



2004:6

Den svenska förvaltningspolitiken i Europa





Regeringskansliet
Enheten för förvaltningsutveckling
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Stöd till Regeringskansliet i kartläggning och analys av hur förvaltningspolitiska frågor hanteras i EU-samarbetet

Finansdepartementets förvaltningspolitiska avdelning gav den 10 september 2003 Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera hur samspelet ser ut mellan den nationella förvaltningspolitiken och den gemensamma förvaltningspolitik som de facto utvecklas inom ramen för EU-samarbetet. En analys skulle göras av hur beslutsprocesserna ser ut i dessa frågor, i vilken utsträckning medlemsstaterna deltar i utformningen av EU:s förvaltningspolitik samt hur beredningsansvaret i Regeringskansliet ser ut och vilka möjligheter det finns att driva för Sverige viktiga förvaltningspolitiska principer. Enligt direktiven ska Statskontoret lämna en slutrapport den 1 mars 2004. Rapporten ska användas som ett underlag för en bedömning av behoven av förvaltningspolitiskt samarbete mellan medlemsstaterna och för förvaltningsministrarnas agerande.

Statskontoret överlämnar härmed slutrapporten *Den svenska förvaltningspolitiken i Europa*. Den innehåller en kartläggning av de viktigaste utvecklingstrenderna inom det gemensamma europeiska förvaltningsområdet och av den svenska beredningsorganisationen. Dessutom bedömer Statskontoret konsekvenserna för Sverige av denna utveckling samt lämnar förslag till åtgärder.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, avdelningsdirektör Magnus Enzell, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Magnus Enzell

Innehåll

1	Sammanfattning och förslag till åtgärder	7
2	Uppdragsbeskrivning.....	11
3	Det gemensamma europeiska förvaltningsområdet – GEF.....	13
4	Utvecklingstrender inom GEF.....	17
4.1	Den förvaltningsrättsliga kontrollen av EU-institutionerna ökar kontinuerligt	17
4.2	Kommissionen fokuserar på sina beredande uppgifter	22
4.3	Relationen mellan unionen och medlemsstaternas förvaltningar blir allt otydligare	29
5	Medlemsstaternas inflytande över utvecklingen inom GEF har varit ganska litet, men kommer att öka.....	37
6	Den svenska beredningsorganisationen är inte optimerad för denna typ av frågor.....	41
	Bilaga 1. Uppdragets direktiv	47

1 Sammanfattning och förslag till åtgärder

Finansdepartementets enhet för förvaltningsutveckling uppdrog åt Statskontoret att kartlägga och analysera samspelet mellan den nationella förvaltningspolitiken och den gemensamma förvaltningspolitik som de facto utvecklas inom ramen för EU-samarbetet. Statskontoret har därför kartlagt utvecklingstrenderna inom det gemensamma europeiska förvaltningsområdet, GEF. GEF kännetecknas av att ansvaret för genomförandet av EU:s beslut ligger på medlemsstaternas egna förvaltningar medan Europeiska kommissionen endast har ett övervakningsansvar.

Utvecklingen kan sammanfattas i följande trender:

Den förvaltningsrättsliga kontrollen av EU-institutionerna ökar. Detta sker primärt genom EG-domstolens rättspraxis, ombudsmannens kodex för god förvaltningssed samt genom det nya konstitutionella fördragsgrunderna vilka dessutom ger medlemsstaterna möjlighet att påverka unionens framtida förvaltningsrättsliga utveckling.

Kommissionen reformerar organisationen för samråd och kunskapsförsörjning och koncentrerar sin verksamhet till de ursprungliga förslagsställande uppgifterna. På grund av detta läggs uppgifter av administrativ karaktär ut på externa förvaltningsorgan. Användningen av expertgrupper riskerar att bli ännu mer splittrad p.g.a. utvidgningen. Det nya fördraget ger dock nya principiella grunder för hur organisationen av samråd ska utformas.

Sveriges förvaltning vävs allt tätare in i det gemensamma europeiska förvaltningsområdet och gränsen mellan de två blir allt otydligare. Den ökande otydligheten beror dels på att europeiska förvaltningsnätverk med delat huvudmannaskap växer fram dels på att sekundärrättslig reglering av sakområden ofta inkluderar specifika organisatoriska lösningar. Denna utveckling sker stegvis och utan att någon part har full insikt i konsekvenserna.

De förvaltningspolitiska konsekvenserna för Sverige är:

Om det konstitutionella fördraget antas tvingas Sverige inom en snar framtid att ta ställning till de europeiska lagar som skall "säkerställa en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration". Sverige har tidigare framgångsrikt påverkat den europeiska förvaltningsrättsliga utvecklingen genom att driva principen om öppenhet. Ur förvaltningspolitisk synvinkel sammanfaller trenden mot tydligare förvaltningsrättsliga regler och administrativ självständighet med svensk förvaltningspolitisk doktrin.

Det nya fördraget tillsammans med kommissionens reformer och utvidgningen ger Sverige skäl att ställa starka krav på unionens organisation för beredning och samråd utifrån våra unika erfarenheter från kommitté- och remissväsendet. Fördraget anger nya principiella grunder för hur unionen skall ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att "ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter" samt ålägger dem att "föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället". Kommissionen skall dessutom speciellt se till att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna "genom omfattande samråd med alla berörda parter".

Sveriges beredningsorganisation behöver utveckla en löpande kontroll över hur den förvaltningspolitiska gråzonen mellan unionen och medlemsstaterna utvecklas. Den svenska beredningsorganisationen är inte optimerad för att identifiera och bereda EU-frågor som får förvaltningspolitiska konsekvenser för Sverige. Det är därför svårt att för närvarande precisera vilken organisatorisk påverkan sakpolitiken har på förvaltningen. Om de organisatoriska förslagen blir för många och omfattande kan den svenska förvaltningspolitikens självständighet och oavhängighet riskeras. Beredningsorganisationen skulle därför behöva utvecklas för att kunna kontinuerligt följa utvecklingen inom detta område.

För att kunna agera tidigt och strategiskt bör därför följande områden utredas vidare:

De förvaltningsrättsliga konsekvenserna av det nya fördraget bör utredas och välunderbyggda positioner bör byggas upp inför förhandlingarna om de nya förvaltningsrättsliga reglerna. Genom att ta initiativ i ett tidigt skede och jobba strategiskt skulle Sverige kunna driva på och till och med leda utvecklingen mot en europeisk förvaltningslag. Fem exempel på områden som särskilt bör utredas är:

- Alla parter rätt att höras i förvaltningsärenden är i dag bara erkänd i praxis, den bör komma till tydligt uttryck i en europeisk förvaltningslag.
- Parter rätt till insyn i förvaltningsärenden som berör dem bör också finnas tydlig uttryckt.
- I dag finns inga tydliga jävsregler, de bör självfallet prioriteras.
- En uttalad serviceskyldighet för unionens tjänstemän bör finnas och åtminstone innefatta en skyldighet att ge information och att motivera beslut på ett förståeligt sätt.
- Slutligen bör det finnas en dokumentationsskyldighet i alla ärenden och processer. Idag finns rätten till tillgång till dokument, men ingen dokumentationsskyldighet.

Erfarenheterna från det svenska remiss- och kommittéväsendet bör användas för att formulera väl underbyggda positioner för hur samråd och kunskapsförsörjning inom Europeiska unionens ska organiseras i framtiden. Remiss- och kommittéväsendet är organisatoriska uttryck för en lång tradition av kunskapsbaserad politik i Sverige. Det består bl.a. av väl beprövade lösningar för hur konsensus kan uppnås under kommittéarbete och hur remisssvaren på väl dokumenterade betänkanden kan vävas in i det slutliga förslaget. Genom att utnyttja dessa erfarenheter kan Sverige aktivt bidra till att förbättra kunskapsbasen och representativiteten i EU:s politiska beslut.

Det bör utredas hur den förvaltningspolitiska gråzonen mellan unionen och medlemsstaterna utvecklas samt hur en mekanism för kontroll av denna utveckling kan skapas. Flera lösningar är tänkbara. Det enklaste alternativet vore att medvetandegöra representationen i Bryssel om behovet att bevaka sekundärrättens påverkan på den svenska förvaltningsorganisationens utveckling. Därmed kunde fler ärenden adresseras till enheten för förvaltningspolitisk utveckling för bevakning och utredning. En annan lösning vore att lägga till en rubrik i mallen för ståndpunktspromemoriorna. Detta skulle tvinga de enskilda tjänstemännen att tänka efter om de sakpolitiska förslag som han eller hon bereder skulle kunna få mer generella förvaltningspolitiska implikationer för Sveriges del. En sådan åtgärd kräver dock att kriterier för när en fråga blir förvaltningspolitiskt relevant sätts på pränt och distribueras internt inom regeringskansliet. Som ett komplement skulle en motsvarighet till framtidsgruppen kunna skapas, inriktad på den förvaltningspolitiska utvecklingen inom EU. På detta sätt skulle medvetenheten om förvaltningspolitiskt relevanta frågor kunna höjas inom beredningsorganisationen.

