Ref KB Occ

Statsförvaltningen och EG

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

National Library of Sweden

Betänkande av Utredningen om statsförvaltningen och EG

SOU
1993:80

Ref KB Occ

Statsförvaltningen och EG

Betänkande av Utredningen om statsförvaltningen och EG

SOU
1993:80

Statens offentliga utredningar
1993:80
Justitiedepartementet

Statsförvaltningen och EG

Betänkande av Utredningen om statsförvaltningen och EG
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Graphic Systems AB, Malmö 1993

ISBN 91-38-13425-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Reidunn Laurén

Genom beslut den 23 januari 1992 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om statsrätt och förvaltningsrätt att tillkalla en särskild utredare att inom regeringskansliet utreda vissa frågor om den svenska statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett svenskt EG-medlemskap m.m. Med stöd av detta bemyndigande förordnade statsrådet Reidunn Laurén den 7 april 1992 rättschefen Bengt-Åke Nilsson som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 10 september 1992 avdelningsdirektörerna Tina Ekedahl och Thomas Pålsson, Statskontoret. Experterna har biträtt utredningen i det löpande arbetet.

Till sekreterare förordnades hovrättsassessorn Pia Johansson fr.o.m. den 1 oktober 1992.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om statsförvaltningen och EG.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande (SOU 1993:80) Statsförvaltningen och EG.

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm i augusti 1993

Bengt-Åke Nilsson

/Pia Johansson

Innehåll

Förkortningar 11

Sammanfattning 13

Del I Bakgrund 23

1 *Utredningsuppdraget* 23
1.1 Direktiven 24
1.2 Arbetets uppläggning 25

2 *Den svenska förvaltningsmodellen* 27
2.1 Förvaltningsorganisationen 27
2.2 Förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna 28

3 *Sverige i internationella förhandlingar* 31
3.1 Internationella förhandlingar ur konstitutionell synvinkel 31
3.2 Ombud 33

4 *Integrationsarbetet i regeringskansliet* 37
4.1 Organisationen för integrationsarbetet 37
4.2 Arbetsgrupperna och sekretessen 40

5 *Det svenska kommittéväsendet* 43
5.1 Regeringens utredningsorgan 43
5.2 Kommittéväsendet i ett EG-perspektiv 44

6 *Intresseorganisationernas roll i beredningsprocessen* . . 47
6.1 Intresseorganisationerna i den svenska beredningsprocessen 47
6.2 Intresseorganisationerna i EG:s beredningsprocess 48
6.3 Hur ser det ut i EG-länderna 48
6.4 Synpunkter på intresseorganisationernas medverkan i EG-frågornas beredning 49
6.4.1 Intresseorganisationerna 49
6.4.2 Arbetsgruppsordförandena 51

7 *Från en kol- och stålunion till Europeiska unionen* 53
7.1 EG växer fram 53
7.2 Europeiska gemenskaperna (EG) 53
7.3 Fördraget om Europeiska unionen 56

8 *EES-avtalet* 61
8.1 Allmän bakgrund 61
8.2 EES-avtalets institutionella uppbyggnad 61
8.2.1 EES-rådet 62
8.2.2 Gemensamma EES-kommittén 62
8.2.3 EES gemensamma parlamentarikerkommitté . 62
8.2.4 Rådgivande EES-kommittén 63
8.2.5 Organ för övervakning av EES-avtalet 63
8.2.6 EFTA-domstolen 63
8.3 Beredningsprocessen 64

9 *Gemenskapernas institutioner* 67
9.1 Inledning 67
9.2 Kommissionen 67
9.3 Rådet 71
9.4 Europaparlamentet 75
9.5 EG-domstolen 77
9.6 Revisionsrätten 79
9.7 Ekonomiska och sociala kommittén (ECOSOC) 79

10 *Kommissionens och rådets beredningsorgan* 81
10.1 Inledning 81
10.2 Kommissionens expertkommittéer 81
10.3 Kommissionens delegerade beslutskompetens 82
10.4 Coreper och rådets arbetsgrupper 86

11 *Beslutsprocessen i EG* 89
11.1 Inledning 89
11.2 Kommissionen 89
11.3 Rådet 91
11.4 Budgetprocessen 94

12 *EG-frågornas behandling i några medlemsländer* 97
12.1 Inledning 97
12.2 Danmark 98
12.2.1 Specialutskotten 99
12.2.2 EG-utskottet på tjänstemannanivå 100
12.2.3 Regeringens EG-utskott 101
12.2.4 Folketingets EG-utskott 102
12.2.5 Arbetet inför ministerrådet 103
12.2.6 Arbetet i kommissionens expertkommittéer . . 105
12.3 Storbritannien 106

12.4 Irland 110
12.5 Frankrike 114
12.6 Tyskland 116

Del II Myndighetsstudier 121

1 *EG-arbetet i departement och förvaltningsmyndigheter* 121
1.1 Inledning 121
1.2 Myndigheternas synpunkter i sammanfattning 122

2 *Arbetsmiljöområdet (Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetarskyddsstyrelsen)* 129
2.1 Arbetarskyddsstyrelsens uppgifter 129
2.2 EG-organ inom arbetsmiljöområdet 129
2.3 EG-organ som Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetarskyddsstyrelsen bör vara företrädda i 133
2.4 Uppgifter och organisation i integrationsarbetet 134
2.5 Former för samverkan 137
2.6 Hittillsvarande erfarenheter och behov 138

3 *Finansiella tjänster (Finansdepartementet och Finansinspektionen)* 141
3.1 Finansinspektionens uppgifter 141
3.2 EG-organ inom området för finansiella tjänster 141
3.3 EG-organ som Finansdepartementet och Finansinspektionen bör vara företrädda i 144
3.4 Uppgifter och organisation i integrationsarbetet 144
3.5 Former för samverkan 146
3.6 Hittillsvarande erfarenheter och behov 146

4 *Jordbruksområdet (Jordbruksdepartementet och Statens jordbruksverk)* . . . 149
4.1 Jordbruksverkets uppgifter 149
4.2 EG-organ inom jordbruksområdet 149
4.3 EG-organ som Jordbruksdepartementet och Jordbruksverket bör vara företrädda i 153
4.4 Uppgifter och organisation i integrationsarbetet 154
4.5 Former för samverkan 156
4.6 Hittillsvarande erfarenheter och behov 157

5 *Konkurrensområdet (Näringsdepartementet och Konkurrensverket)* 159
5.1 Konkurrensverkets uppgifter 159
5.2 EG-organ inom konkurrensområdet 159
5.3 EG-organ som Näringsdepartementet och Konkurrensverket bör vara företrädda i 160

5.4 Uppgifter och organisation i integrationsarbetet 162
5.5 Former för samverkan 164
5.6 Hittillsvarande erfarenheter och behov 165

6 *Socialförsäkringsområdet (Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket)* 167
6.1 Riksförsäkringsverkets uppgifter 167
6.2 EG-organ inom socialförsäkringsområdet 167
6.3 EG-organ som Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket bör vara företrädda i 168
6.4 Uppgifter och organisation i integrationsarbetet 169
6.5 Former för samverkan 171
6.6 Hittillsvarande erfarenheter och behov 171

7 *Sveriges Riksbank* 173
7.1 Riksbankens medverkan i EG-arbete 173
7.2 Riksbankens uppgifter 174
7.3 EG-organ inom sakområdet 174
7.4 Synpunkter på Riksbankens representation i EG-organ och i svenska samrådsorgan 176

Del III Överväganden och förslag 181

1 *Europaintegrationen* 181

2 *Ett enhetligt svenskt agerande inom EG* 183

3 *Den svenska förvaltningsmodellen i ett EG-perspektiv* 185

4 *Regeringen och förvaltningsmyndigheterna i integrationsarbetet* 189
4.1 Förberedelser inför ett EG-medlemskap 189
4.2 Det löpande EG-arbetet 193

5 *EG-frågornas beredning* 197
5.1 Allmänna utgångspunkter 197
5.2 Samordning av beredning av EG-frågor 198
5.3 Det svenska kommittéväsendet i ett EG-perspektiv 200
5.4 Intresseorganisationernas roll i den svenska beredningsprocessen 203
5.5 Remissförfarande 205

6 *Svensk representation i EG-organen* 209
6.1 Allmänna utgångspunkter 209
6.2 Arbetet i kommissionen 210
6.3 Kommittéer på verkställighetsstadiet 212

6.4 Kommissionstjänstemännen 212
6.5 Arbetet i rådet 213
6.6 EG-domstolen 214

7 *Förordnanden, instruktioner och återrapportering* 217
7.1 Förordnanden 217
7.2 Instruktioner 218
7.2.1 Instruktionens utformning 221

Bilaga A 223

Förkortningar

BAC	Banking Advisory Committee, Rådgivande bankkommittén
bet.	Betänkande
BIS	Banken för internationell betalningsutjämning
CAP	Common Agricultural Policy, EG:s gemensamma jordbrukspolitik
Coreper	Comité des Représentants Permanents, De ständiga representanternas kommitté
Ds	Departementsserien
ECB	Europeiska centralbanken
ECBS	Europeiska centralbankssystemet
ECOSOC	Ekonomiska och sociala kommittén
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna
EKSG	Europeiska kol- och stålgemenskapen
EMI	Europeiska monetära institutet
EMU	Ekonomiska och monetära unionen
EMS	Europeiska monetära systemet
EPC	Europeiska politiska kommittén
ESA	EFTA Surviellance Authority
Euratom	Europeiska Atomenergigemenskapen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, det allmänna tull- och handelsavtalet
GJP	Gemensamma jordbrukspolitiken
KU	Konstitutionsutskottet
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
prop.	Proposition
S.G.C.I.	Le Secrétariat Générale de Coordination d'Affaires Internationales et Economic
SJK	Särskilda jordbrukskommittén
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Inledning

Den fortgående internationaliseringen, där Europaintegrationen för Sveriges del utgör det dominerande inslaget, påverkar i allt större utsträckning det svenska samhällets politiska och ekonomiska villkor. Internationaliseringen har medfört att ekonomiska och politiska frågor allt oftare knyts till internationella förhållanden och att för Sverige och dess medborgare viktiga beslut fattas utanför landets gränser. Gränserna mellan nationella och internationella frågor suddas ut.

Europeiska gemenskaperna (EG) är en mellanfolklig organisation med överstatliga funktioner. Det som skiljer EG-samarbetet från annat internationellt samarbete är att ett medlemskap i EG bl.a. medför att Sverige för en obegränsad tid inte endast åtar sig folkrättsliga förpliktelser utan även överlåter vissa statsrättsliga befogenheter, bl.a normgivningsmakten inom vissa områden, till EG:s institutioner. Beslutsfattandet i EG:s råd och övriga institutioner sker i enlighet med bestämmelserna i de gemenskapsfördrag som Sverige vid ett medlemskap kommer att tillträda. Beslutens bindande verkan uppstår för Sveriges del för att riksdagen med stöd av 10 kap. 5 § regeringsformen, överlåtit viss beslutanderätt till gemenskaperna. Inom dessa sakområden har EG kompetens att fatta beslut som direkt skall tillämpas av svenska myndigheter och enskilda. Sverige, liksom övriga medlemsländer kommer dock att under kommissionens arbete med dess förslag och rådets beredning av förslagen att ha möjlighet att påverka besluten genom sina företrädare i olika EG-organ.

Vid ett svenskt medlemskap i EG blir det regeringens uppgift att med ansvar inför riksdagen forma den politik som skall styra Sveriges uppträdande i EG:s olika organ.

Beredning- och beslutsprocessen inom EG är komplicerad. Mycket förenklat kan man beskriva beslutsförfarandet inom EG så här. På eget initiativ utarbetar kommissionen ett förslag till beslut. Det finns inga fasta principer för hur kommissionen skall arbeta fram ett förslag. Ibland biträds kommissionen av oberoende konsulter eller av experter från medlemsländerna eller företrädare för intresseorganisationer. Kommissionen kan också börja sin förankringsprocess med att informellt sända sitt förslag på remiss till företrädare för de olika nationella statsförvaltningarna. Om inte kommissionen tillagts befogenhet att på egen hand utfärda rättsakter föreläggs förslaget rådet för beslut. När rådet i förekommande fall inhämtat yttrande från parlamentet och andra remissorgan läggs ansvaret för ärendets fortsatta beredning på rådets beredningsorgan Coreper eller,

inom särskilda sakområden, på andra permanenta kommittéer såsom Särskilda jordbrukskommittén och Monetära kommittén. Dessa ständiga kommittéer hänskjuter oftast beredningen till arbetsgrupper som analyserar kommissionens förslag och föreslår tillägg eller ändringar. Efter beredningen fattar rådet sitt beslut.

