nationella normgivningen som EG-rätten medför och myndigheterna medverkar även i stor utsträckning i kommittéer och övrigt EU-arbete. Myndigheternas uppgift är att ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och att ställa den personal som regeringen begär till förfogande. I de fall myndigheten eller dess personal medverkar i samarbetet skall de fortlöpande hålla regeringen informerad om hur verksamheten utvecklas och om andra förhållanden som är av betydelse för deltagandet.⁵⁵

Myndigheter som inom sina verksamhetsområden införlivar EG-rättsakter skall underrätta regeringen om de föreskrifter som de har meddelat till följd av rättsakterna. Underrättelse skall lämnas till regeringen också i de fall när redan meddelade föreskrifter motsvarar åtaganden enligt dessa rättsakter.

⁵⁴ Närmare bestämmelser för verkställighetskommittéer finns i EU-enhetens *Cirkulär 5: Riktlinjer för handläggningen av frågor som rör EG:s verkställighetskommittéer*

⁵⁵ 16 § Verksförordningen

Underrättelsen skall lämnas utan dröjsmål och innehålla vissa uppgifter som t.ex. titeln på rättsakten och hur rättsakten i fråga har införlivats genom myndigheternas föreskrifter.⁵⁶

Vid införlivandet av direktiv skall, i den utsträckning som följer av direktivet, myndigheterna lämna uppgifter till EG-kommissionen och andra medlemsstater. Vissa uppgifter om sakförhållanden, förfarandet eller liknande skall på motsvarande sätt offentliggöras. Myndigheterna skall, i den omfattning befogenheterna eller skyldigheterna innebär samråd, rapporteringsskyldighet eller liknande förfarande, utöva de befogenheter och uppfylla de skyldigheter som gäller för Sverige som medlemsstat.⁵⁷

⁵⁶ Förordning (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen

⁵⁷ Förordning (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen

3 EU-arbetet i Finland och Danmark

3.1 Den finska statsförvaltningen och EU

Den finska statsförvaltningen

Den finländska statsförvaltningen har av historiska skäl stora likheter med den svenska förvaltningsmodellen med centrala ämbetsverk, fristående från ministerierna. Den finska förvaltningsorganisationen har emellertid genomgått stora förändringar. Under 1990-talets början inleddes en översyn av förvaltningsorganisationen. Tanken var att rationalisera förvaltningen genom att utrangera vad som ansågs utgöra gamla och omoderna uppgifter, minska antalet centrala myndigheter⁵⁸, omlokalisera verksamhet till regional och lokal nivå samt bolagisera och privatisera delar av den offentliga verksamheten. De myndigheterna som kvarstod efter översynen skulle dessutom knytas närmare ministerierna, varvid koncernstyrningen och resultatstyrning blev centrala begrepp inom förvaltningen.

Det huvudsakliga syftet med reformen var att ombilda den centrala statsförvaltningen till en s.k. ettstegsförvaltning, dvs. ett system där de ekonomiskt och samhällspolitiskt viktigaste besluten fattas på statsråds- och ministerienivå.⁵⁹ Lantbruksstyrelsen är ett exempel på en ett f.d. centralt ämbetsverk som i dag i sin helhet är införlivat i ett ministerium (Lantbruksministeriet). Av den ursprungliga myndighetsorganisationen finns endast de regionala myndigheterna kvar.⁶⁰

Den finska statsförvaltningen börjar således alltmer närma sig den danska modellen med myndigheter nära kopplade till ministerierna.⁶¹

Den finska EU-organisationen

Den finska EU-samordningen beskrivs å ena sidan som tung och formaliserad. Å andra sidan framhävs effektiviteten och trovärdigheten och fördelarna med det finska systemet tycks överväga. Finska tjänstemän och politiker lär vara mer intresserade av EU-arbetet än sina svenska kollegor och det faktum att det för närvarande råder en övervägande positiv EU-opinion i Finland har bidragit till den finska framgången.⁶² Det finska ordförandeskapet anses

⁵⁸ I dag återstår c:a 40 centrala myndigheter, av mer expertbetonad karaktär, av ursprungligen ett hundratal.

⁵⁹ Finansministeriet: Statsrådets beslut om åtgärder för förnyande av centralförvaltningen och regionalförvaltningen, 1993.

⁶⁰ Intervju med tjänstemän på finska Finansministeriets EU-sekretariat.

⁶¹ Intervju med tjänstemän på finska Finansministeriets EU-sekretariat.

⁶² Intervju med tjänstemän på finska Utrikesministeriets EU-sekretariat.

också ha haft en stor betydelse för det finska EU-arbetet. Ordförandeskapet har bl.a. medfört att EU-ärenden och EU-samarbetet har fått större utrymme i regeringsarbetet. Det anordnades t.ex. långt fler möten och sammanträden under ordförandeskapet än vad som är brukligt. Den samstämmiga uppfattningen har varit att den finska EU-samordningen i och med ordförandeskapet har "hittat sin modell".⁶³

Det effektiva utnyttjandet i Finland av datatekniken, däribland inrättandet av det s.k. EURO-doksystemet, har lyfts fram som en inte oviktig del i framgången i det praktiska EU-arbetet. All information liksom all rapportering från arbetet i ministerrådet och dess arbetsgrupper förmedlas genom ett väl utvecklat datasystem nedåt i förvaltningen. Systemet är baserat på ett antal s.k. "keywords" vilket underlättar sökningar. Genom en elektronisk distributionslista får ansvariga och berörda inom ministeriet, liksom de myndigheter som är delaktiga i EU-arbetet, tillgång till informationen.

Den centrala statsförvaltningens EU-organisation

En skriftlig definition av Finlands ståndpunkter inför beslut i ministerrådet skall beredas i god tid, helst redan vid behandlingen av ett ärende i en av ministerrådets arbetsgrupper. EU-sekretariatet delegerar de inkommande EU-ärendena från den finländska EU-representationen i Bryssel till det ministerium till vilket ärendet huvudsakligen hör.⁶⁴

När ett ärende anländer till ministeriet utses en ansvarig tjänsteman för beredningen av ärendet samt de myndigheter som anses ha intresse av frågan och därmed skall delta i handläggningen. Det ansvariga ministeriet inhämtar vidare vid behov utlåtanden från olika intressegrupper eller anordnar möten där dessa har möjlighet att avge ett utlåtande. I det ansvariga ministeriet utarbetas sedan en första promemoria i ärendet.⁶⁵ Ansvarigt ministerium överlämnar därefter promemorian, i vilken den finländska ståndpunkten formulerats till ett av **EU-sektionerna** för behandling eller för kännedom. EU-sektionerna är tvärssektoriella arbetsgrupper för behandling av EU-frågor inom en rad olika områden, underställda Kommittén för EU-ärenden. Varje EU-sektion består av en ordförande och sekreterare från ansvarigt ministerium samt av företrädare från övriga ministerier och/eller centrala ämbetsverk. EU-sekretariatet, Åland och finansministeriet är representerade i samtliga sektioner. Även utomstående personer, sakkunniga experter och före-

⁶³ Intervju med tjänstemän på finska Utrikesministeriets EU-sekretariat.

⁶⁴ Utrikesministeriets EU-sekretariat, som tidigare hade det yttersta ansvaret för EU-samordningen och var det organ som förmedlade instruktioner till Coreper, är numera förenat med Statsrådskansliets EU-enhet.

⁶⁵ Då EU-ärenden som faller inom Ålands behörighet behandlas inom ett ministerium, skall landskapsstyrelsens representanter beredas rätten att delta i beredningsrutinerna samt beredas tillgång till information.

trädare för intresseorganisationer och medborgarorganisationer, kan kallas till utskottens sammanträden.⁶⁶

I det fall oenighet råder i EU-sektionen eller om företrädare för behörig myndighet anmärker på en promemorias innehåll, skall ärendet behandlas i **Kommittén för EU-ärenden**.⁶⁷ Kommitténs representanter utgörs av företrädare för statsrådets kansli, ministerierna, justitiekansliämbetet, republikens presidentkansli, Åland samt Finlands Bank.