Det bör slutligen utredas vilka positioner de andra medlemsstaternas har i dessa frågor och vilka alternativa kanaler till inflytande över den förvaltningspolitiska utvecklingen som existerar. Stora delar av den beskrivna utvecklingen ligger utanför medlemsstaternas direkta och formella inflytande. Det informella förvaltningspolitiska samarbetet EPAN har dessutom bara ett marginellt inflytande över utvecklingen. När förslagen når rådsarbetsgrupperna är påverkansmöjligheterna redan starkt begränsade. Beredningsfasen och framför allt expertgrupperna är av stor betydelse eftersom kompetens snarare än storlek avgör graden av inflytande. Tankesmedjor spelar dessutom en viktig roll under initiativfasen genom att producera förslag som sedan tas upp i den formella processen. För att kunna påverka strategiskt är det dessutom viktigt att till fullo förstå de andra medlemsstaternas förvaltningstraditioner och deras positioner inom de ovan beskrivna frågorna.

2 Uppdragsbeskrivning

Finansdepartementets enhet för förvaltningsutveckling uppdrog den 10 september åt Statskontoret att kartlägga och analysera hur förvaltningspolitiska frågor hanteras i EU-samarbetet. Uppdraget bestod av att kartlägga de inslag i EU-samarbetet som kunde karakteriseras som förvaltningspolitiska frågor. Utifrån denna kartläggning skulle en analys göras av hur beslutsprocesserna i dessa frågor ser ut för att utröna i vilken utsträckning medlemsstaterna deltar i utformningen av EU:s förvaltningspolitik. Dessutom skulle beredningsansvaret för dessa frågor analyseras tillsammans med vilka möjligheter det finns att driva för Sverige viktiga förvaltningspolitiska principer. Kartläggningen och analysen skall användas som ett underlag för en bedömning av behoven av förvaltningspolitiskt samarbete mellan medlemsstaterna och för förvaltningsministrarnas agerande.

En första delrapport levererades den 3 november. Den inriktade sig på att skapa en *översikt* över de pågående utvecklingstrenderna. Föreliggande slutrapport använder denna kartläggning för att ytterligare analysera denna utveckling men drar dessutom ut konsekvenserna för Sverige som aktiv del i det gemensamma europeiska förvaltningsområdet samt föreslår ett antal konkreta åtgärder. Rapporten fokuserar huvudsakligen på de områden inom vilka det sker en *aktiv* utveckling som är förvaltningspolitiskt relevant. Detta innebär att områden med en mindre aktiv utveckling, t.ex. inom revisionsrättens område, inte beskrivs lika utförligt.

Magnus Enzell har varit uppdragsledare, Clas Heinegård och Richard Murray har varit referenspersoner och Henrik Frykman har varit arbetande konsult.

3 Det gemensamma europeiska förvaltningsområdet – GEF

För att kunna analysera den förvaltningspolitiska utvecklingen inom EU måste vi inkludera medlemsstaternas förvaltningar i genomförandeorganisationen. Medlemsstaternas 15 förvaltningar och EU:s egen förvaltning, kan beskrivas som ett rättsligt sammanhållet men organisatoriskt heterogent område. Medlemsstaternas förvaltningar har det största genomförandeansvaret genom s.k. indirekt förvaltning medan de centrala EU-institutionerna till största delen har övervakande uppgifter. Detta område benämns härfter det gemensamma europeiska förvaltningsområdet – GEF.

Detta område bygger dels på vissa svaga fördragsrättsliga grunder, dels på viss sekundärrätt, och även på domstolens rättspraxis. Enligt EG-fördragets artikel 202 är det rådet som delegerar befogenheten att genomföra beslut till kommissionen. Det innebär dock inte att det är kommissionen som i första hand genomför besluten. Ansvaret för verkställigheten ligger kvar på medlemsländerna vilka själva finansierar och organiserar genomförandet, genom s.k. indirekt förvaltning.

Kommissionens funktion ligger i första hand i att bevaka att medlemsländernas genomförande är i enlighet med EG-fördraget och de rättsakter som antagits med grund i detta. Genom den så kallade utläggningsspolitiken försöker kommissionen också effektivisera verkställandet av EG-rätten och avlasta sig själv genom att delegera genomförandebefogenheter till nya förvaltningsorgan inom EU och medlemsstaternas förvaltningar. Om kommissionen misstänker att ett medlemsland bryter mot det gemensamma regelverket ska den enligt artikel 226 i EG-fördraget inleda ett så kallat överträdelseförfarande och kan som en sista åtgärd ta upp fallet för avgörande i EG-domstolen. EG-fördragets artikel 227 ger också ett medlemsland möjligheten att anmäla ett annat för brott mot fördraget. Innan ett medlemsland väcker sådan talan måste det dock lägga fram ärendet för kommissionen. Om EG-domstolen konstaterar att medlemslandet bryter mot regelverket

är landet, enligt EG-fördragets artikel 228, skyldigt att vidta de åtgärder som följer av EG-domstolens beslut.

EU:s genomförandeorganisation kontrolleras också av andra aktörer. Europaparlamentet utser den Europeiska ombudsmannen som ska undersöka administrativa missförhållanden i gemenskapsinstitutionernas verksamhet. Den oberoende Revisionsrätten kontrollerar att Europeiska unionens medel används och redovisas på ett korrekt sätt. Arbetet kompletteras av Den europeiska byrån för bedrägeribekämpning, OLAF. Revisionsrättens uppgift är att granska hur EU:s medel används, såväl inom EU:s egna institutioner som i medlemsländerna. Rätten ska pröva om samtliga inkomster och utgifter varit lagliga och korrekta och om den ekonomiska förvaltningen varit sund. Revisionsrättens verksamhet har fått ökad politisk betydelse genom den kritik som EU:s institutioner fått utstå på grund av fusk och misshushållning med EU:s gemensamma medel. Av i stort sett samma orsaker inrättade kommissionen 1999 OLAF.¹ Den är en del av kommissionen, men ska bedriva sina utredningar oberoende. I uppdraget ligger att skydda Europeiska unionens intressen och att bekämpa bedrägerier, korrupktion och alla övriga oegentligheter, inklusive tjänstefel, som begås inom EU-institutionerna.

Eftersom medlemsstaternas förvaltningar är både organisatoriskt och procedurmässigt autonoma har EU inte någon formell rätt att intervensera i medlemsstaternas förvaltningspolitik. Samtidigt skiljer sig medlemsstaternas förvaltningar kraftigt åt i fråga om förvaltningstraditioner, juridiska traditioner, politiska kulturer och organisatoriska strukturer. Denna skillnad ger upphov till en rad problem i genomförandet av EU:s beslut. P.g.a. den stora heterogeniteten i genomförandeorganisationen kan verkställandet av EG-rätten bli ineffektiv och variera kraftigt inom EU-området, eftersom vissa medlemsländer är sämre än andra på att genomföra vissa beslut eller därför att vissa medlemsländer inte har råd att genomföra alla beslut på bästa sätt. Detta problem, som kan kallas implementeringsunderskottet, kommer dessutom att öka radikalt när EU får tio nya medlemsstater. Om man kan tala om en central styrning av genomförandeorganisationen så sker den

¹ OLAF är den franska förkortningen av d'Office européen de lutte antifraude.

genom en form av målstyrning genom direktiv, kombinerat med juridisk efterkontroll genom överträdelseförfarandet. Denna styrning riskerar dock att bli för svag genom utvidgningen. Samtidigt har EU:s egen förvaltningsrätt aldrig utvecklats på något systematiskt sätt och innehåller fortfarande stora luckor jämfört med medlemsstaternas förvaltningsrättsliga standarder. Det finns därför ett behov av att utveckla EU:s förvaltningsrätt på central nivå och inom vissa områden utveckla effektivare styrmedel gentemot de nya medlemsländerna för att säkerställa ett effektivt genomförande av EG-rätten inom hela EU.

4 Utvecklingstrender inom GEF

4.1 Den förvaltningsrättsliga kontrollen av EU-institutionerna ökar kontinuerligt

EG-domstolen har drivit fram en förvaltningsrättslig praxis för EU:s tjänstemän

EG-domstolen och förstainstansrätten spelar en central förvaltningspolitisk roll i EU-samarbetet. I avsaknad av en bindande förvaltningsrätt har domstolens rättspraxis, angående vad som ska anses vara ”god förvaltning” på europeisk nivå, kommit att få allt större betydelse. Det är ett arbete som pågått sedan mitten av 80-talet och som påbörjades innan ombudsmannen fick i uppgift att utreda det motsatta begreppet ”administrativa missförhållanden” och innan rätten till god förvaltning skrevs in i stadgan för grundläggande rättigheter. Idag finns en etablerad rättspraxis angående uttolkningen av ”principen om god förvaltning”. Denna anger bl.a.:

- Principen om att alla beslut som fattas av EU:s institutioner ska vara korrekt motiverade, vilken återfinns i EG-fördragets artikel 253. EG-domstolen har i en rad fall specificerat vad som ska anses vara en ”korrekt motivering”.
- Principen att alla direkt berörda parter ska höras har etablerats av domstolen, då administrativa myndigheter ofta utför ett domstolsliknande arbete. Under sådana omständigheter är det viktigt att den som är berörd får möjlighet att ge sin syn på ärendet.
- Försiktighetsprincipen, att myndigheter måste ta in all relevant information när de bedömer ett ärende, har också etablerats av domstolen.
- Principen om rätten till information, att berörda parter ska få ta del av relevant information i ärendet, upplysas om hur det administrativa förfarandet i ärendet ser ut och vilka möjligheter de har att överklaga ett beslut är ytterligare ett exempel på hur principen om god förvaltning har konkretiserats genom domstolens arbete.