Ett EG-medlemskap kommer att kräva ökade och delvis förändrade utrednings-, beredning- och förhandlingsinsatser av regeringskansliet. Den svenska förvaltningsmodellen karaktäriseras av ett litet regeringskansli och fristående, till viss del självständiga förvaltningsmyndigheter. Ett bibehållande av denna modell kommer bl.a. att kräva att tjänstemän från förvaltningsmyndigheterna i stor utsträckning bereder underlag för Sveriges position i EG-frågor samt aktivt medverkar i EG-samarbetet som representanter, experter eller företrädare för Sverige. Det svenska deltagandet i EG-samarbetet kommer därför att kräva stora insatser från förvaltningsmyndigheternas sida. Stora krav kommer att ställas på samverkan mellan regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna.

Utredningsuppdraget

Vår uppgift kan sammanfattningsvis sägas ha varit att inom ramen för nu gällande grundlagsbestämmelser och med bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen analysera hur regeringen/departementen och förvaltningsmyndigheterna skall kunna samverka i EG-integrationen. Uppdraget har avgränsats till att avse förhållandena mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna och myndigheterna sinsemellan. Enligt direktiven skall vi således inte lämna förslag rörande regeringskansliets organisation och arbetsformer vid ett EG-medlemskap.

Vi har också övervägt hur Sverige bör vara representerat i olika EG-organ samt hur instruktionsgivning och återrapportering bör ske.

Andra frågor som undersökts är det svenska kommittéväsendets funktion i ett EG-perspektiv samt intresseorganisationernas roll i beredningsprocessen i EG-frågor i regeringskansliet.

Betänkandets disposition

I betänkandets inledande del, **del I**, redogör vi kortfattat för den svenska förvaltningsmodellen (avsnitt 2), Sverige i internationella förhandlingar (avsnitt 3), det svenska kommittéväsendet (avsnitt 5) och intresseorganisationernas medverkan i beredningsprocessen (avsnitt 6). Vidare beskriver vi regeringskansliets organisation inför det västeuropeiska integrationsarbetet (avsnitt 4). En kort beskrivning av hur EG växt fram lämnas i avsnitt 7. Kort berörs även EES-avtalets institutionella uppbyggnad (avsnitt 8). I avsnitten 9 och 10 beskrivs EG:s institutioner samt kommissionens och rådets beredningsorgan. Vi redogör för beslutsprocessen i EG i avsnitt 11. EG-frågornas behandling i några medlemsländer (avsnitt 12) avslutar betänkandets deskriptiva del.

I betänkandets **del II** redovisar vi en kartläggning av EG:s organisation inom ett antal myndigheters områden. Studien omfattar fem förvaltnings-

myndigheter under regeringen och berörda fackdepartement samt Sveriges Riksbank. Vi har avgränsat kartläggningen till *arbetsmiljöområdet, finansiella tjänster, jordbruksområdet, konkurrensområdet* och *socialförsäkringsområdet*. Följande myndigheter har medverkat i kartläggningen.

Arbetsmarknadsdepartementet/Arbetarskyddsstyrelsen (arbetsmiljö),
Finansdepartementet/Finansinspektionen (finansiella tjänster),
Jordbruksdepartementet/Statens jordbruksverk (jordbruk),
Näringsdepartementet/Konkurrensverket (konkurrens),
Socialdepartementet/Riksförsäkringsverket (socialförsäkring),
Sveriges Riksbank (finansiella tjänster).

Vi redovisar EG:s organisation i fråga om kommittéer, arbetsgrupper och andra organ inom gemenskaperna inom de nämnda områdena. Vidare redovisas uppgifter och organisation i integrationsarbetet, exempel på samverkansformer och arbetsrutiner, hittillsvarande erfarenheter och behov samt förslag till uppgifts- och ansvarsfördelning mellan departement och förvaltningsmyndighet.

I betänkandets **del III** redovisar vi våra överväganden och förslag.

Myndigheternas synpunkter i sammanfattning

Departement och förvaltningsmyndigheter i vår studie, har samstämmigt uppgett att det övergripande policyarbetet inom EG-samarbetet bör ligga på departementen. Enighet har också rått om att den modell för samverkan och beredningsprocess som hittills tillämpats i EES/EG-arbetet bör fortleva med vissa justeringar vid ett EG-medlemskap. Rent generellt förutser man dock en tyngdpunktsförskjutning från Utrikesdepartementets handelsavdelning mot sakansvarigt departement och fackmyndighet.

Samtliga departement och myndigheter i vår studie har bedömt att Sverige skall vara representerat eller företrätt i samtliga kommittéer och arbetsgrupper som finns i anslutning till EG:s institutioner. Man har varit enig om att departementen skall avgöra formen för svenskt deltagande i EG-organen. Vidare har man ansett att ett medlemskap ställer ökade krav på tydliga instruktioner och på en samordning och uppföljning av EG-frågorna. Man har också betonat att ett framgångsrikt svenskt agerande i EG kommer att kräva ett ökat informationsutbyte mellan tjänstemän på olika nivåer i departement och förvaltningsmyndigheter.

Man har bedömt att den svenska förvaltningsmodellen kan bestå vid ett svenskt medlemsskap och man har inte förutsett några mer betydande organisatoriska konsekvenser. Inte heller har man ansett att ett svenskt medlemskap i EG föranleder några mer betydande ändringar av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan departementen och förvaltningsmyndigheterna. EG-arbetet kommer dock att kräva ökade personella resurser.

Regeringskansliets nuvarande arbetsgrupper för integrationsarbetet har bedömts vara ett organisatoriskt lämpligt beredningsorgan där berörda myndigheter och intresseorganisationer kan lägga synpunkter och förslag

på svensk ståndpunkt i EG-samarbetet. Slutligen har vikten av att få intresseorganisationernas synpunkter på olika frågor vid ett medlemskap framhållits.

Läsanvisning

Vi har i vår beskrivning av kommissionens och rådets olika beredningsorgan använt oss av beteckningen expertkommitté på organ under kommissionen och arbetsgrupp på organ under rådet. Vi har också använt oss av beteckningen kommittéer på verkställighetsstadiet för de organ kommissionen är skyldig höra när den utövar delegerad beslutanderätt.

Ett enhetligt svenskt agerande

Genom ett medlemskap i EG ges Sverige möjlighet att som medlem påverka gemenskapernas ställningstaganden i olika frågor. Sverige kommer att erbjudas platser i EG:s olika organ. För att på bästa sätt kunna utnyttja denna möjlighet till inflytande är det av avgörande betydelse att svensk statsförvaltning, såväl organisatoriskt som kompetensmässigt, står väl rustad för att effektivt föra fram Sveriges ståndpunkter i EG.

För Sveriges inflytande i EG kommer det vara viktigt att man redan i ett tidigt skede av beslutsprocessen tar tillvara och verkar för Sveriges intressen. För att få gehör för Sveriges position i de olika EG-organen är det vidare av stor vikt att Sverige visar upp en väl samordnad och förankrad politik i EG-samarbetet. Det kommer också att bli nödvändigt att Sverige i informella förhandlingar och överläggningar samverkar med andra medlemsländer för att finna en för Sverige godtagbar gemensam ståndpunkt.

Bland förutsättningarna för ett framgångsrikt svenskt agerande inom EG måste i första hand framhållas vikten av kompetens, kontinuitet och samordning när det gäller de svenska representanternas arbete på olika nivåer inom EG:s organisation. Sverige måste i EG-samarbetet tala med en röst och utifrån en genomtänkt och konsekvent uppfattning och strategi. För att detta skall kunna uppnås är det av väsentlig betydelse att företrädarna för Sverige kan agera utifrån instruktioner som är väl genomarbetade och grundade på en övergripande strategi i EG-arbetet. Likaså är det viktigt att svenska förhandlingspositioner är väl förankrade på politisk nivå samt hos ansvariga myndigheter och berörda intressenter.

Den svenska förvaltningsmodellen håller

En fråga för utredningen har varit huruvida det inom ramen för nu gällande grundlagsbestämmelser och med bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen är möjligt att utforma effektiva och korrekta samverkansformer mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter i EG-arbetet.

Systemet med fristående myndigheter innebär, enligt vår uppfattning, ur konstitutionell synvinkel inte några problem när det gäller regeringens

ansvar gentemot EG. Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen och skall förverkliga de intentioner som kommer till uttryck genom riksdagens och regeringens beslut. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda förvaltningsmyndigheternas verksamhet. De svenska förvaltningsmyndigheterna har, förutom i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller lagtillämpning, en motsvarande lydnadsplikt gentemot regeringen. Inom ramen för regeringsformen och riksdagens beslut är det regeringen som på egen hand har att bedöma i vilken utsträckning den önskar styra sin förvaltning.

Förvaltningsmyndigheterna har inte någon egen befogenhet att meddela föreskrifter. De föreskrifter som myndigheterna beslutar har sin grund i bemyndiganden från riksdagen eller regeringen.

Regeringen kommer att i EG-arbetet behöva medverkan av personal från förvaltningsmyndigheterna. Detta kan komma att medföra vissa påfrestningar på dagens organisationsmodell och ställa delvis andra krav på verksledningarna. Regeringens styrning av verksamheten inom dessa områden kommer enligt vår bedömning att bli tydligare än tidigare.

En viktig fråga för oss har varit hur regeringen, med beaktande av konstitutionella aspekter, bör hantera arbetet med att forma och driva regeringens politik i de olika EG-organen och hur berörda myndigheter sinsemellan skall samordna sin verksamhet.

Vi bedömer att regeringen i dag har de möjligheter att styra förvaltningsmyndigheterna som behövs i EG-arbetet. Här liksom inom andra områden krävs det dock att regeringen, för att säkerställa att förvaltningsmyndigheterna driver sin verksamhet i enlighet med regeringens intentioner och inte låter aktiviteterna präglas av sektoriella särintressen, genom normgivning, tydliga myndighetsdirektiv och riktlinjer klart anger kraven på förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Vidare måste man från regeringskansliets sida tydliggöra ansvarsfördelningen mellan departement och myndighet.

En viktig del av regeringens styrning också inom detta område är formerna för uppföljning, granskning och bedömning av den offentliga verksamheten. Denna styrning bör huvudsakligen kunna ske inom ramen för budgetprocessen med krav på en ständig dialog, fullständiga redovisningar, fortlöpande rapporter inom särskilda områden etc.

Vid ett EG-medlemskap kommer gemenskaperna att besluta om rättsregler som i dag ligger inom förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområde. Vid ett EG-medlemskap ansvarar regeringen gentemot gemenskaperna t.ex. för att direktiv inom en viss angiven tidsperiod införlivas i svensk rättsordning samt att det inte utfärdas författningar som strider mot EG:s rättsakter och EG-domstolens praxis. Förvaltningsmyndigheterna kommer i stor utsträckning att ansvara för den interna normgivningen som EG-besluten kan kräva. Skäl finns därför att förstärka regeringens kontrollmöjligheter av myndigheternas föreskriftsverksamhet. Som ett led i resultatstyrningen pågår ett arbete med att ta fram en samlad bild av författningsbeståndet. Arbetet med denna regelreformering går ut på att förenkla regelsystemet, klarlägga den legala strukturen, skapa register av olika slag samt avskaffa föråldrade och onödiga regler. I

samband med detta arbete bör även en genomgång göras av förvaltningsmyndigheternas författningar i syfte att analysera ett EG-medlemskaps konsekvenser i fråga om redan utfärdade regler. Vidare bör man finna former för att säkerställa att förvaltningsmyndigheterna, i den mån de har bemyndiganden, beslutar de föreskrifter som olika EG-direktiv kan kräva.