Om enighet inte nås i Kommittén för EU-ärenden kan ett EU-ärende på begäran av någon av de parter som är representerade i kommittén överlämnas till **EU-ministerutskottet** för behandling. Den finska ambassadören vid den ständiga representationen i Bryssel deltar vid samtliga möten vilket, enligt uppgift, ger stora effektivitetsvinster.⁶⁸ Ordförande i EU-ministerutskottet är statsministern och övriga permanenta medlemmar utgörs av utrikesministern, justitieministern, ministern med ansvar för utrikeshandelsärenden, finansministern, jord- och skogsbruksministern, handels- och industriministern, två av statsministerns förordnade ministrar samt den minister till vars område det aktuella ärendet hör.¹ Ministrarna biträds vanligen av ministeriets kanslichefer och av ministerns politiska medhjälpare. I regel behandlas ärenden som gäller Agenda 2000 först, därefter ärenden som skall behandlas i ministerrådet och slutligen övriga ärenden. Frågornas mångfald och dokumentationens volym tenderar dock att göra möjligheten till engagemang något illusoriskt. Enskild minister har sällan tid att fördjupa sig i samtliga ärenden. Till detta kommer att behandlingen av ett ärende i ministerutskottet sker i nära anslutning till ett rådsmöte och därmed ställer ministrarna inför ett slags *fait accompli*.⁷⁰

Den finska regeringen är enligt grundlagarna skyldig att informera och höra riksdagen om beredningen av EU-ärenden samt redogöra för och motivera sin hållning i olika EU-frågor. Det är vanligtvis det **Stora utskottets** uppgift att agera språkrör för riksdagen i EU-frågor.⁷¹ Stora utskottets främsta upp-

⁶⁶ Om ansvarigt ministerium endast anmäler ett ärende till sektionen för kännedom, kan behörig myndighet, som är representerad i sektionen, begära att ett sådant ärende skall behandlas i sektionen. Om ett ärende medför betydande statsekonomiska konsekvenser eller långtgående juridiska verkningar, skall ärendet hänvisas till och beredas i Finansministeriets budgetsektion respektive Justitieministeriets juridiska sektion.

⁶⁷ Kommittén har även möjlighet att bereda andra ärenden än de ståndpunktspromemorior som utarbetats av respektive ministerium, bl.a. kommissionens vitböcker, grönböcker, lagstiftningsprogram samt arbetsprogram, ordförandelandets verksamhetsprogram samt utsändandet av nationella experter.

⁶⁸ Intervju med tjänstemän på finska Utrikesministeriets EU-sekretariat.

⁶⁹ Ordföranden i Ålands landskapsstyrelse har rätt att bli hörd i EU-ministerutskottet när ärendet faller inom landskapet Ålands behörighet eller annars är av särskild vikt för landskapet.

⁷⁰ Aalto, s. 67.

⁷¹ I frågor gällande unionens gemensamma utrikes- eller säkerhetspolitik formulerar dock Utrikesutskottet riksdagens hållning.

gift i EU-arbetet är att ansvara för att riksdagen är delaktig i EU:s beslutsprocess och att den parlamentariska kontrollen fungerar tillfredsställande.

Vad gäller arbetsfördelningen mellan ministerierna och myndigheterna gentemot ministerrådet respektive kommissionen ansvarar ministerierna för huvuddelen av arbetet mot ministerrådet. Myndigheterna arbetar främst mot kommissionen och finns vanligtvis representerade i kommissionens olika expertkommittéer. Det förekommer även att tjänstemän från ministeriet deltar i kommittéarbetet. En stor del av expertiskompetens finns redan i ministerierna, vilket gör att det inte alltid är nödvändigt med myndigheternas närvaro i kommittéarbetet. Det anses dessutom viktigt att ministerierna engagerar sig i arbetet mot kommissionen i ett så tidigt läge som möjligt, vilket var särskilt viktigt inför ordförandeskapet, då stora krav ställdes på ett väl fungerande samarbete med kommissionen under förberedelsearbetet.

Ministerierna ansvarar ytterst för det finska deltagandet i de s.k. verkställighetskommittéerna.⁷² Utrikesministeriets EU-sekretariatet lät göra två utredningar om hur kommittélogi arbetet fungerar och hur den finländska representationen i dessa kommittéer ser ut. Uppskattningsvis utgör 340 av de finska deltagarna av tjänstemän från ministerierna och 147 av myndighetstjänstemän.⁷³

Vad gäller ansvarsfördelningen mellan ministerier och myndigheter avseende implementeringen av EG-rättsakter, är det ministerierna som har huvudansvaret för det nationella genomförandet. Myndigheterna deltar genom att bistå ministeriet med utkast till rättsakter men ansvarar inte, på samma sätt som svenska myndigheter, för huvuddelen av den nationella föreskriftsgivningen.⁷⁴

Efter förhandlingsinsatser i ministerrådet och i kommissionens kommittéer skall en rapport, inom ett dygn efter mötets avslutande, utarbetas och distribueras till samtliga berörda och alltid till EU-sekretariatet och EU-representationen. Rapporten skall utarbetas efter en viss standardmodell, där eventuella meningsskiljaktigheter och övriga medlemsländernas ståndpunkter skall framgå.⁷⁵

⁷² Den centrala samordningsorganisationen tillämpas inte i dessa sammanhang utan gäller endast arbetet mot ministerrådet. Se Statskontorets rapport 1996:7, s. 77.

⁷³ Uppgift från tjänsteman på Utrikesministeriet EU-sekretariat.

⁷⁴ Intervju med finska statstjänstemän på Finansministeriets EU-sekretariat.

⁷⁵ Statskontorets rapport 1996:7, s. 77.

3.2 Den danska statsförvaltningen och EU

Den danska statsförvaltningen

Den danska statsförvaltningen är indelad i ett antal fackministerier. Ministerierna leds av en minister och består av ett departement och ett eller flera direktorat, avdelningar och kontor. Departementen ansvarar för den övergripande planeringen, budgetfrågor och beredningen av lagstiftning.⁷⁶

Direktoraten leds av tjänstemän. Direktoraten kan sägas motsvara de centrala ämbetsverken i Sverige vad gäller de uppgifter de tilldelats och det är här som huvuddelen av förvaltningsarbetet äger rum. Ministern är dock, enligt principen om ministerstyrelse, ansvarig för direktoratets beslut och agerande och direktoratet kan därför knappast sägas vara självständiga i samma mening som de svenska ämbetsverken. Hur funktionerna fördelas i ett ministerium beror på vederbörande minister och i praktiken fattas den stora majoriteten av beslut utan ministerns direkta inblandning. Ministern kan visserligen när som helst själv överta ett ärende eller instruera en underlydande, men är liksom tjänstemannen bunden av lag och ämbetsmannens lydnessplikt är inte heller total. En tjänsteman skall t.ex. vägra att lyda ett uppenbart olagligt direktiv från ministern. Inom förvaltningen måste även vissa allmänna rättsprinciper beaktas, t.ex. principen om lika behandling.

I Danmark går utvecklingen emellertid, som i flera andra länder med ministerstyrelse, mot mer självständiga ämbetsverk. Enskilda fall av myndighetsutövning når i princip aldrig toppjämbetsmännen i direktoratet, än mindre ministern. En ministers rätt att ompröva underliggande instansers beslut blir alltmer urholkat. Den danska Arbetsmarknadsstyrelsen har t.ex. i en svensk studie konstaterats arbeta med en betydande självständighet visavi ministeriet.⁷⁷ Endast ett fåtal ärenden från Arbetsmarknadsstyrelsen föreläggs ministeriet i de fall ärendena tros ha politiska implikationer. En avgörande skillnad mot svenska Arbetsmarknadsstyrelsen anses emellertid verkens synlighet i den offentliga debatten utgöra. Att öppet kritisera regeringen anses av det danska verket såväl otänkbart som direkt illojalt gentemot ministern.