Domstolen har vidare tagit ställning till de få förvaltningsrättsliga regler som återfinns i fördragen. I det här fallet är EG-fördragets artikel 39.4 den mest relevanta. Där stadgas att den fria rörligheten för personer inte ska tillämpas på anställning i offentlig tjänst. Domstolen har dock vid ett flertal tillfällen haft anledning att ta ställning till vad som ska anses med ”offentlig tjänst” och resultatet har blivit en relativt snäv tolkning. Offentlig tjänst ska bara innebära vissa tjänster i offentlig förvaltning, till exempel diplomattjänster, vissa polis- och försvarstjänster, höga poster i departement och juridiska instanser. Övriga offentligt anställda omfattas alltså av principen om fri rörlighet på arbetsmarknaden.

Europeiska ombudsmannens har tagit fram en kodex för god förvaltningssed

Även om EU:s institutioner och deras tjänstemän inte lyder under någon bindande förvaltningslag har vissa interna regler för god förvaltning tagits fram. I november 1998 inledde den europeiska ombudsmannen en undersökning på eget initiativ av huruvida det vid de olika gemenskapsinstitutionerna fanns någon kodex för god förvaltningssed för tjänstemännen i deras kontakter med allmänheten. Resultatet var tämligen nedslående. Den 28 juli 1999 presenterade ombudsmannen därför en kodex för god förvaltningssed i form av ett förslag till rekommendationer till kommissionen, rådet och Europaparlamentet. Liknande förslag till rekommendationer riktades också till andra institutioner och organ under hösten 1999.

Ombudsmannen fortsatte därefter att driva frågan inom ramen för det konvent som hade till uppgift att utarbeta Europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna. När den antogs som politiskt dokument i december 2000 fanns också rätten till god förvaltning med som artikel 41. Ombudsmannen har emellertid velat se en bindande förvaltningsrätt för unionens institutioner och har drivit frågan om att kodifiera domstolens rättspraxis i en förvaltningsrätt för EU:s institutioner i Europaparlamentet.

Ett viktigt steg mot detta togs när Europaparlamentet i september 2001 antog en resolution som godkände en kodex för god för-

valtningssed som skulle gälla för unionens samtliga institutioner och organ. I samma resolution, som nästan helt grundade sig på ombudsmannens förslag, uppmanades kommissionen att lägga fram ett förslag till en bindande förordning utifrån kodexen för god förvaltningssed. Så har emellertid inte skett ännu, delvis därför att fördragsgrunden var alltför osäker.² Ärendet kan komma att få ny aktualitet om och när unionen får en ny grundlag med tydligare fördragsgrund för en bindande förvaltningslag.

Det konstitutionella fördraget kommer att ge medlemsstaterna ett ökat inflytande över förvaltningspolitiken på unionsnivå

EU har endast en svag fördragsgrund för att kunna skapa bindande förvaltningspolitiska regler för sina egna institutioner. I enlighet med subsidiaritetsprincipen finns det inte heller någon fördragsgrund för att kunna skapa förvaltningsrättsliga regler riktade mot medlemsstaternas förvaltningar. Det förslag till konstitution som framtidskonventet arbetat fram och som nu behandlas under regeringskonferensen innehåller emellertid ett flertal artiklar som kommer att få förvaltningspolitisk betydelse.

Till skillnad från gällande fördrag innehåller framtidskonventets förslag till ny konstitution för EU en rad skrivelser som kan få förvaltningsrättslig betydelse. Flera artiklar omnämner nya principiella grunder för institutionernas handlande. Artikel I-46 innehåller utökade krav på ”lämpligt” och ”omfattande” samråd samt ”öppen, tydlig, regelbunden” dialog inom unionens åtgärdsområden. Enligt artikel I-49 ska unionens institutioner utföra sitt arbete så ”öppet som möjligt” i syfte att ”främja en god förvaltning” och varje unionsmedborgare skall ”ha rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och myndigheters handlingar, oberoende av i vilken form dess handlingar föreligger”.

Dessa principiella grunder ges konkreta rättsgrunder i kapitel III. Artikel III-304 är av speciellt intresse eftersom den stadgar att regler för en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration skall/får fastställas i europeiska lagar. Den exakta

² Europaparlamentet föreslog att förordningen skulle läggas fram på grundval av artikel 308 (EG).

betydelsen är fortfarande oklar eftersom den varierar beroende på språkversion. Utkastet anger att europeiska lagar

- *“får” fastställa särskilda bestämmelser (svensk version)*
- *” fixe les dispositions spécifiques” (fransk version)*
- *”shall establish specific provisions to that end”(engelsk version)*

Unionens institutioner ska vidare enligt III-305 ”erkänna vikten av öppenhet i sitt arbete och ... i sina arbetsordningar fastställa särskilda bestämmelser om allmänhetens tillgångar till handlingar”. Det bör dessutom nämnas att kraven på motiveringar av beslut skärps genom den nya utökade kontrollen av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Om dessa förhållandevis öppna skrivningar går igenom kan man förvänta sig att domstolen kommer att fortsätta sitt aktiva arbete med att närmare uttolka vad dessa principer betyder i konkreta situationer.

Artikel III-185 fastslår för första gången att medlemsstaternas faktiska nationella genomförande av unionsrätten är en fråga av gemensamt intresse. Den stadgar att: ”Unionen får stödja medlemsstaternas ansträngningar att förbättra sin förmåga att genomföra unionsrätten. Ingen medlemsstat skall vara skyldig att utnyttja sådant stöd. Åtgärder som är nödvändiga för detta ändamål skall fastställas, i europeiska lagar.” Även om motivet för artikelns införande ursprungligen var att stödja de nya medlemsstaternas förvaltningsuppbyggnad, kan artikeln i framtiden komma att användas för mer långtgående interveneringsförsök mot medlemsstaternas förvaltningar t.ex. inom området e-förvaltning. Artikel III-185 innebär dessutom en möjlig rättsgrund för att formalisera det nuvarande informella förvaltningspolitiska samarbetet.

Stadgan om de grundläggande rättigheterna omvandlas från politiskt dokument till fördragstext. Den utgör kapitel två och har döpts till: *Den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna*. Allmänhetens rätt till ”god förvaltning” visavi EU:s institutioner har här fördragsfäst i artikel II-41. ”God förvaltning” har genom rättspraxis (se även avsnittet om EG-domstolen) kommit att betyda bl.a. opartisk behandling, rätten

för den berörde att bli hörd innan en åtgärd vidtas mot denne, rätten för denne att få tillgång till de akter som berör honom eller henne och kravet på att förvaltningen ska motivera sina beslut utifrån vissa kriterier. Att principen införs i kapitel II innebär dock inte något mer än att tidigare rättspraxis nu fördragsfästs eller att unionen får nya förvaltningsrättsliga befogenheter. Detta beror på att artikel II-51 begränsar uttolkningen av hela kapitel II på så sätt att texten inte skall innebära någon utvidgning av unionsrätten bortom vad som fastställs i andra delar av konstitutionen. Dessa nya fördragsgrunder utgör en utvidgning av det förvaltningspolitiska manöverutrymmet för medlemsstaterna jämfört med de nuvarande fördragen.

Dagens fördragsgrunder består av vissa generella regler av förvaltningsrättslig karaktär. Artikel 253 i EG-fördraget föreskriver att de regler som fattas av EU:s institutioner ska vara motiverade. Det är en förvaltningsrättslig artikel såtillvida att den slår fast hur en institution måste agera när den fattar sina beslut. Artikel 255 i EG-fördraget som stadgar unionsmedborgarnas rätt att ta del av handlingar från kommissionen, rådet och Europaparlamentet är också av förvaltningsrättslig karaktär. Vidare kan artikel 288 i EG-fördraget nämnas, vilken föreskriver att gemenskapen ska ersätta de skador som orsakats av dess institutioner eller av anställda under tjänsteutövning.

De nuvarande fördragen ger unionen väldigt begränsade möjligheter att ha synpunkter på hur medlemsstaterna väljer att implementera EU:s beslut. Den så kallade "lojalitetsprincipen", vilken finns uttryckt i artikel 10 i EG-fördraget, ålägger medlemsstaterna att underlätta fullgörandet av gemenskapens uppgifter. Den enda artikel som mer specifikt talar om medlemsländernas förvaltningar gör det i negativ mening. EG-fördragets artikel 39 om fri rörlighet för arbetstagare inom unionen stadgar i den fjärde paragrafen att bestämmelserna i artikeln inte ska tillämpas på anställda i offentlig tjänst. Denna formulering har dock tolkats snävt av EG-domstolen, vilket har tvingat medlemsstaterna att underlätta offentligt anställdas rörlighet på den gemensamma arbetsmarknaden.

4.2 Kommissionen fokuserar på sina beredande uppgifter

Kommissionen lägger ut administrativa uppgifter till fristående organ

I februari år 2000 presenterade den ny tillsatta kommissionen under Romano Prodi nya styrelseformer i EU som en av sina fyra strategiska prioriteringar inför den kommande mandatperioden. Det resulterade bland annat i den ”Vitbok om styrelseformerna i EU”³, som publicerades i sin slutgiltiga version den 25 juli 2001. Vitboken lade bl.a. fram förslag om ökad medverkan, bättre politiska beslut och utläggning av verksamheter på andra typer av förvaltningsorgan. Beslut, lagstiftning och genomförande skall bl.a. förbättras genom att förenkla lagstiftningen, begränsa dess volym samt genom att förbättra kunskapsinhämtningen och systematiskt använda konsekvensanalyser.