EG-direktiv innehåller regelmässigt bestämmelser om nationell rapportering till EG-kommissionen rörande genomförandet. För att regeringen skall kunna fullgöra denna rapporteringsskyldighet förordar vi att förvaltningsmyndigheterna åläggs en skyldighet att fortlöpande till regeringen eller till ett organ som regeringen bestämmer redovisa när och på vilket sätt myndigheten infört EG-direktiv i svensk rätt.

För att regeringen skall få en samlad bild över det svenska deltagandet i EG:s olika organ bör regeringen även överväga en skyldighet för departement och myndigheter att löpande redovisa sitt deltagande i EG:s olika organ till det organ inom regeringskansliet som svarar för samordningen i EG-frågor.

Man har under de senare åren strävat efter att införa en resultatorienterad styrning i statsförvaltningen. Vid ett EG-medlemskap kan förvisso delar av den statliga förvaltningen och dess struktur, organisation, planerings- och budgetcykler komma att påverkas, men integrationen kommer inte att hindra en fortsatt resultatorienterad styrning av förvaltningsmyndigheterna. Såvitt vi förstått finns det inga regler i EG som begränsar ländernas möjligheter att utforma budgetprocessen och budgetdokumenten på det sätt som de själva finner lämpligt. Självklart måste dock integrationsarbetet ingå som en naturlig och väsentlig del i den nya budgetprocessen. Det finns inte heller något formellt hinder för budgetering och beslut om budgetramar för längre tid än ett år som nu successivt introduceras i den svenska budgetprocessen. Fleråriga rambeslut inom olika politikområden ligger snarare i linje med EG:s egna strävanden.

Samordningen med EG:s institutioner och medlemsländer i ekonomiska frågor skulle underlättas om Sverige, i likhet med EG och EG-länderna med undantag av Storbritannien, tillämpade kalenderåret som budgetår, något som Riksdagsutredningen föreslagit i sitt nyligen avgivna betänkande.

Regeringen och förvaltningsmyndigheterna i integrationsarbetet

Vi har under vårt arbete kunnat konstatera att förberedelsearbetet inför ett EG-medlemskap har kommit olika långt. Det råder på sina håll inom departement och förvaltningsmyndigheter fortfarande en viss osäkerhet om hur de kommer att beröras av EG-samarbetet. Flera myndigheter har efterlyst en tydligare styrning och prioritering av arbetet inför ett EG-medlemskap. Man har också sett ett behov av att klarlägga ansvarsfördelningen mellan departement och myndighet vad gäller medverkan i EG:s olika organ.

Målet för EG-förhandlingarna är att Sverige skall kunna bli medlem i början av år 1995. I god tid dessförinnan måste departement och förvaltningsmyndigheter inom respektive ansvarsområde analysera konsekvenserna av ett medlemskap. Vidare måste organisation och arbetsformer för EG-arbetet läggas fast och nödvändiga rekryterings- och utvecklingsinsatser genomföras.

I den mån det inte redan skett måste därför varje departement i samarbete med sina förvaltningsmyndigheter, på liknande sätt som redovisas under avsnitt II, i detalj kartlägga EG:s organisation i fråga om kommittéer, arbetsgrupper och andra organ inom respektive myndighets ansvarsområde. I samband därmed bör behovet av och kraven på svenskt deltagande övervägas. Vidare bör det klaras ut i vilka EG-organ som respektive departement och förvaltningsmyndighet skall företräda Sverige samt vilken uppgifts- och ansvarsfördelning som skall råda mellan departement och myndighet. I detta sammanhang bör även samverkansformer och arbetsrutiner, däribland former för instruktionsgivning och återrapportering, bestämmas. Det ligger i sakens natur att en omprövning kan behöva ske efter en tids praktiska erfarenheter av arbetet i EG-organen och att man först då på ett mera definitivt sätt kan lägga fast formerna för samverkan.

Det är också viktigt att departementen och myndigheterna finner en form för de prioriteringsdiskussioner som fortlöpande måste föras kring vilka frågor som med utgångspunkt i svenska intressen bör sättas främst. För att departement och myndigheter skall kunna föra en meningsfull prioriteringsdiskussion bör myndigheterna snarast kartlägga vilka rationaliseringsmöjligheter som kan följa av ett EG-medlemskap. Myndigheterna bör också kartlägga vilka verksamhetsområden som kan bli föremål för internationell konkurrens, t.ex. vad gäller kontroll- och tillståndsverksamheter. Man bör vidare redovisa myndigheternas behov av kompetensutveckling inför ett EG-medlemskap för att möta de krav som ställs i EG-samarbetet.

För att följa upp detta arbete bör departementen i samarbete med sina respektive förvaltningsmyndigheter inför årsskiftet 1993/94, i sådan tid att statsmakterna senast vid behandlingen av 1994 års kompletteringsproposition kan ta ställning till eventuella åtgärder, för regeringen redovisa konsekvenserna av ett EG-medlemskap för respektive verksamhet och ansvarsområde samt planerad arbetsfördelning och samverkansformer mellan departement och myndighet.

Hur denna samordning organisatoriskt skall ske ligger utanför utredningens uppdrag. Hithörande frågor bör övervägas i samband med den översyn av regeringskansliets organisation som nu pågår.

EG-frågornas beredning

Ur konstitutionell synpunkt är frågan om Sveriges agerande vid ett statsråds deltagande i ett rådsmöte inte ett regeringsärende, se Grundlagsutredningens inför EG betänkande EG och våra grundlagar (SOU 1993:14 s.179). Beslutsfattandet i rådet sker enligt bestämmelserna i de

gemenskapsfördrag som Sverige avser att tillträda och beslutens bindande verkan uppstår för Sveriges del för att riksdagen med stöd av 10 kap. 5 § regeringsformen överlåtit beslutanderätten till gemenskaperna. För det fall Sveriges position i en EG-fråga handläggs som ett regeringsärende kommer den svenska beredningen av frågan om hur Sverige bör agera under EG:s beredningS- och beslutsprocess att omfattas av bestämmelserna i 7 kap. regeringsformen. Även vid regeringens handläggning av frågor inom EG:s normgivningskompetens som formellt inte utgör regeringsärenden bör principerna i 7 kap. regeringsformen vara vägledande för beredningen.

Regeringen bestämmer oavsett om en fråga är EG-anknuten eller ej hur underlaget för regeringens ställningstagande skall tas fram. Det kan ske genom arbete i departementen, i ett stående beredningsorgan, genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementen fristående uppdragstagare.

Kommittéväsendet är i väsentliga avseenden en effektiv modell för att ta fram underlag för regeringens beslut, men alternativ och komplement kommer att behövas. Vi bedömer alltså att det faktiska utrymmet för utredningsinsatser av kommittéer kommer att minska vid ett EG-medlemskap. Bland annat kommer sannolikt förvaltningsmyndigheterna i stor utsträckning att utnyttjas för att ta fram beslutsunderlag.

Till skillnad från många av EG:s medlemsländer har Sverige ett formellt reglerat remissförfarande. Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen skall vid beredning av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall vidare tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Hur denna externa beredning skall gå till är en angelägenhet för regeringen.

Intresseorganisationernas roll i den svenska beredningsprocessen

Frågan om intresseorganisationernas framtida roll i regeringens beredningsprocess togs också upp i våra direktiv. Möjligheten för intresseorganisationerna att yttra sig vid regeringens beredning av ärenden får ses som ett utslag för den svenska demokratin. Regeringskansliet och intresseorganisationerna bör vid ett medlemskap i EG föra en öppen dialog. Vi anser att berörda intresseorganisationer i stående beredningsorgan inom regeringskansliet bör få information om och beredas tillfälle att lämna synpunkter på hur svensk ståndpunkt skall utformas i de frågor som kommer upp i EG-arbetet. Det finns från regeringens sida också ett behov av att allteftersom beslutsprocessen fortskrider inom EG nationellt förankra sin ståndpunkt. Behov kan finnas av att höra berörda intressenter under EG:s olika beredningsfaser. Ett sådant hörande kan ske t.ex. genom ett remissförfarande, en hearing med berörda myndigheter och intresseorganisationer, inhämtande av synpunkter av inom regeringskansliets stående beredningsorgan, t.ex. av det slag som utnyttjats under EES-arbetet, eller genom hörande av en tillfälligt inrättad referensgrupp inom t.ex. sakansvarigt departement. Formen för och inom vilka tidsramar den nationella

beredningen kommer att bestämmas av frågans karaktär och EG:s tidsramar.

Samordning

Ett medlemskap i EG aktualiserar behovet av en samordnad beredning av de frågor som omfattas av EG-samarbetet. Kravet på gemensam och samordnad beredning ter sig vid ett EG-medlemskap än viktigare, eftersom Sverige vid ett medlemskap inte ens kan ta initiativ till, än mindre själv besluta om regeländring inom EG:s kompetensområde.

Våra utländska erfarenheter visar att det ofta är i expertkommittéerna under kommissionen som de grundläggande dragen i olika förslag utarbetas. Redan på detta stadium av beslutsprocessen bör Sverige om möjligt ha en förankrad ståndpunkt.

Vi förutsätter att det inom regeringskansliet kommer att finnas stående beredningsorgan i någon form och att vissa departement är representerade i samtliga dessa organ. Likväl kan det finnas skäl att inför ett EG-samarbete stärka den formella samordningen mellan departement och myndigheter. Ett förslag är att i budgetprocessen, där möjlighet ges till mål- och resultatstyrning, ställa krav på ett för myndigheterna anpassat samrådsförfarande med berörda departement och myndigheter. En annan möjlighet är att i verksförordningen ta in en allmän föreskrift om skyldighet för myndigheter att samråda med andra berörda i EG-frågor. För att underlätta departementens och förvaltningsmyndigheternas dialog och samordningen av EG-frågorna bör det skapas ett forum för regelbundna möten mellan departementsledningen och dess verksledningar.

Svensk representation i EG-organen

Det är som nämnts regeringen som företräder Sverige i EG-samarbetet. Ett bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen kommer emellertid att kräva en omfattande medverkan av tjänstemän från förvaltningsmyndigheterna i EG-arbetet, bl.a. som representanter, experter eller företrädare för Sverige.

Vi föreslår att sakansvarigt departement bör ansvara för svensk representation i EG:s olika organ. Sakansvarigt departement bör också fatta beslut om vem som skall företräda Sverige i EG-samarbetet.

Ansvarsområde och arbetsuppgifter för tjänstemän och specialattachéer vid den svenska ständiga representationen bör i sina huvuddrag framgå av arbetsordning eller befattningsbeskrivningar vid representationen. Förordnande för tjänstemän i departement och förvaltningsmyndigheter att som ombud eller experter företräda Sverige bör antingen kunna ske genom generella förordnanden inom ett visst sakområde eller förordnande inom en viss arbetsgrupp eller kommitté. Ett förordnande bör naturligtvis också kunna begränsas till ett visst förhandlingstillfälle eller viss sakfråga. Vid EG-domstolen och Första instansrätten skall Sverige företrädas av ombud som utses för varje ärende. Ombudet får biträdas av en expert eller av en advokat.

Instruktion bör som regel lämnas i alla ärenden som behandlas i EG-organen. Denna bör utarbetas av sakansvarigt departement efter gemensam beredning med andra berörda departement och myndigheter och med det organ som har ansvaret för samordningen för regeringens agerande i EG. Även andra intressenter bör vid behov höras.

Vi föreslår också att svenska ombud och representanter åläggs en strikt återrapporteringsskyldighet. Sakansvarigt departementet bör åläggas skyldighet att följa upp delegatens medverkan och vidarebeforda information till det organ inom regeringskansliet som ansvarar för samordningen i EG-frågor och till berörda förvaltningsmyndigheter.

Del I Bakgrund

1 Utredningsuppdraget

Sverige är på väg in i det europeiska samarbetet. Regeringen lämnade den 1 juli 1991 in en ansökan om medlemskap i Europeiska gemenskaperna (EG). Förhandlingar om medlemskap i EG - eller i den Europeiska unionen (EU), som bildas om Maastricht-fördraget ratificeras av EG:s medlemsländer - påbörjades den 1 februari 1993. Målet är att Sverige skall kunna ta ställning till ett avtal om medlemskap år 1994 för att möjliggöra ett svenskt medlemskap år 1995.