Ett närmande till den svenska förvaltningsmodellen har tagits i och med inrättandet av speciella besvärskommittéer och råd. Dessa intar en mer oberoende ställning i förhållande till ministern, då de står utanför ministerns direkta kontroll. Råden har inrättats med syfte att komplettera ministerierna med expertiskunskap, men är som namnet anger endast rådgivande. De så kallade besvärskommittéerna (*ankenaevn*) har däremot en egen beslutanderätt och har inrättats för att avlasta ministern från hanteringen av enskilda ärenden (till

⁷⁶ Bogason, s. 51.

⁷⁷ Se Anders Lindboms studie *Ministern och Makten*, SOU 1997:54.

exempel *Landskatterätten, Den Sociala Ankestyrelsen och Miljöankenämnden*). Danmark saknar förvaltningsdomstolar men ett förvaltningsärende kan prövas av allmän domstol. Enskild kan vidare överklaga ett förvaltningsbeslut genom att anföra besvär hos ansvarig minister genom s.k. ministerbrev. På central nivå finns dessutom de ovan nämnda besvärsnämnderna. Ministern får inte, utan lagstöd, lägga sig i eller ompröva nämndernas beslutande.

Den danska EU-organisationen

Danmark tillhör den skara medlemsländer som har en mycket hög implementeringstakt av EU:s rättsakter. Detta sägs delvis bero på Danmarks konsensuspräglade EU-samordningssystem. Intressekonflikter i samband med förhandlingarna inför medlemskap i EG resulterade i ett starkt formaliserat samordningssystem, vars syfte var att säkra EG-politikens legitimitet och effektivitet i landet.⁷⁸ Samordning och koordinering har alltid varit en klar ambition i Danmark och det faktum att Danmark är ett litet land har bidragit till nödvändigheten av en enad front i EU-samarbetet.⁷⁹

Effektivitetsvinsterna anses vara en av de viktigaste fördelarna med det danska systemet. Ett fåtal personer deltar i beredningen av ett ärende, vilket ger stora effektivitetsvinster. Kritikerna menar dock att parlamentets inblandning tynger ned berednings- och förhandlingsprocessen och minskar utrymmet för ”brainstorming” och kreativitet.

Den centrala statsförvaltningens EU-organisation

Den danska EU-samordningen karaktäriseras av en hög grad av centralisering, med det danska utrikesministeriet (UD) i rollen som central samordnare. Samordningen har dock under åren kommit att sektoriseras och därmed decentraliseras till de enskilda fackministeriernas favör. Förutom att fackministerierna ansvarar för den nationella implementeringen av EU:s rättsakter har dessa även ett stort inflytande över berednings- och förhandlingsstadiet. Detta är framförallt fallet på de områden där det krävs stor teknisk expertis, t.ex. i jordbruksfrågor, fiskerifrågor och inom valutapolitiken.⁸⁰

⁷⁸ Pedersen, s. 2 f.

⁷⁹ I ett försök som gjorts av European Institute of Public Administration att gradera de olika medlemsstaternas koordinering i EU-arbetet hamnade Danmark och Storbritannien på första plats bland medlemsstaterna. Se Nedergaard s. 281 där författaren refererar till nämnda undersökning.

⁸⁰ Pedersen, s. 16.

När kommissionen har lagt fram ett förslag till ny rättsakt går det via ministerrådssekretariatet i Bryssel vidare till berört danskt ministerium. Ansvarigt ministerium formulerar därefter ett utkast till dansk ståndpunkt, med hänsyn till eventuella remissvar och överväganden från olika organisationer. Ärendet skall sedan behandlas i ett **specialutskott**. Specialutskottets huvuduppgift är att granska kommissionsförslaget och utarbeta ett förslag till dansk ståndpunkt (*ståndpunktsnotat*) i ministerrådet.⁸¹

De finns idag ett 30-tal permanenta specialutskott. Utskotten är en del av ministerierna och intar således inte ställning som självständiga myndigheter. Utskotten motsvarar i stort kommissionens indelning i generaldirektorat och består av tjänstemän från de mest berörda ministerierna och deras direktorat samt, i vissa fall, representanter från diverse intresseorganisationer. Intresseorganisationernas deltagande varierar kraftigt mellan utskotten. I vissa utskott finns fasta observatörer från intresseorganisationer, medan andra inbjuder intresseorganisationer på ad hoc basis eller till speciella hearings. UD är företrätt i samtliga utskott. Det sakansvariga ministeriet ansvarar för såväl ordförandeskap som sekreterarfunktion och har den viktiga uppgiften att inför varje möte i specialutskottet utarbeta ett förslag till dansk ståndpunkt. I flera av utskotten är ordföranden en avdelningschef eller byråchef från ministeriet.

Arbetet i utskottet tycks främst handla om att identifiera förslagets positiva respektive negativa konsekvenser för Danmark. I de flesta fall är specialutskotten eniga. I de fall utskotten inte kan enas kallas EG-utskottet och regeringens utrikespolitiska utskott in. Ytterst sällan görs det dock några ändringar på vare sig EG-utskottsnivå eller regeringsnivå. Specialutskotten intar således en mycket central ställning i den danska EU-samordningen. Det uppskattas att hela 95 % av alla EU-ärenden inom miljöministeriet de facto avgörs på specialutskottsnivå, cirka 4 % på EG-utskottsnivå samt endast 1 % inom ramen för behandling i regeringens utrikespolitiska kommitté.⁸²

Formellt motsvarar **EG-utskottet på tjänstemannanivå** Corepers funktioner på EU-nivå. EG-utskottet skall huvudsakligen på det underlag som redovisats av specialutskotten utforma instruktioner till den danska representationen i Bryssel inför förhandlingar i ministerrådet. EG-utskottets deltagande i samordningsprocessen aktualiseras vanligtvis först när ärendet behandlats i ministerrådets arbetsgrupper och därefter översänts och behandlats i Coreper. EG-utskottet, som träffas varje tisdag, kompletterar då beslutsunderlaget med det material som erhållits från överläggningen i Coreper torsdagen föregående vecka.⁸³

⁸¹ Det finns även utskott som behandlar andra EU-ärenden än förslag till rättsakter från kommissionen, t.ex. specialutskottet beträffande frågor om Europeiska investeringsbanken.

⁸² Pedersen, s. 6.

⁸³ Trondal, s. 91.

EG-utskottet anses främst fungera som ett expeditjonskontor och en koordinerande länk mellan specialutskotten och regeringens utrikespolitiska utskott. Det är i specialutskotten de danska inställningarna utarbetas och det är denna kommenterade dagordningen som är föremål för behandling i EG-utskottet och som skall utgöra underlag till beslut för regeringens utrikespolitiska utskott. EG-utskottet har i princip tre huvuduppgifter. För det första skall utskottet bistå regeringen med att urskilja de tekniska och administrativa delarna från de politiska för att minska regeringens arbetsbörda. Den andra uppgiften består i att besluta på områden där regeringen redan har fastlagt den danska EU-politiska linjen. Utskottet skall dessutom följa utvecklingen i EU-samarbetet för att lösa övriga uppgifter och gripa in i de fall utvecklingen på ett bestämt område kräver ett danskt ställningstagande.⁸⁴ Chefen för UD:s Nordgrupp är ordförande och UD innehar även sekretariatsuppgiften. De tiotal ministerier som i störst utsträckning berörs av EU-arbetet finns också representerade i utskottet genom en departementschef.

Regeringens utrikespolitiska utskott⁸⁵ består av statsministern, utrikesministern och de ministrar vars ansvariga sakområden i störst utsträckning är berörda av EU-samarbetet. Vid behov kallas även andra ministrar in. Utskottet har till uppgift att fastlägga regeringens ställning i EU-ärenden inom samtliga pelare och den danska ståndpunkten som skall föreläggas Folketingets Europautskott. Ståndpunkten utgör samtidigt det danska förhandlingsmandatet i ministerrådet, under förutsättning att inte Folketingets Europautskott har några invändningar. Andra frågeställningar som behandlas under mötena är ärenden av stor politisk betydelse för danskt vidbekommande (t.ex. riktlinjer för EU:s budget och finansramar eller för jordbrukspolitiken) och konkreta EU-frågor av större betydelse som kräver regeringens politiska ställningstagande.