Som ett resultat av dessa två vitböcker bedriver Kommissionen sedan ett antal år tillbaka, en systematisk politik för att lägga ut olika verksamheter på olika typer av förvaltningsorgan inom EU och medlemsstaternas förvaltningar. Avsikten är i första hand att uppnå en mer effektiv efterlevnad och implementering av gemenskapslagstiftningen. I reformen av sin egen administration skiljer kommissionen på kärnverksamhet och icke-kärnverksamhet. Kärnverksamhet är uppgifter som kommissionen enligt fördragen måste utföra själv. Icke-kärnverksamhet utgörs av olika administrativa och verkställande uppgifter vilka kommissionen med en ny politik vill lägga ut på olika förvaltningsorgan inom EU.

Utläggning kan ta sig flera olika uttryck. Det mest omtalade på senare år är delegeringen av utförande till så kallade EU-myndigheter. En EU-myndighet är ett gemenskapsorgan som inrättas genom en EG-förordning⁴ och de kan vara av tre olika typer:

³ KOM (2001) 428

⁴ I regel med EG-fördragets artikel 308 som grund.

- *Reglerande myndigheter* – med kompetens att godkänna, registrera och övervaka hur vissa produkter marknadsförs/säljs på den inre marknaden (exempel: Europeiska läkemedelsmyndigheten, inrättad 1993).
- *Inspekterande myndigheter* – med kompetens att inspektera medlemsstaternas förvaltningar (exempel: Europeiska byrån för sjösäkerhet, inrättad 2002).
- *Informationsförmedlande myndigheter* – med kompetens att samla in och sprida information i nätverk som de själva sköter (exempel: Europeiska livsmedelsmyndigheten, inrättad 2002).

Utläggningen till EU-myndigheter har, som Statskontoret tidigare konstaterat, haft en påverkan på svensk förvaltning.⁵ Svenska myndigheter blir involverade i EU-myndigheternas verksamheter, vilket kan innebära vissa skyldigheter. Det finns också en risk för ökade utgifter i den svenska statsbudgeten samtidigt som svensk lagstiftning kan påverkas av de krav som medföljer vissa EG-förordningar om att inrätta EU-myndigheter.

En annan form av utläggning kan ske enligt EU:s nya budgetförordning vilken medger att kommissionen överlåter vissa genomförandeuppgifter till genomförandeorgan när den genomför EU-budgeten i indirekt form. Kommissionen ansvarar för att genomföra ett stort antal gemenskapsprogram som helt eller delvis finansieras ur EU:s allmänna budget. Under de senaste årtiondena har kommissionen också i ökad utsträckning tillgodosett sitt behov av administrativt stöd för att genomföra gemenskapsprogram genom att teckna kontrakt med ett stort antal privaträttsliga leverantörer s.k. tekniska kontor. Den här utläggningen av genomförandeuppgifter kan ske till tre olika sorters förvaltningsorgan:

- Genomförandeorgan – som ska genomföra ett helt, eller delar av, ett gemenskapsprogram som kräver stor teknisk/finansiell sakkunskap.

⁵ Statskontoret 2003:14

- Nätverk av nationella organ – ska genomföra omfattande gemenskapsprogram där det finns behov av att ta hänsyn till nationella särdrag.
- Tekniska kontor – ska via kontrakt tillhandahålla tekniska/administrativa uppgifter i samband med programgenomförande.

Ett sista sätt att lägga ut genomförandeuppgifter är genom så kallade trepartsavtal. Det innebär i korthet upprättandet av ett skrivet avtal mellan kommissionen, en medlemsstat och offentliga organ på regional/lokal nivå. Syftet är att förbättra det vertikala samarbetet mellan olika nivåer inom EU för att därigenom effektivisera genomförandet av EU:s beslut. Det regionala/lokala organet åtar sig att genomföra vissa åtgärder för att uppnå vissa mål som anges i en ramlagstiftning. Arbetet med trepartsavtal är under förberedelsestadiet.

Utläggningen till EU-myndigheter har, som Statskontoret tidigare konstaterat, haft en påverkan på svensk förvaltning.⁶ Svenska myndigheter blir involverade i EU-myndigheternas verksamheter, vilket kan innebära vissa skyldigheter. Det finns också en risk för ökade utgifter i den svenska statsbudgeten samtidigt som svensk lagstiftning kan påverkas av de krav som medföljer vissa EG-förordningar om att inrätta EU-myndigheter.

Kommissionen reformerar organisationen för kunskapsinhämtning och samråd

Medlemsstaterna prioriterar ofta samordningen och styrning av kommittéarbetet under besluts- och genomförandefasen. För en liten stat kan det dock vara en poäng att fokusera på initiativ- och beredningsfasen under den politiska processen. Graden av inflytande är inte på samma sätt beroende av statens storlek utan snarare relaterad till graden av expertkunskap. Arbetet med dessa grupper är dock väldigt splittrat, informellt och ogenomskinligt och lämnar stort utrymme för strategiskt agerande från enskilda stater. 1999 fanns 850 förtecknade expertgrupper och cirka 500 undergrupper till dessa. Allt eftersom unionen växer ökar trycket

⁶ Statskontoret 2003:14

på dessa kommittéer och expertgrupper och arbetet riskerar att splittras ännu mer.⁷ Kommissionen har inlett ett reformarbete för att reglera användningen av sakkunskap och samråd.

Kommissionen fastställde i meddelandet KOM (2002) 713 de grundläggande principer och interna riktlinjer som ska tillämpas vid insamling och användning av sakkunskap under alla faser av utarbetandet av politiska åtgärder. Underrubriken är: ”*Improving the knowledge base for better policies.*” Initiativet utgår ifrån insikten att samspelet mellan politiska beslutsfattare, experter, berörda parter och allmänhet är ett allt viktigare led i beslutsfattandet, och uppmärksamheten måste därför riktas, inte bara mot de *politiska resultaten*, utan också mot *beslutsprocessen*. Två mål har satts upp:

- att hjälpa kommissionens avdelningar att uppbåda och utnyttja den lämpligaste expertisen och att bygga en god kunskapsbas för bättre politiska beslut.
- att stärka kommissionen i dess strävan att se till att förfarandet för insamling och användning av sakkunnigutlåtanden är trovärdigt.

De resulterande principerna bygger på ”goda lösningar” som används inom och utanför kommissionen. Riktlinjerna avser insamling och användning av sakkunskap och resurser i vid mening, inte enbart vetenskaplig sakkunskap. Riktlinjerna skall också tillämpas när det gäller det samråd som sker genom de expertgrupper som tillsätts av kommissionen, men som befinner sig utanför de formella beslutsförfaranden som föreskrivs i fördraget och sekundärlagstiftningen. Principerna kan sammanfattas i tre uppmaningar till kommissionen. Denna bör alltid:

1. inhämta utlåtanden som håller en lämplig och hög kvalitet,
2. inhämta och använda utlåtanden på ett öppet sätt,
3. sörja för effektiva och proportionerliga metoder för insamling och användning av sakkunnigutlåtanden.

Kommissionen anger vidare i meddelandet om konsekvensanalys KOM (2002) 276 att man från och med 2003 gradvis kommer att

⁷ Ds 2003:16, s. 16.

införa en konsekvensanalys för alla viktiga initiativ till ny lagstiftning eller politiska åtgärder, som bland annat omfattar en analys av lagförslagets konsekvenser och en konsekvensanalys ur ett perspektiv av hållbar utveckling (i ekonomiskt, socialt och ekologiskt hänseende).

I meddelandet KOM (2002) 704 "Mot en bättre struktur för samråd och dialog" har kommissionen också visat en avsikt att på ett tidigt stadium i utarbetandet av politiska åtgärder inleda en mer systematisk dialog med europeiska och nationella sammanslutningar. Kommissionen diskuterar förutsättningarna för samråd och lägger ner följande fem allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter.

1. Alla meddelanden rörande samrådet skall vara tydliga och koncisa och innehålla alla de uppgifter som krävs för att underlätta svaren.
2. När kommissionen definierar målgrupperna för ett samrådsförfarande bör den se till att berörda parter har möjlighet att yttra sig.
3. Kommissionen skall sörja för lämplig publicitet och anpassa sina kommunikationskanaler för att tillgodose behoven hos alla målgrupper. Offentliga samråd med allmänheten skall alltid offentliggöras på en gemensam portal på Internet, utan att andra kommunikationskanaler utesluts.
4. Kommissionen bör se till att det finns tillräckligt med tid för planering och svar på inbjudningar och skriftliga bidrag. Kommissionen bör sträva efter att ge parterna minst åtta veckor på sig att svara i samband med skriftliga offentliga samråd och att informera om möten senast 20 arbetsdagar i förväg.
5. Inkomna bidrag bör bekräftas genom mottagningsbevis. Resultatet av det offentliga samrådet bör presenteras på webbsidor som är länkade till den gemensamma portalen på Internet.

Även konventet signalerade i utkastet till ett konstitutionellt fördrag för Europa en höjd ambitionsnivå angående samråd med

berörda parter. Artikel 46 som behandlar principen om deltagande i demokratiska processer anger att:

1. Unionens institutioner skall på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden.
2. Unionens institutioner skall föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället.
3. Genom omfattande samråd med alla berörda parter skall kommissionen se till att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.