Vägen till ett medlemskap kan sägas gå via avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES-avtalet. Avsikten är att avtalet skall träda i kraft under år 1993.

Vid ett medlemskap i EG blir det regeringens uppgift att med ansvar inför riksdagen forma den politik som skall styra Sveriges agerande i EG:s olika organ. Den europeiska integrationen kommer att kräva ökade och delvis förändrade utrednings-, beredning- och förhandlingsinsatser av regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna, vilket kommer att få betydande återverkningar på den svenska statsförvaltningen.

I Statsrådsberedningens promemoria den 25 oktober 1991, "Svensk statsförvaltning inför närmandet till EG", diskuteras effekterna för statsförvaltningen med anledning av både ett EES-avtal och ett svenskt medlemskap i EG. Där konstateras att integrationsprocessen kommer att ställa nya krav på samarbetet mellan regeringen och dess myndigheter. Sveriges medverkan i den europeiska integrationen kommer vidare, enligt promemorian, att ställa särskilda krav på normgivning och regeltillämpning samt på ökade beredning-, utrednings- och förhandlingsinsatser. Vidare kommer det att krävas struktur- och organisationsförändringar, ändrade planerings- och budgetprocesser, nya arbetsformer samt kompetens-utvecklings- och rekryteringsinsatser inom stora delar av den svenska statsförvaltningen.

Mot denna bakgrund beslöt regeringen den 23 januari 1992 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda vissa frågor om den svenska statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett svenskt EG-medlemskap m.m.

1.1 Direktiven

Utredningsuppdraget framgår av Justitiedepartementets promemoria den 21 januari 1992 "Om den svenska statsförvaltningens medverkan vid ett svenskt EG-medlemskap - ett utredningsuppdrag". Som bakgrund till uppdraget nämns bl.a. följande.

> Uppgiften att företräda Sverige i mellanfolkliga relationer ankommer enligt regeringsformen på regeringen. Det är regeringen som enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr riket, och det är också regeringen som enligt 10 kap. 1 § regeringsformen ingår överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer. Regeringen har emellertid enligt 10 kap. 3 § regeringsformen en möjlighet att uppdra åt sina förvaltningsmyndigheter att ingå internationella överenskommelser.
>
> Beslut om deltagande i mellanstatliga förhandlingar fattas främst av Utrikesdepartementet. Inget hindrar att en tjänsteman vid en viss myndighet utses att företräda regeringen som ombud. Den ordningen gäller i dag och bör kunna tillämpas också sedan Sverige inträtt som medlem i EG.
>
> Inom ramen för de av regeringen i samverkan med riksdagen fastlagda riktlinjerna för EG-politiken kommer en aktiv medverkan från olika förvaltningsmyndigheter att behövas i EG:s beslutsprocess. Bl.a kommer krav att ställas på deltagande i de ca 3 000 kommittéer som under EG-kommissionens ordförandeskap förvaltar och tillämpar EG:s regelverk. Det kommer då att bli nödvändigt att Sverige representeras av tjänstemän från berörda myndigheter och att dessa måste få instruktioner i någon lämplig form. Vidare måste ofta underlag för ställningstaganden i EG-samarbetet tillhandahållas av förvaltningsmyndigheter.
>
> Beslutsprocessen i EG kan sägas omfatta tre successiva tidsfaser. Till en början medverkar individuella experter från medlemsländerna. Därefter vidtar en mellanstatlig beredning som i slutskedet mynnar ut i ett gemensamt beslut grundat på de nationella ställningstagandena. Allteftersom beslutsprocessen fortgår förutsätts en allt fastare intern förankrings- och beredningsprocess inom den nationella förvaltningen.
>
> Erfarenheterna från EG:s medlemsländer visar att det i EG-arbetet inte går att göra en tydlig skillnad mellan utrikes- och inrikespolitik. Detta kommer att påverka arbetsfördelningen såväl inom regeringskansliet som mellan regeringen och myndigheterna.
>
> Den svenska förvaltningsmodellen karaktäriseras av ett litet regeringskansli och förvaltningsmyndigheter som ofta traditionellt har brukat beskrivas som från regeringen fristående ämbetsverk. Myndigheternas självständiga ställning vid myndighetsutövning och lagtillämpning kommer till principiellt uttryck i 11 kap. 7 § regeringsformen. Under 1980-talet har dock betoningen allt mera lagts på regeringens uppgift att styra den statliga förvaltningen och på att myndigheterna, i varje fall utanför det område som omfattas av 11 kap. 7 §, lyder under regeringen (11 kap. 6 § regeringsformen).
>
> En annan sak som är typiskt för den svenska förvaltningsmodellen är att man har kommit långt i fråga om decentraliseringen och delegering inom administrationen. Tyngdpunkten i verksamheten ligger i betydande utsträckning på regional och lokal nivå. Beslutanderätt har i hög grad lagts på sådana organ i stället för på regeringen och centrala myndigheter.
>
> I flera av EG-länderna tillämpar man andra förvaltningsmodeller. I t.ex. Danmark finns en statsförvaltning där regeringen håller samman de olika förvaltningsnivåerna med ministerier och direktorat m.m. I

motsats till vad som gäller i Sverige tillämpas på många håll också principen om ministerstyre.

Frågan om en koordinering av den svenska statsförvaltningens agerande i EG:s beredningss- och beslutsprocess har stor betydelse för utformningen av den svenska politiken i EG:s olika organ. Mot denna bakgrund bör det utredas hur man utifrån våra förutsättningar effektivt skall föra ut en väl samordnad och förankrad politik i EG-samarbetet.

De uppgifter som enligt direktiven ålagts utredaren var följande.

Uppgiften för utredaren kan sammanfattningsvis sägas vara att analysera hur regeringen och förvaltningsmyndigheterna skall kunna samverka i EG-integrationen. Det är emellertid inte utredarens uppgift att lämna förslag till hur regeringskansliets organisation och arbetsformer skall vara utformade inför ett EG-medlemskap.

En viktig fråga i utredningen är hur arbetet med att från regeringens sida ställa tydligare krav på myndigheternas verksamhet, följa upp resultaten och se till att styrsystemet fungerar effektivt skall kunna drivas vidare också i ett EG-perspektiv.

En annan viktig del utgör frågan om deltagandet av myndigheternas specialister m.fl. i arbetet med att forma och driva regeringens politik såväl i Sverige som i de olika EG-organen. Med beaktande av de konstitutionella aspekterna bör därför särskilt utredas dels hur arbetet i detta hänseende skall hanteras i regeringskansliet och ledas av regeringen, dels hur de berörda myndigheterna sinsemellan skall samordna sin verksamhet. En myndighet som i olika egenskaper - t.ex. som både förhandlare och tillämpare - kommer i kontakt med integrationsfrågorna, skall inte behöva komma i en dubbelställning i förhållande till regeringen eller i övrigt.

Utredaren bör överväga om intresseorganisationerna på samma sätt som hittills skall ges en roll i sammanhanget genom deltagande i regeringskansliets beredningsprocess.

Det är också viktigt att pröva vilka principer som bör gälla för deltagande i EG:s olika kommittéer och organ. Detta gäller principer för både förordnanden och instruktionsgivning.

Utredaren bör även studera det svenska kommittéväsendets funktion vid EG-integrationen.

1.2 Arbetets uppläggning

För att få en bild av förutsättningar och former för samverkan mellan regeringen och myndigheterna har vi studerat integrationsarbetet vid ett antal departement och förvaltningsmyndigheter. Denna studie, som redovisas i del II, har utförts av utredningens experter Tina Ekedahl och Thomas Pålsson (projektledare), Statskontoret.

Studien omfattar fem myndigheter under regeringen och berörda departement samt Sveriges Riksbank. Utgångspunkten för valet av myndigheter har varit att de på olika sätt berörs av den inre marknadens fyra friheter samt den sociala dimensionen och att deras verksamhetsområden i hög grad berörs av ett EG-medlemskap. De myndigheter som medverkat i kartläggningen är *Arbetarskyddsstyrelsen*, *Finansinspektionen*, *Konkurrensverket*, *Riksförsäkringsverket*, *Statens jordbruksverk* samt *Sveriges*

Riksbank. Riksbanken intar en särställning genom att den är en myndighet under riksdagen.

Från berörda departement och förvaltningsmyndigheter har följande personer i egenskap av experter i utredningen medverkat i kartläggning och faktainsamling: departementsrådet Christer Måhl, Arbetsmarknadsdepartementet, tillsynschefen Bertil Remaeus, Arbetarskyddsstyrelsen, kanslirådet Per Holmstrand och departementsrådet Magnus Lundeberg, Finansdepartementet, avdelningsdirektören Bo Greborn, Finansinspektionen, avdelningsdirektören Willem van der Hoeven, Sveriges Riksbank, expeditionschefen Karl Olov Öster, Jordbruksdepartementet, avdelningschefen Per-Göran Öjeheim, Statens jordbruksverk, departementsrådet Ann-Christin Nykvist, Näringsdepartementet, direktörerna Lennart Göransson och Monica Widegren, Konkurrensverket, kanslirådet Bengt Sibbmark, Socialdepartementet, och avdelningschefen Bjarne Almström, Riksförsäkringsverket.

En referensgrupp har varit knuten till utredningen. Den har bestått av budgetchefen Inga-Britt Ahlenius, Finansdepartementet, förhandlingssekreteraren Robert Cloarec, Statens arbetsgivarverk, överdirektören Arne Gadd, Riksrevisionsverket, kommerserådet Arne Kjellstrand, Kommerskollegium, rättschefen Pernilla Lindh, Utrikesdepartementet, samt expeditionschefen Göran Regner och departementsrådet Göran Schäder, Justitiedepartementet.

Erfarenheter av samordning av EG-arbete har inhämtats från Danmark, Storbritannien, Irland, Frankrike och Tyskland.

EG-delegationen i Bryssel har bistått med material och synpunkter.

Utredningen har översiktligt tagit del av Norges och Finlands integrationsarbete.

För att belysa intresseorganisationernas deltagande i regeringskanslets beredningsprocess och andra närliggande frågor har utredningen hållit en hearing med företrädare för intresseorganisationerna.

Utredningen har vidare inhämtat synpunkter från Generaldirektörernas förening och några av ordförandena i de arbetsgrupper för integrationsarbetet som inrättats inom regeringskansliet.

Vi har samrått med Grundlagsutredningen inför EG och Riksdagsutredningen. Utredningen har vidare haft löpande kontakter med generaldirektören Lars Jeding, som i Finansdepartementet har gjort en allmän studie av vilka nya krav statsförvaltningen kommer att ställas inför de närmaste åren på grund av internationaliseringen.

2 Den svenska förvaltningsmodellen

2.1 Förvaltningsorganisationen

Den svenska statsförvaltningen skiljer sig i vissa avseenden från förvaltningen i de flesta andra länder. Vi har av tradition ett jämförelsevis litet regeringskansli och fristående, i viss omfattning självständiga förvaltningsmyndigheter.

Det löpande förvaltningsarbetet sköts av statliga förvaltningsmyndigheter, som på eget ansvar skall verkställa riksdagens och regeringens beslut. De svenska förvaltningsmyndigheternas förbindelser med regeringen förmedlas av vederbörande departement, men myndigheterna lyder under regeringen i dess helhet.

Regeringen skall enligt 1 kap. 6 § regeringsformen med ansvar inför riksdagen styra riket. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda statsförvaltningens verksamhet. Myndigheterna har en motsvarande lydnadsplikt gentemot regeringen. De statliga förvaltningsmyndigheterna är emellertid, enligt 11 kap. 7 § regeringsformen, tillförsäkrade en viss självständighet även gentemot regeringen. Det gäller beslut i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag. Regeringen får i sådana ärenden inte lägga sig i hur en förvaltningsmyndighet beslutar i ett enskilt fall.