Den parlamentariska beredningen genomförs i **Folketingets Europautskott**. Utskottet består av 17 ledamöter motsvarande den partimässiga sammansättningen i Folketinget. Den danska regeringen skall lägga fram all viktigt EG-lagstiftning inför utskottet, dvs. i stort sett alla förslag till EG-rättsakter. För att regeringen skall kunna fastställa en slutlig ståndpunkt krävs endast att Europautskottet inte lyckas samla en majoritet mot förslaget. Det är m.a.o. inte nödvändigt att utskottet uppbringar en majoritet för förslaget. Efter avslutad förhandlingsrunda skall regeringen redogöra för resultatet i utskottet.

I ministerrådets arbetsgrupper är Danmark företrätt av den danska representationen och eventuellt tillresta tjänstemän från fackministerierna. De olika fackministerierna ansvarar för det danska deltagandet i kommissionens olika

⁸⁴ Nedergaard, s. 298.

⁸⁵ 1994 slogs regeringens Fællesmarkedsudvalg och regeringens Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Udvalg samman till regeringens Udenrigspolitiske Udvalg.

expertkommittéer. Representationen beslutas i nära samråd mellan sakansvarig i ministeriet och direktoratet. Frågor av större betydelse diskuteras på ledningsnivå. I expertkommittéerna finns företrädare från såväl ministerium som direktorat. Dubbelrepresentation har till syfte att utröna om EU-frågan har politisk betydelse. I de fall frågan är av rent teknisk natur, vilket har uppskattas vara fallet i 90 procent av EU-frågorna, ansvarar sakansvarigt direktorat huvudsakligen för beredningsarbetet. För arbetet i verkställighetskommittéerna saknas generella regler. Såväl företrädare för sakansvarigt ministerium som berört direktorat kan delta vid förhandlingarna.⁸⁶

Behov av samordning och politisk förankring inför mötena i kommissionens expertkommittéer anses inte vara så stort i Danmark eftersom en samlad politisk riktning är svår att fastställa i ett sådant tidigt skede. Departementsledningen intresserar sig vanligtvis inte för en fråga förrän förslaget nått ett sådant färdigställandenivå att det är redo att avges till ministerrådet. De utsända experterna rapporterar dock vanligtvis till styrelsernas olika sakenheter för att få ett mandat inför expertmötena och i viktiga frågor händer det att departementet ger experterna instruktioner i särskilda frågor. Tyngdpunkten i dag ligger dock på utarbetandet av s.k. grön- och vitböcker i kommissionen.

⁸⁶ SOU 1993:80, s. 105f.

4 Sveriges införlivande av EG-rätten

4.1 EG-rättsliga utgångspunkter

EG:s regelverk

Europeiska unionen är ett för Sverige unikt samarbete som delvis bygger på ett sedvanligt mellanstatligt samarbete men som även innehåller drag av överstatlighet. Det som skiljer detta samarbete från andra internationella samarbeten är de överstatliga inslag som att Sverige bland annat avhånt sig normgivningsmakt till gemenskaperna. Medlemsstaterna har begränsat sina suveräna rättigheter till förmån för unionen.

EG-rätten är en del av vår interna rättsordning. I och med medlemskapet har Sverige förbundit sig att följa gemenskapsrätten och att medverka till att gemenskapernas målsättningar uppfylls. Gemenskapsrätten och harmoniseringen av medlemsländernas nationella lagstiftning syftar till att undanröja olikheter i medlemsstaternas rättsregler.

Gemenskapsrättens grundläggande källor brukar sägas vara fyra till antalet. *Primärrätten* består av de grundläggande fördragen⁸⁷ med tillhörande protokoll, bilagor och senare ändringar. Enhetsakten, fusionsfördraget och anslutningsakterna anses också ingå. Med *sekundärrätten* avses de rättsakter som gemenskaperna antar med stöd av fördragen för att uppnå de syften och mål som fördragen föreskriver.

En annan grundläggande källa för gemenskapsrätten är *EG-domstolens och Första instansrättens rättspraxis* som slår fast det närmare innehållet i EG-rätten. Även de *internationella avtal* och konventioner som gemenskaperna tecknar med stöd av traktatkompetensen utgör en källa för gemenskapsrätten. Detta gäller på liknande sätt konventioner som tecknas mellan medlemsstater men som har sin grund i fördragen.

EG:s rättsakter

En stor del av gemenskapsrätten utgörs av sekundärrätten, det vill säga de rättsakter som gemenskapens institutionerna har rätt att utfärda.

Förordningar har allmän giltighet och är direkt tillämpliga i varje medlemsstat. De utgör automatiskt en del av medlemsstaternas interna rätt och är till

⁸⁷ Fördragen om Europeiska Gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen.

alla delar bindande. Förordningar medför därmed en enhetlig reglering inom hela gemenskapen.

Ett *direktiv* har medlemsstaterna som adressat och är, till skillnad från förordningar, endast bindande med avseende på det resultat som skall uppnås. Att besluta om formen och tillvägagångssättet för genomförandet överläts till de nationella myndigheterna. Direktiv syftar till att harmonisera de olika medlemsstaternas nationella normer och måste införlivas i den nationella rättsordningen för att vara tillämpliga.

Beslut är en rättsakt som riktar sig till enstaka medlemsstater eller enskilda rättsobjekt. Beslutet är till alla delar bindande för den som beslutet riktar sig till och kan vara av mycket varierande karaktär.

Rättsakter som *rekommendationer och yttranden* är däremot inte rättsligt bindande. De kan därmed inte grunda individuella rättigheter utan syftar främst till att påverka handlingsmönster.

EG-rättens förhållande till svensk rätt

Till följd av EU-medlemskapet skall en ny rättsordning beaktas vid tillämpningen av svensk rätt. Principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt medför att medlemsstaterna har en skyldighet att åsidosätta varje konkurrerande regel av nationellt ursprung, oberoende av rättskälla och dignitet. Även konstitutionella lagar och grundlagar måste ge vika i förhållande till gemenskapsrätten utan att en upphävning eller reform av den nationella föreskriften måste inväntas.⁸⁸

Beträffande rättsakternas juridiska innebörd är direkt tillämplighet och direkt effekt av stor betydelse. Med direkt tillämplighet avses att rättsakten automatiskt utgör en del av medlemsstatens interna rätt och kan tillämpas i medlemsstaten i egenskap av nationell lagstiftning. Begreppet direkt effekt tar däremot sikte på vilka verkningar bestämmelsen kan åstadkomma för enskilda.

En bestämmelse har direkt effekt om den tillerkänner enskilda rättigheter som kan göras gällande i nationella domstolar. Förutsättningarna är att bestämmelsen måste innebära skyldigheter som är tillräckligt klara, entydiga och ovillkorliga. Dess tillämpning får dessutom inte vara beroende av att ytterligare åtgärder måste företas.⁸⁹ EG-domstolen har fastslagit att endast förbud eller negativa förpliktelser kan äga direkt effekt.

⁸⁸ Se EG-domstolens avgöranden den 15 juli 1964 Costa/ENEL 6/64, den 17 december 1970 International Handelsgesellschaft 11/70 och den 28 juni 1978 Simmenthal 70/77.

⁸⁹ EG-domstolens avgörande den 5 februari 1963 Van Gend en Loos 26/62.

Förordningar anses på grund av sin natur och sin funktion vara direkt tillämpliga och besitta direkt effekt. Direktiv kan däremot endast medföra vad man brukar kalla vertikal direkt effekt. Vertikal direkt effekt besitter en bestämmelse om den för den enskilde innebär rättigheter som kan åberopas mot nationella myndigheter. Förutsättningarna för att ett direktiv skall anses inneha vertikal direkt effekt är att tiden för dess implementering har åsidosatts samt att övriga krav för direkt effekt är uppfyllda. Horisontell direkt effekt avser rättigheter som kan åberopas mot en annan enskild part.