Dessa principer har inga motsvarande mer precisa rättsgrunder uttryckta i kapitel III. Vilken roll dessa paragrafer kommer att spela och vilken innebörd begreppen ”lämpligt sätt”, ”öppen, tydlig och regelbunden dialog” samt ”omfattande samråd” till slut kommer att ges är ännu för osäkert att säga. De kan dock komma att spela en roll i bedömningen av kommissionens åtgärder och kan kanske i framtiden ges en närmare innebörd genom EG-domstolens arbete.

Kommissionen reformerar sin interna administration

Kommissionen presenterade en vitbok om administrativa reformer den 1 mars 2000⁸ som innehåller 98 förslag på hur kommissionens arbetssätt och organisation ska förändras. Det övergripande syftet är att vidta åtgärder som på lång sikt kan leda fram till en modern och effektiv organisationskultur inom kommissionen som skall koncentrera sig på de ursprungliga förslagsställande uppgifterna. Ett antal grundläggande principer identifierades, vilka skulle ligga till grund för reformerna: effektivitet, ansvarsskyldighet, ansvarstagande samt insyn och öppenhet. Handlingsplanen delades in i fyra områden:

⁸ KOM (2000) 200

Serviceandan inom kommissionen förstärks genom att bl.a. skapa uppförandenormer för den offentliga förvaltningen, en uppförandekodex för god förvaltning, nya regler för allmänhetens tillgång till handlingar, en förbättrad dialog med det civila samhället, ramavtal med Europaparlamentet, informations- och kommunikationsteknologi inom kommissionen och slutligen snabbare utbetalningar.

Prioritering och resursfördelning förbättras genom att införa tydligare verksamhetsbaserad styrning med inriktning på mål och resultat (Activity Based Management, ABM). Detta nya styrinstrument bygger på strategisk verksamhetsplanering, utvärdering och revision. Målsättningen är att tydligare sammankoppla politiska prioriteringar med det operativa arbete som sker på generaldirektoraten för att därigenom kunna utveckla en strategi för att systematiskt lägga ut verksamheter på olika organ och/eller på medlemsstaternas förvaltningar.

Personalpolitiken moderniseras genom tretton olika typer av reformer: resultatinkriktad ledarorganisation, rekryteringspolitik, karriärstruktur inklusive personalbedömning och befordran, karriärvägledning inklusive rörlighet och motarbetande av otillräckliga prestationer, utbildning, visstidsanställda, lika möjligheter och balanserad könsfördelning, arbetsmiljö och sociala förmåner, öppenhet i personalpolitiken, disciplin, regler för uppgiftslämnande, löner och pensioner samt hur reformerna påverkar de personella resurserna.

Revisionen, den ekonomiska styrningen och kontrollen förbättras genom att förtydliga ansvarsfördelningen mellan aktörer på olika nivåer inom organisationen. Kommissionen genomför åtgärder inom sju områden: befogenhetsstrukturer, ansvar och ansvarsskyldighet för ekonomichefer på generaldirektoraten och lägre chefer, inrättandet av en centraliserad internrevisionstjänst och en central finanstjänst. Vidare berörs den ekonomiska styrningen och kontrollen inom generaldirektoraten, personalpolitik och utbildning samt skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen.

Avsikten var att majoriteten av förslagen skulle vara genomförda före årsskiftet 2002/2003 och så här långt anser sig kommissionen ha uppfyllt sina åtaganden på 87 punkter. Vitboken har dessutom resulterat i en kodex för gott förvaltningsuppträdande (*Code of Good Administrative Behaviour*), som antogs den 13 september 2000. Den specificerar vad kommissionen anser vara god förvaltningssed och ställer upp ett antal uppföranderegler för de egna tjänstemännen. Vitboken har också givit upphov till ett antal tjänsteföreskrifter vilka behandlar personalpolitiska frågor om rekrytering, löner, pensioner, karriärsystem etc.

4.3 Relationen mellan unionen och medlemsstaternas förvaltningar blir allt otydligare

Gemenskapen har tillförskansat sig möjligheter att påverka medlemsstaternas förvaltningar.

Eftersom unionen saknar kompetens på det förvaltningspolitiska området förekommer det inte någon egentlig förvaltningspolitisk sekundärrätt (förordningar, direktiv och beslut). Samtidigt ställer nästan all lagstiftning någon sorts krav på hur genomförandet ska ske och det finns många exempel på sekundärrätt som får förvaltningspolitiska konsekvenser i medlemsländerna. Detta gäller framförallt den inre marknaden. Det kan handla om effekter på förvaltningens organisation, men också om mer djupgående påverkan av förvaltningspolitisk doktrin. Medvetenheten om och uppmärksamheten på detta är emellertid begränsad på nationell nivå.⁹

Vilka förvaltningskrav som ställs på medlemsstaterna varierar starkt beroende på vilken sektor som är berörd. Inom jordbruksområdet har gemenskapen kompetens att föreskriva inrättandet av specifika myndigheter, medan de befogenheterna saknas inom andra områden. En fullständig studie av all lagstiftning som har förvaltningspolitiska dimensioner är emellertid knappast möjlig och här kan det därför inte bli frågan om annat än exempli-

⁹ Demmke, Christoph (2002): *Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services*. Eipascope 2002/2: s. 9

fieringar av hur påverkan kan se ut. Sekundärrättsliga regleringar kan påverka medlemsstaternas förvaltningsorganisationer på tre olika typer sätt: genom direkta institutionella krav, genom att förändra spelreglerna för förvaltningen och genom att förändra förväntningar och perceptioner.

Ett exempel på hur EU:s lagstiftning ställer direkta institutionella krav på medlemsstaterna är regelverket inom telekommunikationssektorn. Redan i det första direktivet som antogs 1988 stipuleras att medlemsstaterna ska utse en oberoende myndighet för genomförandet.¹⁰ Samma sorts krav återfinns också i det nya regelverk, ett ramdirektiv och fyra särdirektiv, som antogs 2001/2002 och som ersatte tidigare direktiv. Ramdirektiv 2002/21 är betydligt mer detaljerat än den föregående lagstiftningen på området när det gäller bestämmelser för de nationella regleringsmyndigheterna. I artikel 3 fastslås återigen att medlemsstaterna ska ”garantera sina respektive nationella regleringsmyndigheters oberoende”. Ramdirektivet innehåller dessutom en rad föreskrifter för vilka befogenheter och uppgifter som åligger de nationella regleringsmyndigheterna samt bestämmelser för hur de ska utföra sitt arbete. Bland annat innehåller ramdirektivet regler om genomsynlighet i de nationella regleringsmyndigheternas verksamhet. Liknande bestämmelser återfinns på flera andra områden, bland annat inom postsektorn,¹¹ elmarknaden¹² och den civila luftfarten.¹³ Gemensamt för samtliga områden är att sekundärrätten ställer krav på inrättandet av oberoende nationella regleringsmyndigheter och att dessa ska arbeta öppet, även om det är upp till medlemsstaterna själva att specificera de mer precisa reglerna för hur myndigheterna ska fungera. För svenskt vidkommande har de här villkoren inte haft någon avgörande betydelse, men det intressanta här är de organisatoriska krav som sekundärrätten trots allt ställer på hur genomförandet ska ske.

¹⁰ Direktiv 88/301/EG

¹¹ Direktiv 97/67/EG

¹² Direktiv 96/92 EG

¹³ Förordning 95/93/EG

Ett exempel på lagstiftning som kan ha ändrat spelreglerna för svensk förvaltningsrätt är förordningen om tillgång till handlingar hos EU:s institutioner.¹⁴ I Amsterdamfördraget skrevs regler om handlingsoffentlighet i EU:s institutioner för första gången in i EU:s fördrag.¹⁵ Det ledde till att en förordning antogs våren 2001, som närmare preciserar reglernas omfattning. I den skrevs explicit att nationella regler för tillgång till handlingar inte skulle påverkas. Samtidigt infördes dock en artikel som säger: ”När en medlemsstat tar emot en begäran om att få tillgång till en handling medlemsstaten innehar och som härrör från en institution skall medlemsstaten, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut, rådgöra med institutionen i fråga för att fatta ett beslut som inte äventyrar att syftena med denna förordning uppnås.”

Ett exempel på hur EU:s sekundärrätt kan påverka förväntningar och perceptioner i den svenska förvaltningsorganisationen är det datadirektiv som EU antog 1995 där det fastställs att personuppgifter vid databehandling bara får samlas in för särskilt angivna ändamål.¹⁶ Undantag är användning för privata eller journalistiska ändamål, samt då den registrerade givit sitt samtycke. Bakgrunden till lagen var att reglerna för den inre marknaden förutsatte att datauppgifter kunde flöda fritt mellan EU:s medlemsländer. Det skapade också ett behov av en gemensam nivå för skydd mot integritetskränkningar i samband med behandling av personuppgifter. I Sverige har direktivet omsatts till en ny lag: personuppgiftslagen (PUL). Den antogs av riksdagen 1998, men har senare ändrats, bland annat till följd av kraftiga protester. Debatten har handlat om huruvida PUL är förenligt med olika delar av offentlighetsprincipen. Det gäller då framför allt handlingsoffentligheten i Tryckfrihetsförordningen. I samband med PUL:s tillkomst ändrades nämligen också sekretesslagens paragraf 7:16 som numera lyder: ”Sekretess gäller för personuppgift om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med person-

¹⁴ Förordning (EG) 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar

¹⁵ Artikel 255 (EG)

¹⁶ Direktiv 95/46/EG

uppgiftslagen.” Genom hänvisningen till PUL skiljs nu vanliga medborgare från till exempel journalister i fråga om tillgång till myndigheters handlingar som innehåller personuppgifter. För att avgöra om utlämnandet kan medföra att en uppgift behandlas i strid med PUL måste en myndighet efterfråga syftet, vilket Tryckfrihetsförordningen tydligt förbjuder. Av bland annat den här orsaken är personuppgiftslagen just nu föremål för en översyn. Det har funnits en oro att den här skrivningen skulle komma att begränsa den svenska handlingsoffentligheten när det gäller att lämna ut EU-dokument. Visserligen är det fortfarande den svenska myndigheten som själv fattar beslut om att lämna ut handlingen, men många oroas över att förvaltningskulturen påverkas mot slutenhet av kravet på att rådgöra med den berörda institutionen. Det kan också komma att påverka svensk handlingsoffentlighet om EG-domstolen längre fram skulle finna anledning att ta upp och pröva skrivningarna i förordningen.