Förvaltningsmyndigheternas uppgifter, organisation och arbetssätt regleras genom instruktioner, som utfärdas av regeringen. Varje myndighet har sin instruktion. Därutöver är en del gemensamma bestämmelser sammanförda i verksförordningen (1987:1100). Verksförordningen gäller för en myndighet, i den mån regeringen i myndighetens instruktion har förordnat därom. På detta sätt har verksförordningen gjorts tillämplig på flertalet centrala förvaltningsmyndigheter. En myndighets instruktion brukar kompletteras med en arbetsordning, beslutad av myndigheten själv.

Regeringen har även andra styrinstrument, t.ex. särskilda regeringsbeslut och direktiv samt rätten att utnämna myndighetschefer, vissa andra högre chefer och att utse myndigheters styrelser. Den finansiella styrningen sker huvudsakligen genom budgetprocessen.

Förvaltningsmyndigheterna har inte någon på författning grundad behörighet att meddela föreskrifter. De föreskrifter som utfärdas av myndigheterna har sin grund i bemyndiganden från regeringen. Dessa bemyndiganden grundas i sin tur antingen på regeringens s.k. restkompetens eller dess rätt att utfärda verkställighetsföreskrifter eller också i en delegation från riksdagen till regeringen med riksdagens uttryckliga

medgivande till s.k. subdelegation till någon regeringen underordnad myndighet.

Under de senaste årtiondena har det genomförts en omfattande decentralisering, delegering och avreglering inom den svenska statsförvaltningen. Förvaltningsmyndigheterna har getts ett stort eget handlingsutrymme. I den nya förvaltningspolitik som riksdag och regering utvecklat under senare delen av 1980-talet har man emellertid allt mer betonat regeringens uppgift att styra myndigheterna och ställa tydligare krav på myndigheternas verksamhet, följa upp den och se till att styrsystemen fungerar. Inom det statliga området har vidare ett omfattande förvaltningspolitiskt utvecklingsarbete bedrivits. Grundläggande i detta arbete har varit att införa en resultatorienterad styrning i statsförvaltningen.

2.2 Förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna

Regeringen kan - förutom inom hela fältet för generellt inriktad verksamhet såsom planering och budget - ge direktiv om en förvaltningsmyndighets faktiska handlande i särskilt fall och om handläggning av ärenden i den mån dessa varken avser myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller lagtillämpning.

Förvaltningsmyndigheternas rättsliga ställning har ingående diskuterats i bl.a. Förvaltningsutredningens betänkande Politisk styrning - administrativ självständighet (SOU 1983:39), Verksledningskommitténs huvudbetänkande Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1985:40), regeringens verksledningsproposition (prop. 1986/87:99), konstitutionsutskottets betänkande över verksledningspropositionen (bet. 1986/87:KU29) samt nu senast i Grundlagsutredningens inför EG betänkande EG och våra grundlagar (SOU 1993:14).

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. Befogenheten att utifrån denna överordnade ställning meddela en förvaltningsmyndighet direktiv tillkommer regeringen som sådan men däremot inte ett enskilt statsråd (ministerstyre). Förvaltningsmyndigheterna står alltså i ett lydnadsförhållande till regeringen. Denna lydnadsplikt begränsas genom stadgandet i 1 kap. 1 § regeringsformen om att den offentliga makten utövas under lagarna. Därav följer att varken regeringen eller annat samhällsorgan får utfärda direktiv till en förvaltningsmyndighet som strider mot gällande lag. Om styrningen skett genom föreskrifter och en konflikt skulle uppstå har myndigheterna enligt 11 kap. 14 § regeringsformen rätt - och skyldighet -

att sätta en sådan föreskrift åt sidan som strider mot en bestämmelse av högre konstitutionell valör (lagprövningsrätten).

Den närmare omfattningen av myndigheternas lydnadsplikt framgår emellertid först vid en jämförelse med bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen, i vilken undantag görs från den generella lydnadsplikten.

> *"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 mot kommun eller som rör tillämpning av lag".*

Förbudet mot inblandning avser den del av förvaltningsmyndighetens verksamhet som är särskilt känslig från rättssäkerhetssynpunkt. Avgränsningen av denna sektor har primärt skett med hjälp av några centrala förvaltningsrättsliga begrepp som ärende, myndighetsutövning och tillämpning av lag.

Förbudet mot regeringsingripande i en myndighets verksamhet är begränsat till handläggningen av ärende, dvs. den beslutande verksamheten. Myndigheternas faktiska handlande ligger däremot inom ramen för regeringens bestämmanderätt. Att en myndighet företräder Sverige i mellanstatliga förhandlingar brukar hänföras till faktiskt handlande.

Vidare omfattar 11 kap. 7 § regeringsformen inte samtliga ärenden. Förvaltningsmyndigheterna garanteras en oberoende ställning endast om ärendet rör antingen myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller tillämpning av lag. Den vedertagna definitionen av myndighetsutövning mot enskild är att med sådan avses "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande". Med uttrycket "tillämpning av lag" avses ärenden i vilka en viss av riksdagen beslutad lag tillämpas, men också ärenden där fråga är om tillämpning av sådana verkställighetsföreskrifter till lagar som regeringen utfärdat. Däremot omfattas inte av regeringen utfärdade föreskrifter i övrigt.

Det finns i detta sammanhang också skäl att nämna något om tillåtligheten av *informella kontakter* mellan regeringskansliet och myndigheterna.

Regeringens styrning av myndigheterna sker genom bl.a. föreskrifter och andra skriftliga direktiv, som regeringen beslutar. Ett enskilt statsråd eller en tjänsteman på ett departement har således inte någon egen rätt att ge direktiv om hur en myndighet skall handla. Däremot tas ofta informella kontakter mellan företrädare för regeringskansliet och tjänstemän hos myndigheterna. Sådana kontakter betraktas som helt naturliga och förekommer dagligen. Dessa informella kontakter utgör, och har alltid utgjort, ett viktigt, naturligt och oundgängligt komplement till regeringens formella styrning av myndigheterna.

Både Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén har ingående behandlat denna typ av informella kontakter. Båda utredningarna har, efter en strikt analys av regeringsformens regler, stannat för att regeringsformen inte ens lägger något hinder i vägen för sådana kontakter och det finns ett begränsat utrymme för sådana kontakter också inom 11

kap. 7 § - området. Men inom det området bör - enligt verksledningspropositionen - kontakterna präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med lagrummet.

Även konstitutionsutskottet yttrade ett varningens ord beträffande informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna i samband med behandlingen av verksledningspropositionen (bet. 1986/87: KU29 s. 13 f.). Återhållsamheten måste, menade utskottet, vara särskilt stor på det område som täcks av 11 kap. 7 § regeringsformen. Kontakterna där borde i hög grad avse informationsutbyte. Utskottet fann också anledning att understryka att myndigheterna, oavsett vilka informella kontakter som förekommit, bär det fulla ansvaret för besluten i de enskilda fallen.

3 Sverige i internationella förhandlingar

3.1 Internationella förhandlingar ur konstitutionell synvinkel

Enligt regeringsformen är det regeringen som ingår överenskommelser med annan stat eller mellanstatlig organisation (10 kap. 1 § regeringsformen). Det är också regeringen som företräder Sverige i sådana sammanhang, vilket följer av bestämmelsen i 1 kap. 6 § regeringsformen att regeringen styr riket. Instruktioner till svenska förhandlare som företräder Sverige i mellanstatliga förhandlingar har oftast formen av riktlinjer från det ansvariga statsrådet eller sakansvariga departementet men kan också vara ett regeringsbeslut.

I de fall förhandlingarna syftar till ett folkrättsligt bindande avtal kan de internationella förhandlingarna närmast jämföras med den beredningsprocess som föregår ett regeringsbeslut. Om förhandlingarna leder fram till ett förslag till avtal som det ansvariga statsrådet anser att Sverige bör ingå, föreslår statsrådet att regeringen fattar beslut om att vidta åtgärder så att Sverige blir bundet av avtalet. Regeringen får dock enligt 10 kap. 2 § regeringsformen inte ingå en för riket bindande överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om överenskommelsen i övrigt gäller ett ämne i vilket riksdagen skall besluta. Riksdagens godkännande fordras också av överenskommelser som, utan att förutsätta lagstiftning eller något annat riksdagsbeslut, är av större vikt. Om rikets intresse kräver det, kan dock regeringen i det senare fallet avstå från att höra riksdagen och i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås. Överenskommelser som inte fordrar riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan kan regeringen enligt 10 kap. 3 § regeringsformen uppdra åt förvaltningsmyndigheter att ingå.

EG-samarbetet inom gemenskapernas kompetensområde kommer vid ett medlemskap konstitutionellt inte att grunda sig på 10 kap. 1 § regeringsformen utan på att riksdagen enligt 10 kap. 5 § regeringsformen överlåtit viss beslutanderätt till gemenskaperna. I princip kommer de gemensamt fattade besluten att gälla omedelbart här i landet. Medlemsstaternas deltagande i EG-organen följer gemenskapsrättsliga regler och principer. Frågan om hur Sverige slutligen skall ställa sig inför ett beslut inom gemenskaperna kommer emellertid att ha beretts i olika nationella organ.

Det är också möjligt att Sveriges position lagts fast genom formellt beslut av regeringen.

Vid ett EG-medlemskap kommer vidare rätten att ingå överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation (traktaträtten) vad gäller gemenskapens område att tillkomma EG och inte Sverige.

Även om gemenskapsrätten och EG-samarbetet är av särskild art finns det anledning att som en allmän bakgrund något beröra Sveriges deltagande i internationella förhandlingar i dag.

Deltagande i mellanstatliga förhandlingar

Sverige deltar i en mängd olika mellanstatliga förhandlingar. Deltagandet i sådana förhandlingar sker inom ramen för vad som brukar benämnas regeringens faktiska handlande. Vissa förhandlingar leder inte fram till några folkrättsliga förpliktelser för Sverige och i dessa fall blir det ur konstitutionell synvinkel inte fråga om annat än faktiskt handlande.

Instruktionsgivningen till den som företräder Sverige vid mellanstatliga förhandlingar kan jämföras med de direktiv för beredningen av ett ärende som ges av det ansvariga statsrådet eller på lägre nivå i ett departement. Något avgörande i formell mening är det inte fråga om på detta stadium. Regeringen behöver därför inte engageras, men inget hindrar naturligtvis att statsrådet för upp frågan om instruktionens utformning till regeringen, om instruktionen bedöms ha stor betydelse.

Det kännetecknande för den konstitutionella situationen i dag är att det krävs regeringsbeslut för undertecknande av avtal. I förekommande fall skall riksdagens godkännande av överenskommelsen inhämtas. Därefter kan regeringen besluta om ratifikation av avtalet. Ett internationellt avtal blir bindande för Sverige först när det ratificerats eller - om ratifikation inte krävs - när det ingås. Om lagstiftning krävs eller föreskrifter i annan form måste utfärdas för att Sverige skall kunna uppfylla förpliktelserna i ett internationellt avtal, får detta ske genom inkorporering eller transformering av avtalets bestämmelser.

Vad gäller EG-området kommer de förutsättningar som nu har angetts att väsentligt ändras vid ett svenskt medlemskap. Då kommer beslut som fattas av EG att bli bindande för Sverige utan nationella beslut och de normer som utfärdas av EG skall tillämpas av svenska domstolar och myndigheter utan att särskilda nationella föreskrifter utfärdas (direkt tillämplighet).

Förvaltningsmyndigheter ingår internationella överenskommelser

Svenska förvaltningsmyndigheter ingår i dag ett stort antal internationella överenskommelser efter bemyndigande från regeringen. Sådan kompetens kan endast överföras i fall då den avsedda internationella överenskommelsen inte föranleder föreskrifter i lag eller annars kräver behandling i riksdagen. Ytterst är det dock den svenska staten som ansvarar för att åtagandena uppfylls. Det är därför väsentligt att regeringen har överblick över vilka överenskommelser som Sverige är bundet av.

Den löpande kontrollen av Sveriges internationella förpliktelser utövas på två sätt. Dels har statliga myndigheter enligt 10 kap. 8 § regeringsformen en allmän upplysningsplikt beträffande frågor med internationell anknytning, dels har förvaltningsmyndigheterna sedan år 1991 en skyldighet att förteckna de internationella överenskommelser de ingår.