Nationella domstolar har för övrigt, vid en konflikt mellan gemenskapsrätt och nationell rätt, en skyldighet att tolka den inhemska nationella rätten i ljuset av befintlig gemenskapsrätt.⁹⁰ Denna tolkning, som innebär förenlighet med EG-rättens innehåll men som i praktiken kan innebära radikala förändringar av de nationella reglernas innehåll, brukar benämnas EG-rättens indirekta verkan.⁹¹

4.2 Den svenska införandeprocessen för EG-rättsakter

Gemenskapsrätten och EG-rättsliga aspekter måste beaktas vid all nationell normgivning för att undvika konflikter och ickeöverensstämmelser mellan den EG-rättsliga regleringen och den nationella. Beträffande gemenskapsrätten administreras och verkställs den i huvudsak i enlighet med varje stats domstols och förvaltningsprocessuella regler.

I Sverige är det den svenska regeringen som ansvarar för att EG-rätten införlivas och efterlevs samt att det inte utfärdas svenska författningar som strider mot gemenskapsrätten. I praktiken är det dock förvaltningsmyndigheterna som till stor del har kommit att sköta administrationen och verkställandet av EG-rätten.

Den svenska normgivningsmakten

De grundläggande svenska normgivningsreglerna finns samlade i 8 kap. Regeringsformen (RF) och är främst en fråga om en fördelning av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. Förvaltningsmyndigheter eller kommuner har inte någon egen rätt att utfärda föreskrifter direkt grundad på RF.

⁹⁰ Se EG-domstolens avgöranden den 14 juli 1994 Faccini Dori C-91/92 och den 7 mars 1996 El Corte Ingles C-192/94

⁹¹ Se även EG-domstolens avgöranden den 10 april 1984 Von Colson/ Kamann 14/83 och den 13 november 1990 Marleasing 106/89.

De centrala delarna av normgivningen ligger hos riksdagen. På grund av krav på lagform har riksdagen en exklusiv behörighet på vissa områden, det s.k. primära lagområdet. Föreskrifter på andra områden kan beslutas av regeringen i förordningar men riksdagen har en övergripande behörighet att lagstifta även inom regeringens primärområde.

Inom det primära lagområdet är det tillåtet att riksdagen i vissa fall delegerar sin normgivningskompetens till regeringen. Riksdagen kan därutöver medge att regeringen vidaredelegerar normgivningskompetens till myndighet eller kommun, s.k. subdelegering. I och med lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen har riksdagen delegerat normgivningsmakt till Europeiska gemenskaperna. En möjlighet som blev genomförbar först efter grundlagsändring.

Regeringens normgivning avser dels det område som kräver bemyndigande av riksdagen, dels det primära området bestående av verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Inom sitt primärområde har regeringen egen behörighet att utfärda föreskrifter och är även behörig att delegera normgivningskompetens till förvaltningsmyndigheterna.

Förvaltningsmyndigheterna har inte någon självständig behörighet att meddela föreskrifter utan de utfärdas med grund i bemyndigande från regeringen som i sin tur kan grundas på riksdagens medgivande om subdelegering. Ett bemyndigande ger aldrig en myndighet en generell normgivningskompetens utan avser alltid behörighet att meddela föreskrifter på ett visst sätt begränsat område.

Allmänt om det EU-relaterade författningsarbetet

EG-rätten skall tillämpas som inhemska rätt av den nationella förvaltningen. För vissa rättsakter fordras ändock att medlemsländerna antar ytterligare beslut för att verkningar skall uppkomma inom den inhemska rätten. De av gemenskaperna utfärdade förordningar är giltiga i svensk rätt utan ett införlivande samtidigt som direktiv kräver att den nationella lagstiftningen förändras på ett sådant sätt att direktivets mål och krav uppfylls.

Det EU-relaterade författningsarbetet skiljer sig inte i någon större omfattning från sedvanlig nationell normgivning. Vid sedvanligt författningsarbete finns dock en politisk vilja att ta hänsyn till som saknas i samband med införlivandet av EG-rätten.

Genomförande av förordningar

EG-förordningar är i alla delar bindande och utgör automatiskt en del av medlemsstaternas interna rätt. EG-domstolen har dessutom slagit fast att förordningar inte får införlivas i medlemsstaternas rättsordning medelst nationell normgivning eftersom det kan skapa tvivel om deras ursprung och rättsliga effekt.⁹²

Förordningar kan likväl vara i behov av kompletterande föreskrifter på nationell nivå. Föreskrifter kan fordras för att fylla ut luckor, skapa undantag eller på annat sätt komplettera den aktuella förordningen. Även när det inte uttryckligen föreskrivs ett krav på kompletterande normgivning kan det vara nödvändigt för att uppnå en ändamålsenlig tillämpning av förordningen.

Medlemsstaten är tvungen att bevaka när behov av kompletteringar kan tänkas uppstå. För tillämpningen av förordningar är det av stor vikt att föreskrifter, som utgör komplement till EG-förordningar, alltid ger klart besked om vilken EG-förordning de kompletterar och att dessa kompletteringar sker på ett ändamålsenligt sätt.

Genomförande av direktiv

Direktiv måste, till skillnad från förordningar, införlivas i den nationella rättsordningen för att vara tillämpliga och få genomslag på det nationella planet. Beroende på direktivets utformning varierar utrymmet för de nationella institutionerna att välja formen för genomförandet och behovet av att ändra eller stifta nya lagar och förordningar.

Nationella myndigheter kan inte hänvisa till att befintlig nationell lagstiftning redan föreskriver samma sak och att det till följd därav inte finns behov av att införa direktivet. Enligt EG-domstolen krävs det betydande klarhet och säkerhet för att nationell praxis på området skall anses tillräckligt.⁹³ Det fordras att enskilda kan göra gällande sina rättigheter enligt direktivet vid en domstol i medlemsstaten. Allmänna råd och rekommendationer uppfyller inte detta krav och bedöms inte tillräckligt. Är det fråga om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kan dock kollektivavtal vara en medel för genomförandet.

I en handbok från Statsrådsberedningen ges en vägledning till myndigheterna för hur vissa EU-relaterade frågor skall hanteras och för hur ett direktiv

⁹² Se EG-domstolens avgörande den 10 oktober 1973 Variola 34/73.

⁹³ Ds 1998:43 s. 68

skall genomföras i svensk rätt.⁹⁴ Traditionella metoder anses många gånger otillräckliga. Ofta fordras det en kombination av transformering, där innehållet formas om, och inkorporering, där det blir fråga om en ordagrann överföring. Innehållet bör även utformas med hänsyn till befintlig svensk författning på området och anpassas till svensk tradition.

Direktiv är emellertid mångskiftande till både form och innehåll. Åtskilligt i direktivet bör inte ges någon motsvarighet i svensk författningstext. Bilagor kan t.ex. vara så detaljerade att det, för att undvika motsägelser eller svårbegriplighet, knappast finns utrymme för ett genomförande i annan form än en ordagrann överföring. En ordagrann överföring av delar av texten sker enklast genom att direkt i föreskriften hänvisa till direktivet i EGT⁹⁵ trots att en viss överskådlighet går förlorad.

Eftersom direktiv formuleras utifrån kompromisser mellan kommissionen, rådet och medlemsstaterna kan de vara både komplicerade och oklara i sin utformning. För att därmed klargöra innehållet bör EG-domstolens tolkning beaktas och texten kan på liknande sätt kontrolleras mot andra språkversioner. I vissa fall kvarstår dock ett visst tolkningsutrymme för den nationella lagstiftaren som kan tas tillvara för nationella intressen.

I en tidigare utredning av Statskontoret framgick att myndigheterna i allmänhet i praktiken omarbetar EG-direktivets text vid införlivandet i den svenska rättsordningen.⁹⁶ Enligt myndigheterna beror det på att flera faktorer måste beaktas vid valet av metod och att det i många fall inte är möjligt eller ändamålsenligt att uteslutande välja en av metoderna i renodlad form för att genomföra hela texten.