Unionen kommer att behöva stödja uppbyggnaden av de nya medlemsstaternas förvaltningskapacitet

EU:s verkställighetsorganisation står inför sin kanske största utmaning någonsin när unionen får tio nya medlemmar. Gemensamt för majoriteten av de här länderna är att de har nationella förvaltningar som förväntas få problem med de krav som ett EU-medlemskap ställer. Av den anledningen har unionen under flera år försökt stödja uppbyggnaden av deras respektive förvaltningsorganisationer. EU:s bistånds- och utvecklingspolitik omfattar över hundra länder i olika delar av världen och är uppdelad på flera olika program, i första hand utifrån geografiska områden. Majoriteten av dessa inkluderar också stödinsatser för att utveckla den offentliga förvaltningen i mottagarländerna.

Det förvaltningsbistånd som riktar sig till ansökarländerna ryms huvudsakligen inom det så kallade Phare-programmet, ett av de tre instrument som Europeiska gemenskaperna finansierar för att hjälpa ansökarländerna i Central- och Östeuropa inför deras kommande anslutningar till unionen.¹⁷ Phare inrättades redan 1989 av

¹⁷ De övriga två är ISPA (Instrument for Structural Policies for PreAccession) och Sapard (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), som båda inrättades år 2000.

Europeiska rådet och är en fransk förkortning för ”*Pologne et Hongrie: Aide à la Reconstruction Économique*”.¹⁸ eftersom programmet ursprungligen riktade sig till Polen och Ungern. I dag omfattar det tio av ansökarländerna; Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern. De övriga tre ansökarländerna, Cypern, Malta och Turkiet, omfattas av andra stödprogram.

Det var emellertid först i samband med Europeiska rådets möte i Luxemburg 1997, när den nuvarande utvidgningsprocessen sjösattes, som Phare blev det främsta finansiella instrumentet inom den föranslutningsstrategi som antagits. Europeiska rådet godkände vid sitt möte i Berlin en årlig budget för Phare-programmet på 1,5 miljarder euro för åren 2002–2006, alltså nästan 10 miljarder kronor. Av dessa har cirka 30 procent öronmärkts för att stödja institutionell uppbyggnad och nödvändiga förvaltningsreformer i anslutarländerna. I första hand skulle det målet främjas med hjälp av så kallad *twinning*.

Twinning, i den form begreppet nu används, kodifierades i samband med toppmötet i Luxemburg 1997. Den grundläggande tanken är att medlemsländerna ska ställa sin kompetens inom offentlig förvaltning till kandidatländernas förfogande för att möjliggöra en snabb utvidgning. Det här innebär att arbetet i första hand ska utföras av tjänstemän i offentlig tjänst och inte av extern konsultexpertis. I grova drag går *twinning* till så att tjänstemän från en myndighet i ett av EU:s medlemsländer under en period av minst ett år stödjer en systemmyndighet i ett kandidatland. Numera finns *twinning* också i en alternativ form, så kallad ”*twinning light*”, som är en tidsmässigt mer begränsad insats. Dessutom ger Byrån för tekniskt bistånd och informationsutbyte, TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office), möjlighet till mer riktade insatser under upp till två veckors tid.

Proceduren för att etablera ett *twinning*projekt tar avstamp i kandidatländernas årliga nationella program. Utifrån dessa identifieras områden där *twinning* kan vara aktuellt och i nästa steg

¹⁸ Förordning (EEG) nr 3906/89 om ekonomiskt stöd till Polen och Ungern.

informerar kommissionens generaldirektorat för utvidgning av medlemsländerna, genom deras nationella kontaktpunkt (NCP), om respektive kandidatlands behov av twinningarrangemang. Därefter kan medlemsländerna lämna förslag till projekt som de är villiga att utföra inom de angivna områdena. Numera aviseras twinninganbudet land för land och därefter har medlemsländerna två månader på sig att utarbeta sina förslag. I slutänden är det kandidatlandet självt, som tillsammans med kommissionen, tar ställning till vilket förslag de tycker är mest attraktivt.

För de tio länder som blir nya medlemmar av unionen under år 2004 kommer Phare-programmet gradvis att fasas ut fram till år 2006. Det här innebär med andra ord att förvaltningsbiståndet minskar. Under åren 2004–2006 ska twinning koncentreras till färre områden för de nya medlemmarna och istället intensifieras mot de resterande ansökarländerna, alltså Bulgarien, Rumänien och Turkiet.

E-förvaltningsinitiativen kan komma att påverka medlemsstaternas förvaltningar

Inom EU sker samarbetet om IT-politiken inom ramen för initiativet eEurope – ett informationssamhälle för alla. Syftet med eEurope är att påskynda spridningen av digital teknik i hela Europa och se till att alla medborgare har de färdigheter som krävs för att använda tekniken. Det är i sin tur ett medel och en nödvändighet för att uppnå målen i Lissabonstrategin. En central del i eEurope är e-förvaltning, eller eGovernment, som handlar om att medborgarna ska ha elektronisk och interaktiv tillgång till den offentliga förvaltningen. En effektiv implementering av det initiativet anses emellertid kräva både förändringar i nationella lagstiftningar och organisationen av medlemsstaternas förvaltningar.

Europeiska rådet har antagit två handlingsplaner för e-Europe. Den första sträckte sig fram till 2002 och där lovade medlemsländerna att alla grundläggande offentliga tjänster skulle kunna nås via Internet senast i slutet av 2002. Kommissionen har konstaterat att mycket har uppnåtts på det här området, men att många tjänster fortfarande saknar interaktivitet. Arbetet går nu

vidare inom ramen för den nya handlingsplanen eEurope 2005. Där sägs att Europa senast år 2005 ska ha en e-förvaltning, vilket konkretiseras i form av ett antal föreslagna åtgärder, bland annat:

- **Bredbandsanslutning:** medlemsstaterna bör sikta mot att samtliga offentliga förvaltningars Internetanslutningar ska vara bredbandsbaserade senast i slutet av 2005.
- **Interaktiva offentliga tjänster:** Senast i slutet av 2004 ska medlemsstaterna se till att grundläggande offentliga tjänster är interaktiva.
- **Offentlig upphandling:** Senast i slutet av 2005 ska medlemsstaterna genomföra en betydande del av sin upphandling på elektronisk väg.
- **Offentliga Internetanslutningspunkter:** Alla medborgare ska ha tillgång till Internet på offentliga platser i sina kommuner/samhällen, företrädesvis med bredbandsanslutning.

Kandidat- och anslutarländerna har av Europeiska rådet uppmanats att ansluta sig till Lissabonstrategin. Det har resulterat i att de, tillsammans med kommissionen, har sjösatt initiativet eEurope+. Inom ramen för detta har de antagit handlingsplanen eEurope+ 2003, inom vilket frågan om e-förvaltning också behandlas. Kandidatländerna kommer vid sin anslutning att fasa in i handlingsplanen för eEurope 2005. I handlingsplanen för eEurope 2005 talas om fyra åtgärder för att uppnå målet med en e-förvaltning för Europa senast 2005:

1. Politiska åtgärder: lagstiftningen på nationell och europeisk nivå ska anpassas.
2. Utbytet av erfarenheter och goda arbetsmetoder och även lärdomar från misslyckanden ska främjas mellan länderna.
3. De politiska satsningarna ska utvärderas regelbundet i så kallade benchmarkingrapporter som kommissionen sammanställer för alla länder.
4. Den existerande e-politiken ska samordnas bättre med hjälp av en styrgrupp.

Som ett inslag i handlingsplanerna för eEurope har två konferenser om e-förvaltning hållits, senast i Como den 7–8 juli, under italienskt ordförandeskap. I den resolution som ministrarna där antog sägs bland annat att en effektiv implementering av e-förvaltning kräver en djupgående omorganisering av de offentliga förvaltningarna: nya styrmodeller, förändringar i lagstiftning och utbildning av personal. Det här är ett behov som också lyfts fram av kommissionen i ett nyligen publicerat meddelande om e-förvaltning.¹⁹ Utbytet av erfarenheter och goda arbetsmetoder ska också främjas genom nyss nämnda konferenser. I samband med dessa anordnas utställningar och utmärkelser delas ut till lyckade e-förvaltningsprojekt.