Enligt 10 kap. 8 § regeringsformen skall chefen för Utrikesdepartementet underrättas, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet. Skälet härtill är att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet, konsekvens och en sammanhållen bedömning. Myndigheternas upplysningsskyldighet innebär att chefen för Utrikesdepartementet skall underrättas redan innan beslut fattas i frågan, så att ärendets utrikespolitiska aspekter kan vägas in.

3.2 Ombud

Förhandlingar med en annan stat eller inom en internationell organisation administreras av Utrikesdepartementet för hela regeringskansliets räkning och även för de myndigheter som sorterar under departementen. Därtill kommer att Utrikesdepartementet, enligt departementsförordningen (1982:1177), skall handlägga förvaltningsärenden som gäller rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanstatliga organisationer.

Beslut om deltagande i mellanstatliga förhandlingar fattas således i form av departementsbeslut i Utrikesdepartementet, i enlighet med den arbetsordning som gäller för departementet, dvs. i regel av enhetschefen, 21 § förordningen (1982:1282) med instruktion för Utrikesdepartementet och 34 § Utrikesdepartementets föreskrifter (UF 1981:1). Vanligen utses en departementstjänsteman att som ombud företräda Sverige, men också en tjänsteman hos en förvaltningsmyndighet kan utses för sådant uppdrag inför en förhandling med en annan stat eller en internationell organisation.

Instruktioner till den som företräder Sverige vid mellanstatliga förhandlingar ges oftast från Utrikesdepartementet. I Utrikesdepartementets promemoria den 15 januari 1981, senast reviderad i december 1992, Riktlinjer för handläggning av ärenden om internationella överenskommelser, anges riktlinjer för i första hand överenskommelser med andra stater. Dessa riktlinjer är i huvudsak tillämpliga även på överenskommelser som Sverige ingår med internationella organisationer. Av promemorian framgår bl.a. följande beträffande ombud i mellanstatliga förhandlingar.

Förordnande av ombud

Vid en förhandling företräds de deltagande staterna av ett eller flera ombud. Ibland biträds ombuden av sakkunniga, observatörer och sekreterare. Tillsammans bildar dessa en förhandlingsdelegation.

Ombud och andra medlemmar av en svensk förhandlingsdelegation förordnas av regeringen eller, vilket är det vanliga numera, efter regeringens bemyndigande av det ansvariga statsrådet. Chefen för Utrikesdepartementet har den 27 november 1975 erhållit generellt bemyndigande att utse ombud m.fl. Om ett annat statsråd bemyndigats att utse förhandlingsdeltagare för visst fall eller generellt inom ett visst område, gäller dock utrikesministerns bemyndigande endast om det andra statsrådet är förhindrat att utnyttja sitt bemyndigande.

De statsråd som har förordnats att föredra ärenden som rör utrikeshandel (med undantag för samfärdselfrågor) och ärenden om internationellt utvecklingssamarbete har fått generella bemyndiganden att utse ombud m.fl. i de fall där förhandlingarna gäller frågor som omfattas av respektive statsråds förordnande.

Statsråd i andra departement än Utrikesdepartementet har också erhållit generella bemyndiganden att utse förhandlingsdeltagare inom vissa områden.

Ombud m.fl. förordnas normalt genom departementsbeslut. En kopia av förordnandet tillställs ambassaden i det land där förhandlingen skall äga rum eller den svenska delegationen vid den internationella organisation inom vars ram förhandlingen äger rum.

Kostnaderna för dessa förhandlingsuppdrag betalas från tredje huvudtitelns förslagsanslag A5. Särskilda förhandlingar med annan stat eller inom internationell organisation. Anslaget disponeras och administreras av UD för hela regeringskansliets räkning. Från och med den 1 juli 1992 har budgetansvaret delegerats till berörda avdelningar inom UD för de förhandlingsresor som företas inom respektive avdelnings förhandlingsområde.

Förhandlingsfullmakt

Som regel behövs inte någon särskild förhandlingsfullmakt för ombud. Delegationens sammansättning brukar dock normalt anmälas till Utrikesministeriet av ambassaden på förhandlingsorten eller till vederbörande internationella organisation av den ambassad eller delegation som företräder Sverige i förhållande till organisationen.

Emellanåt begär en inbjudande stat eller organisation att en fullmakt skall företes. En sådan förhandlingsfullmakt undertecknas av chefen för Utrikesdepartementet. Enligt praxis gäller dock ett undantag för vissa fullmakter för förhandlingar inom Internationella arbetstagarorganisationen (ILO), vilka brukar undertecknas av chefen för Arbetsmarknadsdepartementet.

Ombuds uppgifter

Ett ombud har rätt att föra Sveriges talan vid förhandlingar, att delta i omröstningar, att parafera eventuella överenskommelser (parafering - eng. "initialling" - innebär ett fastställande av den text som är resultatet av förhandlingarna) samt att underteckna eventuella slutakter och protokoll,

vilka brukar innehålla en redogörelse för förloppet och resultatet av en internationell konferens. Ombudet kan vid behov överlåta dessa befogenheter på andra medlemmar av förhandlingsdelegationen.

Ombudet är däremot inte utan särskilt förordnande behörigt att underteckna överenskommelser som utarbetats under förhandlingarna.

Instruktion för ombud

Som regel utfärdas inga formella instruktioner för ombud eller förhandlingsdelegationer. Undantagsvis kan det förekomma att instruktioner ges genom beslut av regeringen.

4 Integrationsarbetet i regeringskansliet

4.1 Organisationen för integrationsarbetet

Den organisation som upprättades för det västeuropeiska integrationsarbetet inom regeringskansliet våren 1988 har behållits i stort sett oförändrad under såväl EES-förhandlingarna som inför medlemskapsförhandlingarna.

I spetsen för organisationen står regeringens *Statsrådsgrupp för Europafrågor* med statsministern som ordförande. Övriga ledamöter framgår av figur 1. Statsrådsgruppen behandlar övergripande EES/EG-frågor när behov föreligger och bestämmer förhandlingsuppläggning inför medlemskapsförhandlingarna. Utrikesdepartementets handelsavdelning sköter sekretariatfunktionen.

Fortlöpande kontakter mellan regeringen och företrädare för olika samhällsintressen har fram till den 1 juli 1993 skett i *Rådet för Europafrågor*. I rådet ingick förutom statsrådsgruppen, riksbankschefen och företrädare för näringslivet och de fackliga organisationerna.

En särskild *Statssekreterargrupp*, under ledning av statssekreteraren vid Utrikesdepartementets handelsavdelning, ansvarar för den övergripande fortlöpande samordningen och styrningen av integrationsarbetet. Gruppens sammansättning framgår av figur 1. Den gruppen löser också, så långt det är möjligt, interdepartementala problem. Utrikesdepartementets handelsavdelning sköter sekretariatfunktionen.

Beredningsgruppen för Europafrågor svarar för avstämning och upprättandet av mål och handlingsplaner för förhandlingsarbetet. Detta arbete sker i nära samverkan med den svenska EG-delegationen i Bryssel och EFTA-delegationen i Genève. Beredningsgruppen leds av statssekreteraren vid Utrikesdepartementets handelsavdelning och består i övrigt av ordförandena i de *30 arbetsgrupper* som inrättats inom regeringskansliet för integrationsarbetet.

Arbetsgrupperna täcker samtliga de sakområden som är aktuella i medlemskapsprocessen. Deras verksamhet berör alla departement och leds vanligtvis av en enhetschef från det fackdepartement som har huvudansvaret för de frågor som gruppen behandlar. Utöver ordföranden och dennes medarbetare består arbetsgrupperna av representanter för andra berörda departement samt företrädare för berörda myndigheter.

Arbetsgrupperna har karaktären av interdepartementala arbetsgrupper och har således inte ställning av myndigheter. Sakansvarigt departement utser ledamöterna. Byte av ordförande skall anmälas till Utrikesdeparte-

mentets handelsavdelning. Handelsavdelningen är representerad i samtliga arbetsgrupper. I arbetsgrupperna behandlas de olika sakfrågorna. Till uppgifterna hör främst att analysera regelverk och förhandlingsförutsättningar inom respektive sakområde samt formulera förslag till ståndpunkter för Sverige i förhandlingsarbetet.

Till de 30 arbetsgrupperna har i så gott som samtliga fall knutits *referensgrupper*, utsedda av respektive arbetsgrupps ordförande. Dessa är sammansatta av representanter för den arbetsgrupp till vilken referensgruppen är knuten samt av företrädare för olika samhällsområden, främst från näringsliv och organisationer.

Utrikesdepartementets handelsavdelning har det övergripande samordningsansvaret inom regeringskansliet för det pågående integrationsarbetet. Avdelningens *Västeuropaenhet*, H1, svarar för integrationsarbetets interna samordning inom Sverige och dess externa samordning mot EG och EFTA. I H1:s arbetsuppgifter ingår bl.a. samordning av arbetet med medlemskapsförhandlingarna med EG. Vidare svarar enheten för de bilaterala handelsförbindelserna med EG:s och EFTA:s medlemsländer. Utrikesdepartementets *politiska avdelning* svarar för de utrikes- och säkerhetspolitiska aspekterna av integrationsarbetet, inklusive det framväxande utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet inom gemenskapen. Europa/ESK-enheten är ansvarig för dessa frågor.

Under handelsavdelningens ledning finns också ett särskilt sekretariat som svarar för informationen om integrationsarbetet.

EFTA:s förhandlingsorganisation

På det internationella planet har förhandlingsorganisationen under EES-förhandlingarna bestått av fem grupper - fyra sakarbetsgrupper och en grupp för rättsliga och institutionella frågor. Under tidsfasen från undertecknandet av EES-avtalet fram till avtalets ikraftträdande betecknas de Interim Working Group I-V och förkortas IWG I etc.

I den första gruppen behandlas området varor i vid bemärkelse. Grupp II behandlar kapital och tjänster, grupp III personers rörlighet och grupp IV de s.k. angränsande politikområdena. Grupp V behandlar rättsliga och institutionella frågor. Grupperna träffas först internt och därefter hålls genomgångar tillsammans med företrädare för kommissionen. När EES-avtalet trätt i kraft kommer grupperna att bestå och kallas underkommittéer.

Samtliga fem grupper rapporterar i sin tur vidare till en grupp som i dag benämns Interim Standing Committee, ISC, där EFTA-länderna bl.a. förbereder sig inför det gemensamma mötet med kommissionen. EG och EFTA träffas under beteckningen High Level Interim Group, HLIG.

När EES-avtalet trätt i kraft övergår ISC till att kallas Ständiga kommittén, som bl.a. skall förbereda de gemensamma mötena i EES-kommittén.

Figur 1

Statsrådsgruppen
Ordförande:
Statsministern

Övriga ledamöter:
Utrikesministern
Biståndsministern
Europa- och Utrikeshandelsministern
Socialministern
Finansministern
Jordbruksministern
Arbetsmarknadsministern
Näringsministern

Statssekreterargruppen
Ordförande:
Statssekreteraren i UD/H

Övriga ledamöter:
kabinettsekreteraren, statssekreterarna i Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Jordbruksdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet och Miljö- och naturresursdepartementet samt statssekreteraren för nordiska frågor

Beredningsgruppen för Europafrågor
Ordförande:
Statssekreteraren i UD/H

30 Arbetsgrupper

Justitiedepartementet
Immaterialrättsliga frågor
Civilrättsliga frågor

Socialdepartementet

Hälso- och socialpolitiska frågor

Finansdepartementet
Finansiella tjänster
Skatter
Finansieringsfrågor relaterade till integrationsarbetet (saknar referensgrupp)
Ekonomiskt och monetärt samarbete inkl. kapitalrörelser
Idrott samt spelmarknads- och lotterifrågor (saknar referensgrupp)

Näringsdepartementet
Konkurrensfrågor

Civildepartementet
Konsumentfrågor

Utrikesdepartementet
Integrationsrättsliga frågor
Utrikespolitisk arbetsgrupp (saknar referensgrupp)
Handelspolitik
Tekniska handelshinder
Biståndsfrågor
Gränskontrollfrågor
Informationsfrågor (referensgruppen är inkluderad i arbetsgruppen)

Kommunikationsdepartementet
Kommunikation

Utbildningsdepartementet
Forskning och utveckling

Jordbruksdepartementet
Jordbruk, livsmedel och fiske

Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsliv och arbetsmiljö
Regionalpolitik
Arbetsrätt

Kulturdepartementet
Kultur och informationsutbyte

Miljö- och naturresursdepartementet
Euratom (saknar referensgrupp)

Referensgrupper

4.2 Arbetsgrupperna och sekretessen

Under arbetets gång har frågor ofta ställts kring sekretesslagens (1980:100) tillämpning på arbetet inom arbets- respektive referensgrupperna. Vi vill därför kort beröra denna fråga.