Konstitutionell nivå

Införlivandet av EG-rätten beslutas och genomförs på flera nivåer i den svenska förvaltningen. Ofta får införlivandet till följd att regeringen utformar förordningar eller att myndigheter utfärdar föreskrifter. På vilken nivå i den svenska normgivningen som ett införlivande sker beror delvis på hur frågan tidigare reglerats i svensk rätt men av avgörande betydelse är också den tidsperiod inom vilket införlivandet måste vara färdigställt. En längre tidsfrist ger ökade möjligheter att tillsätta en utredning eller kommitté för att utarbeta förslag till reglering.

Problem kan uppstå i och med att EG-rättsakter många gånger spänner över flera verksamhetsområden. Arbetsfördelningen mellan departement och

⁹⁴ Ds 1998:43

⁹⁵ Europeiska Gemenskapernas officiella tidning som efter Sveriges medlemskap har officiell status som författningssamling för landet.

⁹⁶ Statskontoret 1998:27 s. 33 f

myndigheter inbördes och i förhållande till varandra ställer krav på samordning i normgivningsarbetet. När flera sakområden berörs bildas i vissa fall särskilda arbetsgrupper inom departementen och myndigheterna för att samverka med varandra och därigenom undvika överlappningar och bristande samstämmighet i den regelgivning som de tillsammans har kommit att svara för.

Till följd av bruket av ramlagstiftning och bemyndiganden ligger tyngdpunkten i den svenska normgivningen, i antalet regler räknat, på myndigheterna. Gemenskapen beslutar även den i stor utsträckning om rättsregler som ligger inom de områden där förvaltningsmyndigheterna sedan tidigare är bemyndigade att meddela föreskrifter. Myndigheterna har således kommit att svara för en stor del av den EU-relaterade normgivningen.

Uppföljning av EG-föreskrifter

För att syftet med gemenskapen skall uppnås är det av stor vikt att medlemsstaterna genomför de författningsändringar som föreskrivs. Införlivandet och efterlevnaden av EG-rätten övervakas av kommissionen. På grund därav innehåller direktiven en bestämmelse om att medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om hur direktivet genomförts i nationell rätt och i vissa fall lämna uppgifter om annat. En del förordningar innehåller även de slutbestämmelser som motsvarar direktivens och som innebär en underrättelseskyldighet beträffande de föreskrifter som kompletterar EG-förordningarna.

För Sveriges del är det regeringskansliet som skall fullgöra denna underrättelseskyldighet och myndigheterna lämnar fortlöpande det underlag som regeringskansliet behöver.⁹⁷ Departementet underrättar eller notifierar därefter kommissionen, via den svenska representationen i Bryssel, om att Sverige införlivat den aktuella rättsakten eller att kompletteringarna är utförda. Förfarandet ställer krav på en både vertikal och horisontell samordning inom förvaltningen. Någon formell kontroll eller uppföljning av normgivningsarbetet genomförs emellertid inte.

4.3 Kommissionens uppföljning och övervakning

Som tidigare har påpekats är en förutsättning för systemet med gemensamma regler inom gemenskapen att medlemsstaterna genomför de ändringar i de nationella regelverken som EG-rätten föreskriver. Kommissionen är den institution som övervakar genomförandet och efterlevnaden av gemenskaps-

⁹⁷ Förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen

rätten. Varje medlemsstat har därmed en skyldighet att till kommissionen anmäla de rättelser och kompletteringar som vidtagits i den nationella lagstiftningen.

Kommissionen kan på eget initiativ eller efter anmälan av en medlemsstats regering, företag eller privatperson inleda undersökningar om brott mot EG-rätten.⁹⁸ Anmärkningar kan lämnas dels på den formella processen, dels på det materiella innehållet. Den formella processen avser i huvudsak frågan om införlivandet av EG-direktiv har anmälts till kommissionen i tid. De materiella anmärkningarna handlar däremot om hur EG-rätten införlivats i den nationella lagstiftningen, dvs. om de nationella reglerna motsvarar EG-rättens krav.

EU:s överträdelseförfarande

Medlemsstaternas överträdelser av EG-rätten kan indelas i tre grupper.

- a) underlåtenhet att anmäla att ett direktiv har införlivats,
- b) bristande överensstämmelse mellan den nationella regleringen och det aktuella direktivet samt
- c) bristande tillämpning av ett direktiv.

Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att fullgöra en skyldighet enligt EG-rätten skickas en *formell underrättelse* och den berörda staten ges tillfälle att yttra sig och inkomma med sina synpunkter. Om det trots de korrigeringar eller motiveringar som ges fortfarande anses finnas skäl att driva ärendet vidare avger kommissionen ett *motiverat yttrande* i ärendet. Av yttrandet framgår på vilka punkter kommissionen anser att medlemsstaten brister i sin efterlevnad av gemenskapsrätten.

Om staten inte rättar sig efter yttrandet, inom den tidsfrist som kommissionen angivit, får kommissionen föra ärendet vidare och anhängiggöra talan vid EG-domstolen.⁹⁹ Ett genomgående syfte bakom förfarandet är att skapa möjligheter till rättelser och undvika ett anhängiggörande av talan vid domstol.

Det formella förfarandet har för övrigt föranletts av informella kontakter mellan kommissionen och medlemsstaten. Detta för att eventuella missförstånd och felaktigheter skall kunna utredas innan det blir fråga om ett inledande av ett överträdelseförfarande. Kommissionen begär in upplysningar av den aktuella staten och det förekommer direkta kontakter mellan

⁹⁸ Under vissa förutsättningar kan en annan medlemsstat anhängiggöra talan vid EG-domstolen, s.k. fördragsbrotttalan, enligt art. 227 EG-fördraget. Artiklarna i denna PM hänvisar till EG-fördraget i dess lydelse efter den 1 maj 1999.

⁹⁹ Art. 226 EG-fördraget

kommissionens tjänstemän och det ansvariga departementet i medlemsstaten.

För att minska antalet överträdelse av gemenskapsrätten genomförs även paketmöten och direktivseminarier. Representanter för kommissionen besöker en medlemsstat för att diskutera eventuella frågor och problem. I huvudsak rör paketmöten överträdelse av EG-rätten och direktivseminarier syftar ofta till att rätta ut frågor kring det formella införlivandet.

4.4 Sveriges införlivande i förhållande till andra medlemsländer

Varje år utarbetar EG-kommissionen en rapport om tillämpningen av gemenskapsrätten som ger en bild av medlemsländernas införlivande.¹⁰⁰ Utifrån rapportens uppgifter kan det konstateras att bl.a. införlivandet av EG-rätten skiljer sig mycket åt mellan medlemsländerna och att bristfällig efterlevnad inom unionen är vanligt förekommande.

Många överträdelse och problem med efterlevnaden av EG-rätten beror på de stora skillnaderna som trots allt föreligger mellan medlemsländerna beträffande rättssystemens uppbyggnader och ländernas rättstraditioner. Svårigheterna med att efterleva EG-rätten kan vara resultat av avvikande prioriteringar och inställningar hos den statliga förvaltningen eller dess administration. En annan viktig aspekt är att vissa medlemsstater har en otillräckliga kapacitet med problem i den nationella beslutsprocessen eller otillfredsställande resurser och kompetens för att efterleva regelverket.¹⁰¹

Det kvalitativa införlivandet

När Sverige år 1995 blev medlem i EU underlättades införlivandet av EG:s rättsakter av att den största delen av EU:s regelverk redan hade blivit införlivat inför ikraftträdandet av EES-avtalet. Sverige kunde en kort tid efter inträdet i EU stoltsera med att vara den medlemsstat som mest fullständigt införlivat EU:s alla direktiv. Av den för dagen aktuella statistiken framgår att Sverige har fallit tillbaka något i placeringen men fortfarande intar en framskjuten position.

I tabellen nedan redovisas en översikt av andelen anmälda nationella genomförandebestämmelser för de direktiv som har trätt i kraft under 1996 -

¹⁰⁰ Sextonde årsrapporten om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning (EG-kommissionen 1999)

¹⁰¹ Tallberg, Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk: ett samarbetsdilemma i EU, som återfinns i Sverige i EU s. 64.