Arbetsgruppen för e-förvaltning inom det europeiska förvaltningsnätverket EPAN har också en central roll att spela i utbytet mellan de nationella förvaltningarna. Ytterligare ett inslag som är nära kopplat till utbytet är benchmarking av de framsteg som gjorts, utifrån de mål som handlingsplanen eEurope 2005 ställer upp. Kommissionen publicerar benchmarkingrapporterna från de offentliga förvaltningarna på webbsidan ”Top of the web”,²⁰ som de hoppas ska stimulera erfarenhetsutbyte. För att finansiera de insatser som krävs för att uppnå målen i handlingsplanen eEurope 2005, har rådet antagit ett flerårigt program för övervakning av eEurope, spridning av goda arbetsmetoder och förbättrad nät- och informationssäkerhet.²¹

¹⁹ KOM (2003) 567, slutlig

²⁰ www.topoftheweb.net Finansdepartementet

²¹ MODINIS (Monitoring of eEurope, Dissemination of good practices and the improvement of Network and Information Security).

5 Medlemsstaternas inflytande över utvecklingen inom GEF har varit ganska litet, men kommer att öka

Medlemsstaterna har inte något formellt inflytande över utvecklingen av domstolens rättspraxis eller ombudsmannens initiativ till en förvaltningslag. Medlemsstaterna har dock ett formellt inflytande på primärrättens utveckling genom regeringskonferensen och på sekundärrättens organisatoriska implikationer, samt förvaltningsbiståndets utformning.

European Public Administration Network (EPAN) är ett informellt nätverk för förvaltningsutbyte mellan EU:s medlemsländer. Utöver dessa deltar också EIPA (European Institute of Public Administration), kommissionen och sedan i somras även kandidat- och anslutarländerna. Ursprungligen handlade EPAN om att generaldirektörerna för statstjänstemannasystemen träffades och diskuterade gemensamma frågor, men sedan deras första möte 1983 har nätverket vuxit betydligt. Idag består det också av flera arbetsgrupper som bland annat ägnar sig åt benchmarking av nationella förvaltningar, e-förvaltning och frågor om rörlighet för tjänstemän inom förvaltningen.

Medlemsstaternas ministrar med ansvar för förvaltningspolitik träffades första gången i Maastricht 1988. Då de träffades i december 2004, under det italienska ordförandeskapet, hade det bara förflutit ett halvår sedan ministrarna senast träffades på Rhodos under grekiskt ordförandeskap. Det kommer dock inte att bli något möte under 2005.

Generaldirektörerna (GD) har sedan starten 1983 träffats två gånger per år och genomfört mer än 40 möten. Deras möten förbereds av en "Utökad generaldirektörstrojka", som består av generaldirektörer från föregående, nuvarande och de två kommande ordförandeländerna. Dessutom deltar representanter från kommissionen och EIPA. Medlemmarna i den här trojkan utser i sin tur representanter ur den egna organisationen till ett sekretariat som bland annat har till uppgift att förbereda GD-

mötet, och skriva utkast till resolutioner. Ansvaret för att organisera och finansiera EPAN:s möten faller i första hand på det land som för tillfället innehar ordförandeskapet i EU.

År 1995 satte generaldirektörerna i EPAN samman en *ad hoc*-grupp som skulle behandla frågan om fri rörlighet för tjänstemän i medlemsstaternas förvaltningar. Gruppen kom senare att ombildas till en permanent arbetsgrupp under EPAN och fick utvidgade arbetsuppgifter efter ett beslut i samband med ett GD-möte i Uppsala 2001. I dag ägnar sig gruppen åt bredare personalpolitiska frågor och benämns HRM-gruppen (Human resource management group), även om rörligheten mellan medlemsstaternas förvaltningar fortfarande är central. HRM-gruppen fick sitt senaste arbetsprogram från generaldirektörernas möte i spanska Logronos i maj 2002. Där angavs att gruppen till och med 2003 bland annat skulle ägna sig åt frågan om hur e-förvaltning påverkar HRM, utbyte mellan EU och medlemsstaternas förvaltningar, prestationsbaserade lönesystem och naturligtvis också den fria rörligheten. Under det italienska ordförandeskapet uppdateras de frågor som gruppen ska arbeta med. HRM-gruppen skiljer sig från de övriga arbetsgrupperna i EPAN såtillvida att kommissionen spelar en betydligt mer aktiv roll. Orsaken till det ligger i att frågorna om den fria rörligheten är fördragsfästa, vilket ger kommissionen ett tydligare mandat.

Innovative public service-gruppen (IPSG) inom EPAN bildades 1998 och fick som övergripande uppgift av GD-mötet att fokusera på frågor om hur den offentliga förvaltningen kan moderniseras, framför allt genom att lyfta fram och sprida goda exempel genom olika initiativ. IPSG har idag i första hand tre uppgifter: De ska driva kvalitetskonferenser för offentlig förvaltning, de ska stimulera och förbättra användandet av CAF – ett självvärderingssystem för nationella förvaltningar – och de ska driva ett nätverk för benchmarking. För var och en av uppgifterna finns subgrupper och IPSG fungerar som en styrgrupp för deras verksamhet.

En av subgrupperna inom IPSG är ansvarig för att anordna så kallade kvalitetskonferenser inom offentlig förvaltning. Här pre-

senteras och utbyts goda exempel och tanken är att det ska fungera som ett forum för erfarenhetsutbyte. Lissabon stod värd för den första kvalitetskonferensen år 2000 och två år senare var det Köpenhamns tur. Hösten 2004 hålls den tredje konferensen i Rotterdam.

CAF är en självvärderingsmodell för offentlig verksamhet som utvecklats av IPSG. En pilotversion presenterades på den första kvalitetskonferensen i Lissabon och en uppdaterad version följde vid den andra konferensen i Köpenhamn. Modellen vänder sig till myndigheter och andra offentliga verksamheter på nationell, regional och lokal nivå i EU:s medlemsländer. EIPA används som en resursenhet för att uppmuntra användandet av CAF och bistår också med en webbsida där resultaten av självvärderingarna publiceras. En svensk version av CAF har utformats av Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) i samarbete med Institutet för kvalitetsutveckling (SIQ), samt en referensgrupp med deltagare från statliga myndigheter. Under det italienska ordförandeskapet hölls en konferens om CAF den 17 november.

The European Benchmarking Network (EBN) inom IPSG började egentligen som ett så kallat "learning lab", alltså en sorts tillfällig arbetsgrupp inom EPAN. Med tiden utvecklades den till en subgrupp som haft till uppgift att stimulera internationell benchmarking mellan nationella förvaltningar i EU. Det mer specifika uppdrag gruppen fick från generaldirektörernas möte i Brügge 2001 var att EBN skulle vara ett forum för olika benchmarking-partners i medlemsländerna samt att den skulle utveckla, distribuera och informera om nya benchmarking-tekniker. Gruppen är numera upplöst och uppgifterna sköts av IPSG. "Learning labs" har startats på flera andra områden. Syftet har då bl.a. varit att jämföra användandet av indikatorer, att benchmarka tillgängligheten till offentlig service, att jämföra praxis och utbyta erfarenheter rörande offentlig upphandling.

Den tredje arbetsgruppen är den grupp som arbetar med frågor om e-förvaltning och som redan nämnts i ett tidigare avsnitt.

6 Den svenska beredningsorganisationen är inte optimerad för denna typ av frågor

För att kunna kartlägga de delar av den svenska beredningsorganisationen som ansvarar för förvaltningspolitiskt relevanta frågor måste vi närmare förstå vad detta begrepp innebär. Eftersom förvaltningspolitik från början är en avlöpare från det bredare begreppet författningspolitik bör det avgränsas mot å ena sidan författningspolitik å andra sidan mot andra sakpolitiska initiativ med organisatoriska konsekvenser.

Författningspolitik inkluderar till skillnad från förvaltningspolitik hela statssystemets uppbyggnad – t.ex. valsysteem, folkrepresentationens organisation, och den grundläggande maktindelningen i det politiska systemet. Förvaltningspolitiken begränsar sig till att behandla den offentliga administrationens organisation och arbetssätt. Förvaltningspolitikens innehåll bygger därför ofta på de mer eller mindre historiskt givna doktriner och organisationsmodeller som förvaltningen är uppbyggd på samt de normativa föreställningar som finns om hur förvaltningen borde fungera i termer av effektivitet, rättssäkerhet och representativitet. Förvaltningspolitiken måste vidare avgränsas från de organisatoriska konsekvenser som följer av sakpolitiska beslut, men som inte får några generella konsekvenser för förvaltningens principiella eller organisatoriska uppbyggnad. Förvaltningspolitiken kan ses som ett horisontellt politikområde som berör organiseringen av förvaltningen och som skär tvärs igenom de olika vertikala sakpolitiska områdena. Det är först när ett beslut påverkar de *generella principerna* i den förvaltningspolitiska doktrinen som vi kan beteckna det som förvaltningspolitiskt relevant. Idag sker inte någon systematisk bedömning av den förvaltningspolitiska relevansen av sakfrågor inom den svenska beredningsorganisationen.

Enligt förordningen om regeringskansliet²² ska EU-frågor fördelas enligt följande schema:

- Enligt § 2.2 skall lagstiftningsärenden som gäller allmänt förvaltningsrättsliga ämnen beredas av justitiedepartementet.
- Enligt § 6.1 skall förvaltningsärenden som gäller allmänna frågor om statsförvaltningen och övergripande frågor om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet samt rationalisering inom statsförvaltningen beredas av finansdepartementet.