Arbets- och referensgrupperna är interdepartementala arbetsgrupper och anses ingå i det departement till vilket de hör. Samma regler om handlingsoffentlighet och sekretess gäller för handlingar inom de olika grupperna som för handlingar inom andra delar av regeringskansliet. Detta betyder bl.a. följande.

Allmänhetens rätt att ta del av handlingar gäller endast sådana handlingar som enligt tryckfrihetsförordningen är att anse som allmänna. Enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen blir handlingar som framställs inom arbetsgrupperna och referensgrupperna allmänna handlingar i och med att de upprättats.

Arbets- och referensgruppernas handlingar kan som regel inte anses höra till något bestämt ärende. De anses därför upprättade när de justerats eller färdigställts på annat sätt. Utkast och koncept till beslut och skrivelser och därmed jämställd handling blir enligt en undantagsregel i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen inte allmänna förrän de expedierats eller tas om hand för arkivering. Detsamma gäller minnesanteckningar som tillkommit endast för ett visst ärendes föredragning eller beredning.

Handlingar som kommer utifrån blir allmänna handlingar i och med att de kommer in till arbets- eller referensgrupperna.

Vid utväxlande av handling mellan arbetsgrupp och departement blir bestämmelsen i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen tillämplig. Arbetsgrupperna intar inte en så självständig ställning att handlingar som utväxlas mellan en arbetsgrupp och det departement i vilken gruppen ingår eller något annat departement därigenom blir allmänna.

När handlingar som rör arbetsgrupperna begärs utlämnade underkastas de samma bedömning enligt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler som övriga handlingar inom departementet.

Sekretesslagen anger i vilka fall hinder föreligger att lämna ut en allmän handling. Sekretesslagen innehåller även regler om tystnadsplikt. Principen är att samma sekretess gäller för en uppgift vare sig den förekommer i en handling eller man fått kännedom om den på annat sätt genom arbetet inom arbetsgrupperna. Sekretessen innebär förbud att röja sekretessbelagda uppgifter, vare sig det sker muntligen eller genom att en handling lämnas ut. Genom att grupperna fungerar som organ inom de olika departementen kommer deras ledamöter att lyda under samma regler i sekretesslagen som tjänstemännen på departementen.

Ett särskilt problem är i vilken utsträckning som gruppernas ledamöter skall kunna diskutera uppkomna frågor med sina närmaste medarbetare "på hemmaplan". För samtliga ledamöter i grupperna gäller, som en följd av deras uppdrag, sekretesslagens regler. Detsamma gäller tjänstemän i de utomstående myndigheter som en del av ledamöterna tillhör. För information mellan dessa gäller sekretesslagens regler om utlämnade av

uppgifter mellan myndigheter, dvs. sekretessen gäller i princip också myndigheterna emellan. Det finns dock speciella bestämmelser som gör det möjligt för myndigheterna att lämna uppgifter till varandra i större utsträckning än till enskilda. Det i detta sammanhang viktigaste fallet torde vara den s.k. generalklausulen som innebär att uppgiften kan lämnas ut efter en intresseavvägning (14 kap. 3 § sekretesslagen). Man bör samtidigt vara medveten om att sekretess endast undantagsvis överförs mellan myndigheter (13 kap. sekretesslagen).

För information till medarbetare i privata organisationer som inte omfattas av sekretesslagen gäller dess regler om utlämnande av uppgift och utlämnande av handlingar. Till sådana utomstående personer kan uppgifter lämnas ut om någon risk för skada inte bedöms föreligga eller om risken för skada kan undanröjas genom ett förbehåll. Det senare innebär att mottagaren av informationen får upplysning om hur känslig informationen är och att han får ta emot den med förbehåll att den inte får lämnas vidare till någon annan. Mottagaren blir då underkastad den sekretess förbehållet anger. Ett sådant förbehåll skall uppställas av myndighet och rikta sig till bestämd person.

En annan möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter föreligger enligt 1 kap 5 § sekretesslagen. Sekretesslagen hindrar nämligen inte att uppgifter lämnas ut i sådana fall då det är nödvändigt för att myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen skall tillämpas restriktivt.

Särskilt om utrikessekretessen

Den senaste tiden har den svenska offentlighetsprincipens förhållande till EG:s regler debatterats livligt. Därvid har sekretesslagens bestämmelser om utrikessekretess aktualiserats dels när det gäller medlemskapsförhandlingarna, dels i fråga om vilken betydelse de kommer att få vid ett svenskt medlemskap i EG.

Offentlighetsprincipen tillämpas inte av EG som sådant. EG-institutionerna bestämmer själva om en handling skall lämnas ut eller inte. Om sekretess gäller för en handling är institutionen förhindrad att lämna ut den. Handlingar hos EG:s institutioner blir som regel offentliga först efter 30 år. För att en handling som omfattas av sekretess skall kunna lämnas ut krävs dessutom ett särskilt beslut om att häva sekretessen.

I artikel 214 i Romfördraget sägs att medlemmarna i EG:s institutioner och kommittéer samt tjänstemän hos EG skall, även om deras uppdrag upphört, vara förpliktade att inte lämna ut upplysningar som omfattas av sekretess, särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden.

Hos kommissionen råder enligt praxis sekretess för kommissionens interna överläggningar och för information som erhållits vid kommissionens inspektioner. Inom rådet gäller enligt dess stadgar tystnadsplikt beträffande rådets förhandlingar om rådet inte beslutar annat. Inom Europaparlamentet är däremot huvudregeln offentlighet.

Det pågår för närvarande en omfattande debatt inom EG om allmänhetens insyn i bl.a. beslutsprocessen och en vidgad öppenhet inom gemenskaperna. Till Maastrichtsfördraget har det t.ex. fogats ett flertal deklarationer, varav en av dem handlar om allmänhetens möjlighet att ta del av uppgifter hos EG-organen. Kommissionen har uppmanats att senast år 1993 avge en rapport till ministerrådet om hur dessa möjligheter skall kunna förbättras.

Inom EG pågår det rent allmänt en utveckling mot större öppenhet. Som exempel kan nämnas att kommissionens arbetsprogram och EG-organens lagstiftningsprogram skall publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning och att kommissionen skall publicera alla dokument av allmänt intresse i den s.k. COM-serien, vilket innebär att de blir offentliga.

Gemenskaperna ställer inte krav på att EG:s offentlighetsregler skall harmoniseras utan varje medlemsland får ha den lagstiftning som bäst passar förhållandena i det landet. I EG:s regelverk finns det dock sekretessregler som medlemsländerna, utifrån sina utgångspunkter, måste anpassa sin lagstiftning till. Det gäller framför allt sekretess för överväganden vid EG:s rådsmöten och för uppgifter som enskilda skall lämna till kommissionen eller till nationella myndigheter om sina ekonomiska förhållanden.

Vid ett medlemskap i EG kommer svenska myndigheter på olika sätt att komma i förbindelse med EG:s olika organ, t.ex. genom medverkan i arbetsgrupper eller kommittéer. Dessa förbindelser och ett traditionellt svenskt remissförfarande under EG:s beredningss- och beslutsprocess kommer automatiskt att falla under den s.k. utrikessekretessen.

I 2 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) regleras utrikessekretessen. Sekretess gäller hos regeringen och inom utrikesrepresentationen för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelse eller på annat sätt skadar landet. Sekretess gäller även hos annan myndighet för uppgift som anges där, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Paragrafen är tillämplig inom all offentlig verksamhet som omfattas av sekretesslagen. I första och andra styckena görs dock skillnad i fråga om sekretessens styrka hos olika myndigheter.

Regeringen har våren 1993 tillkallat en särskild utredare (dir. 1993:32) för att se över bestämmelserna om utrikessekretess i sekretesslagen (1980:100). Syftet med utredningen är främst att närmare analysera utrikessekretessens innehåll och tillämpning inför ett svenskt medlemskap i EG.

5 Det svenska kommittéväsendet

5.1 Regeringens utredningsorgan

Kommittéväsendets huvudfunktion är att förbereda förslag av regeringen till ny lagstiftning och förändringar i övrigt. Kommittéerna skall kartlägga fakta, analysera dessa och med ledning härav utarbeta förslag. De offentliga utredningarna har länge ansetts spela en betydande roll i den politiska beslutsprocessen. Utredningarna är vidare en viktig informationskälla. Regeringen får signaler om vilka krav som olika intressegrupper ställer och vilket politiskt stöd ett förslag kan förväntas få. Utredningarna kan också bilda basen för lösningar i samförstånd mellan politiker, intresseorganisationer och experter.

Utmärkande för den svenska politiska beslutsprocessen

Regeringen leder den offentliga verksamheten, planerar utvecklingen av landets politik och tar initiativ till de åtgärder som kan behövas. Ett led i denna verksamhet är regeringens förslag till riksdagsbeslut om t.ex. ny lagstiftning. Det förhållandet att departementen är jämförelsevis små gör det nödvändigt utnyttja andra resurser, främst kommittéer, för att skaffa underlag för regeringens förslag. Att en del av regeringens ärenden på detta sätt bereds i fristående kommittéer är vanligare i Sverige än i flertalet andra länder. Den politiska oppositionens och intresseorganisationernas deltagande i kommittéernas arbete har inneburit att regeringens beredningsprocess vid en internationell jämförelse, präglas av en stor öppenhet mot olika grupper i samhället. Redan under beredningsstadiet kan på detta sätt bedömningar och förslag förankras.

Konstitutionell ställning

Kommittéväsendet lyder direkt under regeringen. Det är regeringen som ger kommittéerna och de särskilda utredarna deras uppdrag. Varje kommitté skall hålla fackdepartementet underrättat om arbetet och redovisa resultatet dit. Ett annat utmärkande drag är att en kommitté är en tillfällig myndighet som skall lösa en begränsad uppgift. Den arbetar och lägger fram förslag i eget namn och när uppdraget är slutfört avvecklas kommittén.

Styrningen av kommittéernas och utredarnas arbete sker i huvudsak genom direktiven. Där anges de närmare formerna för utredningsarbetet. Vidare är valet av ledamöter ett viktigt styrmedel. Kommittéerna arbetar

dock normalt ganska självständigt, vilket följer av kommittéväsendets konstruktion.

Den författningsmässiga regleringen av kommittéväsendet sker i huvudsak genom kommittéförordningen (1976:119).

Minskad roll

Maktutredningen har i sitt huvudbetänkande Demokrati och makt i Sverige (SOU 1990:44) hävdat att kommittéväsendets betydelse har minskat väsentligt. Utredningen beskriver bl.a. en uppenbar kvantitativ tillbakagång. År 1968 fanns det 422 utredningar att jämföras med 195 år 1987. Vid denna jämförelse bör man dock beakta att utredningstiderna genomsnittligt är mycket kortare numera. Normalt får en utredning nu arbeta i högst två år.

Maktutredningen hävdar vidare att utredningarnas betydelse som forum för kompromisser har minskat. Meningsmotsättningar i form av reservationer är i dag vanligare än för några år sedan. Organisationerna söker sig även andra vägar för att påverka det politiska beslutsfattandet. Många organisationer har sedan länge etablerade kanaler till olika beslutscentra. Numera förs inte heller all intressekamp via de traditionella organisationerna. Det pågår en förändringsprocess också inom organisationsvärlden. Särgrupperingar uppträder allt oftare i mer eller mindre organiserad form inom de stora organisationerna. Maktutredningen avslutar sin diskussion med bedömningen att de pågående samhällsförändringarna medför att beslutsfattandet internationaliseras och att det nationella beslutsfattandet därigenom kan minska i betydelse.