1998. Med genomförandebestämmelser avses de författningar som krävs för att införliva ett direktiv. Uppgifterna i tabellen visar hur många procent av tillämpliga direktiv som medlemsstaterna anmält att de har införlivat.

Tabell 1 Medlemsstaternas genomförandegrad av tillämpliga direktiv

Medlemsstat	Genomförandegrad av tillämpliga direktiv i %.		
	per den 31 december 1998	per den 31 december 1997	per den 31 december 1996
	98,2	97,0	98,1*
Spanien	97,4	95,1	94,7
Finland	97,1	96,3	80,9 ¹⁰²
Sverige	97,0	97,3	93,7
Tyskland	96,7	93,6	93,5
Nederländerna	96,6	96,4	97,3
Förenade kungariket	96,4	94,7	94,2
Irland	95,5	94,1	93,0
Österrike	95,0	94,3	88,3
Portugal	94,8	93,5	91,8
Belgien	94,7	91,8	92,7
Frankrike	94,4	93,6	91,8
Luxemburg	94,2	94,2	93,4
Grekland	93,8	92,8	91,2
Italien	93,6	92,5	90,2
Genomsnitt	95,7	94,5*	92,3*

Källa: EG-kommissionen 1997, EG-kommissionen 1998, EG-kommissionen 1999

Anm.: Procentsatserna är avrundade till en decimal.

* Egna uträkningar med utgångspunkt i EG-kommissionens uppgifter

Medlemsstaterna hade vid utgången av 1998 i genomsnitt anmält genomförandebestämmelser för 95,7 % av tillämpliga direktiv. Det är en förbättring i förhållande till föregående år då motsvarande siffra var 94,5 %. Genomsnittet för medlemsländernas genomförandegrad kan fastställas ha ökat de senaste åren. Till viss del kan det förklaras av kommissionens ökade ansträngningar att komma till bukt med bristerna i efterlevnaden och få ett kraftfullare genomslag av EG-rätten.

Andelen anmälda genomförandebestämmelser varierar kraftigt vid en jämförelse mellan de enskilda medlemsländerna. Av kommissionens statistik framkommer att Danmark är det land som har anmält införlivandet av störst andel tillämpliga direktiv. Grekland och Italien har anmält den minsta an-

¹⁰² Finland har meddelat ett större antal nationella genomförandebestämmelser än vad som framgår här. Den låga siffran beror på problem med införlivandet av direktiv på Åland.

delen. Sverige hade år 1997 anmält bestämmelser för 97,3 % av de tillämpliga direktiven och var det medlemsland som vid den tidpunkten hade införlivat störst andel direktiv. Vid utgången av 1998 hade Sverige införlivat 97 % och behåller en placering i toppen av tabellen.

Sveriges överträdelser

Ett indirekt mått på efterlevnaden av gemenskapsrätten är de överträdelseärenden som inleds gentemot medlemsländerna. Beträffande nya medlemsländer som Sverige kan det dock noteras att kommissionen under första tiden är generellt sett mer accepterande vad gäller eventuella överträdelser och överträdelseärenden har också en informell fas varvid det tar ett tag innan eventuella överträdelser syns i statistiken. Att antalet inledda förfaranden sedan kraftigt ökar efter den första tiden är naturligt med tanke på de anpassningsproblem som nya medlemsstater vanligtvis har.

Tabell 2 Konstaterade överträdelser av underlåtenhet att anmäla nationella genomförandebestämmelser för EG-direktiv.

FU = Formell underrättelse. MY = Motiverat yttrande.
A = Anhängiggörande vid EG-domstolen.

	FU				MY				A			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Sverige	0	61	58	34	0	0	6	8	0	0	0	0
Genomsnitt EU*	53	53	67	41	8	21	12	26	4	4	5	4

Källa: EG-kommissionen 1999

* Egen uträkning med utgångspunkt i EG-kommissionens uppgifter.

Angående medlemsstaternas skyldighet att anmäla nationella genomförandebestämmelser redovisar rapporten att medlemsstaterna i många fall underlåter att göra detta och brister i sin skyldighet. Antalet formella underrättelser har inte desto mindre minskat till skillnad från tidigare år men en fördubbling av antalet motiverade yttranden kan noteras. Ökade ansträngningar från kommissionens sida med striktare och snabbare åtgärder kan vara förklaringen till den ökningen. Trots ökningen av motiverade yttranden har dock inte anhängiggörandena vid EG-domstolen generellt sett påverkats.

Sveriges efterlevnad kan konstateras vara god i en jämförelse med övriga medlemsländer. Med undantag av det andra året som medlem, vilket kan förklaras av inledande anpassningsproblem, ligger Sverige under genom-

snittet. En ökning har skett av antalet motiverade yttranden men inte i någon större omfattning.

Tabell 3 Konstaterade överträdelser av bristande överensstämmelse med EG-direktiv i nationella genomförandebestämmelser.

FU = Formell underrättelse. MY = Motiverat yttrande.
A = Anhängiggörande vid EG-domstolen.

	FU				MY				A			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Sverige	0	1	8	7	0	0	0	2	0	0	0	0
Genomsnitt EU*	1,5	3,5	6,5	7,1	0,5	2,3	1,9	3,9	0,2	0,3	0,8	0,3

Källa: EG-kommissionen 1999

* Egen uträkning med utgångspunkt i EG-kommissionens uppgifter.

Uppgifterna i tabellen ovan kan ses som ett mått på förmågan att tillgodose de krav som ställs i direktiven. Antalet konstaterade överträdelser där ett införlivande inte har skett på ett tillfredsställande sätt, har ökat under senare år. Trots ökningen av formella underrättelser har dock inte anhängiggörandena vid EG-domstolen allmänt sett påverkats.

Noteras bör att Sverige i detta fall ligger över genomsnittet vad gäller de formella underrättelserna. Likväl är det inte många förfaranden som leder vidare till motiverade yttranden.

Tabell 4 Konstaterade överträdelser av bristande tillämpning av EG-direktiv.

FU = Formell underrättelse. MY = Motiverat yttrande.
A = Anhängiggörande vid EG-domstolen.

	FU				MY				A			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Sverige	1	4	4	6	0	0	0	2	0	0	0	0
Genomsnitt EU*	7	12	13	13	3	3	5	8	0,5	1	2	2

Källa: EG-kommissionen 1999

* Egen uträkning med utgångspunkt i EG-kommissionens uppgifter.

EG-kommissionens årliga rapport omfattar även en redogörelse för antalet konstaterade överträdelser med anledning av brister i direktivets tillämpning. Det kan i detta fall framhållas att antalet motiverade yttranden har ökat kraftigt men det kan givetvis delvis förklaras av kommissionens ökade på-

tryckningar på medlemsstaterna. Sverige kan redovisa ett gott resultat och ligger klart under genomsnittet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras, vad gäller Sveriges efterlevnad och tillämpning av EG-rätten, att kommissionens anmärkningar ofta har haft sin grund i formella brister som snabbt har kunnat åtgärdas. Den klart största delen av Sveriges överträdelser rör icke-notifieringar, dvs. att Sverige inte har anmält genomförandet av EG-direktiv inom utsatt tidsram.¹⁰³ En förklaring till dessa överträdelser kan vara den svenska politiska beslutsprocessen vid införlivandet av EG-rättsakter som anses i vissa fall vara en alltför omständig procedur. Andra fall av brott rör sig t.ex. om tillfällen där Sverige valt en striktare tillämpning än vad EG-bestämmelsen kräver och som i efterhand inte har godkänts av EG-kommissionen. Det är fråga om överträdelser som delvis beror på ett medvetet ställningstagande från Sveriges sida att inleda ett överträdelseförfarande.