Detta betyder mer konkret att ärenden som uppkommer inom de olika utvecklingstrender vi har kartlagt i detta PM bereds enligt följande:

- Regeringskonferensen och frågor om styrelseformer bereds i den institutionella gruppen i utrikesdepartementets EU-enhet. Dessutom finns en så kallad framtidsgrupp, som är ett nätverk av kontaktpersoner inom de flesta departementen. Framtidsgruppen yttrar sig över frågor som hör till regeringskonferensen, men det är statsrådsberedningen som har det politiska ansvaret.
- Överträdelseärenden bereds av utrikesdepartementets rättssekretariat för EU-frågor (UD-ERS), som också följer utvecklingen av EG-domstolens rättspraxis.
- Frågor rörande en europeisk förvaltningslag bereds av grundlagsenheten, L6, på justitiedepartementet.
- Reformerna av EU:s genomförandeorganisation bereds av förvaltningspolitiska avdelningen på finansdepartementet (FI PP) samt av UD-EU:s institutionella grupp. Relaterade personalpolitiska frågor om tjänsteföreskrifter hanteras av den personalpolitiska enheten på finansdepartementets förvaltningspolitiska avdelning (FI PP).
- Frågor om förvaltningsbistånd till kandidatländerna handläggs av utrikesdepartementets EU-enhet och "Gruppen för utvidgning, Agenda 2007 – Östra EU". Sida har sedan januari 2001

²² SFS 2002:1045

övertagit funktionen som Nationell kontaktpunkt (NCP) från UD.

- Frågor om e-förvaltning faller dels på näringsdepartementets enhet för IT, forskning och utveckling (N ITFoU) dels på finansdepartementets enhet för förvaltningsutveckling (FI F). Lissabonprocessen i allmänhet hanteras av utrikesdepartementets enhet för Europeiska unionen (UD EU).
- Lagstiftningsfrågor som har konsekvenser för kommuner och landsting tillhör finansdepartementets enhet för kommunal lagstiftning (FI KL). Eftersom det i mallen för ståndpunktspromemoriorna finns en obligatorisk rubrik som heter "Konsekvenser för stat, kommun, landsting, företag och enskilda" uppmärksammas dessa frågor särskilt under beredningen av varje förslag.²³
- Frågor som hör till det informella förvaltningspolitiska samarbetet bereds av enheten för förvaltningsutveckling och personalpolitiska enheten på finansdepartementet (FI F & FI PP).

Det kan vid en första överblick synas som om beredningsorganisationen täcker in de flesta ärenden som vi har beskrivit i detta PM. Det finns dock vissa problem i beredningsorganisationen.

Fördelningen och sorteringen av EU-ärenden görs på representationen i Bryssel utifrån ett kodsysteem baserat på rådets kategorisering av ärendet, varefter handlingar skickas till berört eller berörda departement.²⁴ Det sker ingen övergripande bedömning av ärendets natur vid sorteringen. Detta innebär att bara ärenden som har uppenbar förvaltningspolitisk relevans, d.v.s. de som kodas som sådana, skickas till justitiedepartementets grundlagsenhet eller till finansdepartementets enhet för förvaltningsutveckling.

²³ Cirkulär med riktlinjer för handläggning av EU-frågor. Cirkulär 3, bilaga 1: Mall för ståndpunktspromemoria, s 19. Regeringskansliet, 2003.

²⁴ Ett nytt system håller emellertid på att utarbetas där fördelningen görs elektroniskt via förvaltningsavdelningen i RK. Det kommer sannolikt att tas i bruk vid årsskiftet 2003/2004.

När ståndpunkts-PM bereds i RK görs en konsekvensanalys, utifrån en fastställd mall.²⁵ Konsekvensanalysen ska bland annat ta ställning till konsekvenser för kommuner och landsting. Som beredningen av ärenden ser ut i dag faller ansvaret för att bedöma om en sakpolitisk fråga är förvaltningspolitiskt relevant på den enskilde tjänstemannen. Om han eller hon tror att en fråga kan få förvaltningspolitiska konsekvenser ska denne ta kontakt med enheten för förvaltningsutveckling på finansdepartementet.

Ståndpunkts-PM ligger sedan till grund för de instruktioner som utgår till den svenska representationen i Bryssel när förhandlingar i rådsarbetsgrupper inleds. När ärendet sedan når COREPER går UD:s EU-enhet in mer aktivt. Ofta är det också i det här skedet som andra departement upptäcker att de är berörda. Efter behandling i COREPER sker förberedelse inför rådsmöte och riksdagens EU-nämnd ska då få ta del av skriftliga underlag en vecka i förväg.

Det görs alltså ingen systematisk förvaltningspolitisk konsekvensanalys av sakpolitiska förslag som kan ha organisatoriska implikationer inom ramen för utarbetandet av ståndpunktspromemoriorna. En bidragande anledning är att det inte finns någon rubrik i mallen till ståndpunktspromemorian om förvaltningspolitiska konsekvenser. Även om det skulle finnas en, finns ingen allmänt tillgänglig sammanställning av principer som en sådan bedömning skulle kunna baseras på. Kommunikationen mellan de olika avdelningarna som har ett förvaltningspolitiskt beredningsansvar fungerar vidare mindre tillfredställande. T.ex. har den avdelning som bereder förvaltningsbiståndet inte någon löpande kontakt med finansdepartementets enhet för förvaltningsutveckling. Under beredningen av öppenhetsfrågan inom EU hade grundlagsenheten inte heller någon kontakt med enheten för förvaltningsutveckling.

²⁵ När ärendet har nått berört departement skrivs initialt en fakta PM, som skickas till Riksdagen. Fakta PM ska beredas i RK med samtliga berörda departement, UD:s EU-enhet och FI BA – när de är berörda. Parallellt utarbetas en ståndpunkts PM, som idealt baseras på ett remissförfarande eller kontakter med en referensgrupp.

Sammantaget innebär detta att den svenska beredningsorganisationen skulle kunna bli bättre på att hantera EU-ärenden som har en förvaltningspolitisk relevans. Beredningsorganisationen för EU-frågor skulle kunna utredas för att bättre kunna anpassas för att bereda förvaltningspolitiskt relevanta EU-frågor. En rubrik i mallen för ståndpunktspromemoriorna skulle t.ex. tvinga de enskilda tjänstemännen att tänka efter om de sakpolitiska förslag som han eller hon bereder skulle kunna få mer generella förvaltningspolitiska implikationer för Sveriges del. En sådan åtgärd kräver dock att kriterier för när en fråga blir förvaltningspolitiskt relevant sätts på pränt och distribueras internt inom regeringskansliet. Som ett komplement skulle en motsvarighet till framtidsgruppen kunna skapas, inriktad på den förvaltningspolitiska utvecklingen inom EU. På detta sätt skulle medvetenheten om förvaltningspolitiskt relevanta frågor kunna höjas inom regeringskansliet. Alternativt skulle representationen i Bryssel kunna medvetandegöras om behovet att bevaka den svenska förvaltningsmodellen och därmed sända fler ärenden till avdelningen för förvaltningspolitisk utveckling för bevakning och utredning. Vid behov skulle denna kunna tända en varningslampa om initiativen överskrider unionens befogenheter inom det förvaltningspolitiska området.

Uppdragets direktiv

Bilaga 1



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Enheten för förvaltningsutveckling

2003-09-10

Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2003-09-19
Dnr. 2003/420-5

Till avd.....	S
Kontakt med.....	
Beslut.....	GD
Datum: 19/9-03	Sign. hu

Stöd till Regeringskansliet i kartläggning och analys av hur förvaltningspolitiska frågor hanteras i EU-samarbetet

Medlemsstaternas förvaltningspolitik omfattas inte formellt av EU-samarbetet utan anses vara en nationell angelägenhet. I praktiken aktualiserar emellertid EU-samarbetet en rad förvaltningspolitiska frågor. Det finns därför skäl att se närmare på hur samspelet ser ut mellan den nationella förvaltningspolitiken och den gemensamma förvaltningspolitik som de facto utvecklas inom ramen för EU-samarbetet.

En kartläggning bör därför göras av vilka inslag i EU-samarbetet som kan karakteriseras som förvaltningspolitiska frågor. Utifrån kartläggningen bör en analys göras av hur beslutsprocesserna ser ut i dessa frågor. I vilken utsträckning deltar medlemsstaterna i utformningen av EU:s förvaltningspolitik och i vilken utsträckning sker den förvaltningspolitiska utvecklingen internt inom institutionerna utan möjligheter för medlemsstaternas påverkan? I den mån vi som medlemsstat involveras i beslutsprocessen är det intressant att analysera hur beredningsansvaret ser ut i Regeringskansliet och vilka möjligheter vi har att driva för Sverige viktiga förvaltningspolitiska principer. När det gäller den interna förvaltningspolitiska utvecklingen som är utom räckhåll för vår direkta påverkan är det intressant att analysera vilka konsekvenser som kan uppstå för den nationella förvaltningspolitiken.

Kartläggningen och analysen skall användas som ett underlag för en bedömning av behoven av förvaltningspolitiskt samarbete mellan medlemsstaterna och för förvaltningsministrarnas agerande.

Finansdepartementets enhet för förvaltningsutveckling har mot denna bakgrund överenskommit med Statskontoret om att kontoret som

stabsstöd till Regeringskansliet skall kartlägga och analysera hur förvaltningspolitiska frågor hanteras i EU-samarbetet. En första rapport skall lämnas den 3 november 2003 och en slutrapport den 1 mars 2004.



Håkan Färm
departementsråd