Vad som kan förklara Sveriges relativt goda efterlevnad av gemenskapsrätten är benägenheten att söka undantag och avtala övergångsperioder istället för att bryta mot ovälkomna regler. Sverige kan dessutom som land inte påstås lida av vare sig politiska eller ekonomiska kapacitetsproblem som kan försvåra efterlevnaden och administrationen förefaller äga tillräcklig kapacitet och inga större resursproblem.¹⁰⁴

4.5 Erfarenheter av det EG-relaterade författningsarbetet

Den allmänna uppfattningen är att det svenska införlivandet av EG-rätten fungerar tillfredsställande. Den svenska förvaltningsstrukturen är ändamålsenligt utformad för att klara den svenska beredningen och det svenska införlivandearbetet bedrivs strukturerat och effektivt. Av statistik från EG-kommissionen framgår att resultatet av det svenska införlivandet av EG-rätten är gott, både kvantitativt och kvalitativt, i förhållande till övriga medlemsländer.

Detta beror bland annat på att införlivandet i princip stämmer överens med det sedvanliga normgivningssystemet för vilket fasta rutiner finns sedan länge. Att Sverige inte förändrat sin struktur till följd av EU-medlemskapet har förstärkt det svenska införlivandearbetet. På grund av systemet med gemensam beredningen kan synpunkter inhämtas från flera områden och den svenska modellen medför att en stor del av införlivandet sker på myndighetsnivå med personer som dagligen arbetar inom det aktuella området.

¹⁰³ Riksdagens revisorer Rapport 1997/98:4, s. 33 och s. 59

¹⁰⁴ Tallberg, Sverige i EU s. 72 f

Svagheter och problem

Även om de svenska EG-relaterade föreskrifterna i allmänhet uppfyller de krav som anges i EG-rättsakterna finns det svagheter som behöver åtgärdas och förbättringar som behöver göras.

Den svenska beslutsprocessen och effektivitetsförluster

Den svenska beslutsprocessen kan i vissa avseenden orsaka problem. Det svenska normgivningsarbetet är för tidskrävande och tiden för att implementera direktiven räcker därmed inte till. Att det tar en längre tid beror dels på att Sverige vanligtvis införlivar via transformation, vilket i sig är tidskrävande, dels att den svenska beslutsprocessen med bl.a. utskottsbehandlingen är omständlig. Vissa myndigheter menar dock att det inte är ett processproblem utan snarare en brist på resurser.¹⁰⁵

Effektivitetsförluster som förekommer inom den svenska beslutsprocessen är även det en av svagheter i det avseendet att flera departement eller myndigheter kan varar berörda av ett och samma direktiv vilket förorsakar dubbelarbete och oklar arbetsfördelning. EU-medlemskapet har medfört förändrade samt delvis nya arbetsuppgifter och uppdelningen av frågor inom EU stämmer inte alltid överens med den arbetsfördelning som råder i Sverige. Överlappningar kan innebära onödiga och tidskrävande samordningsbehov inom statsförvaltningen där sakområdena gränsar till varandra.¹⁰⁶

Brister i utredningarnas kvalitet

Beträffande de svenska utredningarna har det framhållits att kvaliteten har försämrats. Utredningsväsendets karaktär tycks vara en annan vid införlivandet av EG-rätten än vid det sedvanliga normgivningsarbetet. Det förekommer brister i t.ex. analysen av konsekvenserna för övrig svensk lagstiftning och det saknas ofta motiveringar till varför reglerna införs samt redovisning av alternativa lösningar i det fall det finns ett visst tolkningsutrymme inom ramen för direktivet.¹⁰⁷

Det händer också i vissa fall att det, vid det svenska införlivandet av gemenskapsrätten, föreslås förändringar som inte är föranledda av EG-rätten. Det har i flera fall förekommit att myndigheter utfärdar EG-relaterade föreskrifter som är avsevärt mer långtgående än de krav som ställs i bakomliggande

¹⁰⁵ Riksdagens revisorer Rapport 1997/98:4 s. 55

¹⁰⁶ Statskontoret 1996:7

¹⁰⁷ Riksdagens revisorer Rapport 1997/98:4 s. 52

EG-direktiv. Ofta är det inte motiverat varför dessa särregleringar är nödvändiga och oklarhet uppstår i dessa fall om vad som är att härröra till den bakomliggande EG-rättsliga regleringen. Detta kan leda till ökad byråkrati och kostnader för bl.a. svenska företag.¹⁰⁸

Avsaknad av kontroll och uppföljning

En av de tydligaste svagheterna i det EU-relaterade författningsarbetet som tidigare studier har visat, är att det vanligtvis inte förekommer någon faktisk kontroll eller enhetlig uppföljning av myndigheternas föreskriftsarbete. Även om det i praktiken är förvaltningsmyndigheterna som svarar för den interna normgivningen som EG-rättsakter medför är det dock regeringen som är ansvarig gentemot gemenskapen.

Utan kontroll och uppföljning uppkommer frågan hur regeringen skall kunna avväga och samordna de gemensamma målen i EU-samarbetet och andra nationella politiska mål. En faktisk uppföljning kan ge en samlad överblick och insyn i författningsarbetet. Det kan finnas ett behov av en starkare styrning från regeringen särskilt i de fall där det uppkommer ett tolkningsutrymme i EG-direktivet. Vissa brister förekommer dessutom, som t.ex. överimplementering, vilket i sig pekar på ett principiellt behov av en viss substantiell kontroll.¹⁰⁹

Den bristande kontrollen förklaras främst av att EG-rättsakter ofta rör detaljerade och specifika frågor vilka kräver särskild sakkompetens. Regeringskansliet saknar sådan sakkunskap och har inte heller de resurser som krävs för att kontrollera och följa upp föreskriftsarbetet.¹¹⁰ Det praktiska arbetet föranleder inte heller ett generellt behov av att förstärka kontrollen. De tidigare studierna har visat att myndigheterna generellt sett tillgodoser de EG-rättsliga krav som ställs och enligt kommissionens statistik intar Sverige en tätposition bland EU:s medlemsstater avseende genomförandet av tillämpliga direktiv.

Det kan diskuteras om en kontroll av myndigheternas föreskriftsarbete är ett effektivt utnyttjande av resurser när det EU-relaterade arbetet ändå uppfattas att vara av så god kvalitet. De nationella föreskrifterna granskas i samband med anmälan till kommissionen och eventuella felaktigheter kan där åtgärdas. De avvikelser som uppkommer upptäcks dessutom vanligtvis inte vid en uppföljning eller kontroll utan först i samband med att bestämmelsen börjat tillämpas i enskilda fall.

¹⁰⁸ Statskontoret 1998:27 s. 6

¹⁰⁹ Statskontoret 1996:7 s. 34

¹¹⁰ Statskontoret 1996:7, Riksdagens revisorer Rapport 1997/98:4, Statskontoret 1998:27

Litteratur

Offentligt tryck

Bet. 1973:KU26 Konstitutionsutskottets betänkande till regeringens proposition om ny regeringsform och ny riksdagsordning.

Prop. 1973:90 Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning.

Prop. 1986/87:99 Ledningen av den statliga förvaltningen.

Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.

SOU 1983:39 Politisk styrning – administrativ självständighet.

SOU 1985:40 Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.

SOU 1993:14 EG och våra grundlagar.

SOU 1993:80 Statsförvaltningen och EG.

SOU 1997:9 Flexibel förvaltning – Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur.

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst.

Ds 1998:43 Myndigheternas föreskrifter – handbok i författningsskrivning.

Litteratur

Demokratirådets rapport 1999, Demokrati på svenskt vis (1999).

Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen. Med kommentarer (4:e upplagan 1995).

Holmberg och Stjernquist, Vår författning (11:e upplagan 1998).

Larsson, Torbjörn, Det svenska statsskicket (2:a upplagan 1993).

RRV 1996:50, Förvaltningspolitik i förändring – En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen (1996).

Statskontoret 1996:7, EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning – Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete (1996).

Statskontoret 1998:27, EG-regler och svensk regelkvalitet – åtgärder för att förbättra det svenska arbetet med att reformera och förenkla regler (1998).

Statskontoret 1999:7, Regelförenkling i EU och i Sverige (1999).

Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (19:e upplagan 1998).

Tarschys, Att styra riket – Regeringskansliet 1840-1990 Departementshistoriekommittén (1990).