5.2 Kommittéväsendet i ett EG-perspektiv

Även det svenska kommittéväsendet kommer att påverkas av en EG-integration. Sverige kommer inte att styra över vilka förslag till rättsakter som skall läggas fram för rådet. Vidare kommer beredningen av gemensamma normgivningsakter att bedrivas inom ramen för EG-samarbetet.

Kommittéväsendets funktion vid ett EG-medlemskap har diskuterats vid sammanträffande med företrädare för statsförvaltningen och intresseorganisationerna. Följande synpunkter framkom.

Företrädarna för statsförvaltningen var allmänt positiva till ett nationellt utredningsförfarande även inom de delar av lagstiftningen som ligger inom EG:s område. De ansåg att ett traditionellt kommittéväsende väl kan användas för att utreda en fråga för att få fram underlag för ett svenskt agerande i Bryssel. Några framhöll att en kommitté bör vara mer expertbetonad än i dag, medan andra menade att ett förslag som är förankrat bland såväl parlamentariker, intresseorganisationer och experter väger tyngre. De flesta ansåg vidare att kommittéväsendet har en roll även i tillämpningsfasen. Däremot var man med hänsyn till tidsaspekten

tveksam till att en kommitté skulle kunna arbeta parallellt med beredningen i EG.

Den allmänna meningen bland *företrädarna för intresseorganisationerna* var att ett inhemskt utredningsväsende behövs även vid ett medlemskap. Arbetet kan dock komma att bedrivas inom väsentligt mycket snävare tidsramar. Man kunde se behov av att tillsätta utredningar i olika tidsfaser av EG:s beslutsprocess och menade att det kommer att finnas uppgifter för kommittéer dels för att utarbeta underlag och förslag i frågor som Sverige vill väcka i Bryssel dels för att arbeta parallellt med beredningen i Bryssel dels också för arbete med tillämpningsföreskrifter i anledning av direktiv.

6 Intresseorganisationernas roll i beredningsprocessen

6.1 Intresseorganisationerna i den svenska beredningsprocessen

Intresseorganisationerna har en väsentlig roll i samhällsliv och opinionsbildning. Människors engagemang i olika samhällsfrågor genom organisationer ses som ett grundläggande inslag i den svenska demokratin. Ett utslag av detta är föreskriften i 7 kap. 2 § regeringsformen om att regeringen vid beredningen av ärenden skall lämna sammanslutningar och enskilda tillfälle att yttra sig.

Förbindelserna mellan staten och intresseorganisationerna är dubbelriktade. Organisationerna försöker på många olika sätt påverka de politiska organen. Beslutsfattare och myndighetsföreträdare får genom organisationerna information från olika delar av samhället. Vidare kan organisationernas medverkan i den politiska beredningsprocessen vara ett sätt att förankra förslagen.

Företrädare för intresseorganisationerna deltar ofta i kommittéer och andra utredningsorgan, sida vid sida med politiker, tjänstemän och experter. Redan i ett ärendes initiativfas kan organisationerna utöva stort inflytande. Genom opinionsbildning kan en organisation fästa uppmärksamheten på för organisationen viktiga frågor. De tunga organisationerna har ofta direkta kontakter med beslutsfattarna. Det traditionella remissförfarandet ger intresseorganisationerna ytterligare en möjlighet att argumentera för sina ståndpunkter. Organisationerna kan också lämna synpunkter till riksdagens utskott via remisser, utfrågningar eller genom direktkontakt med riksdagsledamöter.

Under EES-förhandlingarna och de pågående medlemskapsförhandlingarna har kontakterna mellan statsförvaltningen och organisationerna koncentrerats till Rådet för Europafrågor och de arbets- och referensgrupper som inrättats inom berörda departement. Därutöver har vissa frågor remissbehandlats i särskild ordning.

6.2 Intresseorganisationerna i EG:s beredningsprocess

Vid ett medlemskap i EG kommer företrädare för intresseorganisationer att beredas plats som ledamöter i en rad kommittéer och ad hoc-grupper under kommissionen. Vidare sänder kommissionen och rådet ofta utkast till olika förslag och beslut på remiss till berörda intresseorganisationer. Deras synpunkter kan också inhämtas vid direktkontakter. Intresseorganisationerna kan liksom statsförvaltningar och företag finansiera tjänster för nationella experter i kommissionen. Inom EG finns också skilda former för samverkan mellan institutionerna och intresseorganisationerna. Ett exempel är den rådgivande Ekonomiska och sociala kommittén som representerar omkring 200 olika intressegrupper inom EG. De nationella fackliga organisationerna är också representerade i ett antal rådgivande trepartsorgan inom EG. Sådana rådgivande trepartsorgan finns inom områden som arbetsmiljö, utbildning, jämställdhet, sysselsättning samt sociala villkor för den rörliga arbetskraften.

Organisationerna har själva utvecklat en omfattande branchsamverkan för gemensamt agerande i Bryssel. Ett exempel är Europeiska fackliga samorganisationen, EFS, med säte i Bryssel, som representerar drygt 40 organisationer, däribland LO och TCO, med sammanlagt 45-50 miljoner medlemmar. Ett annat är samarbetsorganisationen för EG-ländernas arbetsgivareföreningar och industriförbund, UNICE (Union des Industries de la Communauté Européenne). Svenska medlemmar är Svenska Arbetsgivareföreningen och Industriförbundet. Det förutsätts i gemenskapsarbetet att dessa båda grupper konsulteras innan lagstiftning som rör de intressen dessa grupper företräder föreslås eller antas. EFS och UNICE är officiella parter i den sociala dialogen. Vidare har varje större intressegrupp inom näringslivet sin europeiska intresseorganisation med bevakningskontor i Bryssel. En av de större är Kommittén för jordbrukets näringslivsorganisation, COPA (Committee for Agricultural Organisations of the European Community). Även olika industrisektorer och enskilda företag har representanter i Bryssel för att följa det EG-arbete som berör dem.

6.3 Hur ser det ut i EG-länderna

Ansvaret för att kontinuerligt bevaka och söka tillvarata nationella intressen i gemenskapens lagstiftningsprocess, däri inbegripet intresseorganisationernas, ligger hos de nationella regeringarna och parlamenten. Många av EG:s nuvarande medlemsländer har emellertid inte något formaliserat remissförfarande som omfattar nationella intresseorganisationer.

En förklaring till detta kan vara att flertalet EG-länder starkt betonar statsmaktens suveränitet i utrikespolitiska frågor och generellt sett inte tillmäter formaliserade remissförfaranden utanför den statliga förvaltningen

någon större vikt. Regeringsarbetet och parlamentsbehandlingen anses i flertalet fall tillräckligt från beredningssynpunkt. Ett problem är dock att den nationella parlamentsbehandlingen i allmänhet påbörjas först då det kan vara för sent att påverka gemenskapslagstiftningens form och innehåll. Ytterligare en förklaring kan vara att man förlitar sig på Ekonomiska och sociala kommittén, där 189 nationella intresseorganisationer finns representerade. Den kommittén svarar för att intresseorganisationernas intressen tas till vara på gemenskapsnivå. Länder med en med Sverige jämförbar storlek (Belgien, Portugal och Grekland) har vardera 12 intresseorganisationer representerade i detta forum.

På regeringsnivå ansvarar som regel utrikesministerierna för samordning av ländernas EG-politik. Sakansvarigt ministerium bereder frågorna inom respektive sakområde och ansvarar för att synpunkter under beredningsarbetet inhämtas från berörda intresseorganisationer. Fackministerierna förväntas inhämta nödvändiga synpunkter men det sker endast undantagsvis på ett formaliserat sätt. I allmänhet tas kontakt uteslutande på ad hoc-basis och efter ansvariga enheters gottfinnande.

Samtliga medlemsländer fäster stor vikt vid intresseorganisationernas lobbyingaktiviteter riktade mot kommissionen. I flertalet medlemsländer anges detta som den kanske viktigaste vägen till inflytande för organisationer av olika slag. Det lär nu finnas drygt 1000 representationskontor för intresseorganisationer och regioner på plats i Bryssel.

6.4 Synpunkter på intresseorganisationernas medverkan i EG-frågornas beredning

6.4.1 Intresseorganisationerna

Vid en hearing med företrädare för intresseorganisationerna behandlades frågan om intresseorganisationernas framtida roll i den svenska beredningsprocessen. Inledningsvis redogjorde de olika företrädarna bl.a. för sina erfarenheter av sitt hittillsvarande arbete i referensgrupperna. Sammanfattningsvis framkom följande synpunkter.

Arbetsgrupperna med därtill knutna referensgrupper ansågs vara en lämplig samverkansform. Vissa ifrågasatte dock om inte arbetsgrupp och referensgrupp kunde sammanföras, vilket i praktiken skett i några enstaka fall. Man efterlyste vidare en politisk förankring av de frågor som behandlas inom arbetsgrupperna.

Kritik riktades mot att arbetsgruppernas uppgifter inte varit tillräckligt klart definierade. Gränsdragningen mellan arbets- och referensgruppernas arbetsuppgifter ansågs i vissa fall inte ha varit tillräckligt tydlig. Man saknade vidare ett forum för övergripande avstämningar av arbetsläget inom grupperna.

Kvaliteten på ledningen av verksamheten i arbetsgrupperna har varierat. Vissa grupper har fungerat bra, haft konstruktiva diskussioner och gett bra information. I en del fall har emellertid sammanträdena varit ensidigt

inriktade på informationsgivning och inte gett önskat utrymme för inhämtande av synpunkter och för dialog.

Vid hearingen diskuterades också intresseorganisationernas deltagande i den svenska beredningsprocessen i ett EG-perspektiv. Givna frågor var det fortsatta arbetet i arbets- och referensgrupperna och det framtida remissförfarandet.

Vad först gäller arbetet i arbets- och referensgrupperna ansåg samtliga att ett stående beredningsorgan organisatoriskt sett är ett lämpligt samverkansforum. Arbets- och referensgrupperna bör ges en nyckelroll som beredningsorgan för medlemskapsförhandlingarna och som ett informations- och samrådsorgan i EG-arbetet. I de fall möjlighet ges att införa direktiv genom avtal i stället för lagstiftning bör berörda organisationer ingå i arbetsgruppen. Det betonades dock att det arbetssätt som tillämpats i vissa arbets- och referensgrupper måste modifieras för att denna organisation skall kunna utnyttjas i det fortsatta arbetet vid ett EG-medlemskap. Det måste finnas utrymme för en öppen dialog mellan regeringsföreträdarna och intresseorganisationerna. Man framhöll vikten av att den svenska förhandlingslinjen i Bryssel är väl förankrad i Sverige. Det är därför angeläget att överläggningskaraktären stärks genom att ledningen av verksamheten ges en starkare politisk förankring. Arbetsgrupperna bör ledas av respektive departements statssekreterare.

Regeringen bör inte binda sig för en struktur där det för varje sakområde finns både arbets- och referensgrupp. I de fall större effektivitet och bättre resultat kan uppnås genom att slå samman grupperna inom ett område bör detta prövas.

Möjligheten till överblick över förhandlingarna som helhet på en mera teknisk nivå har saknats. Därför bör det inrättas ett samordnande organ på denna nivå.

Det bör vidare skapas garantier för att aktuella frågor verkligen tas upp till behandling i arbets- och referensgrupperna, så att deltagande organisationer får kännedom om dem och får möjlighet att framföra sina uppfattningar. Arbetsgrupperna och dess ledamöter måste på ett mera konkret sätt integreras i beredningen av aktuella frågor.

För att skapa ett verkligt inflytande från svensk sida i de frågor som aktualiseras i EG-arbetet krävs ett framåtsyftande arbete. Frågorna måste fångas upp medan de befinner sig i inledningen av EG:s beredningsprocess för att man från svensk sida skall kunna utöva inflytande.

Arbetsgrupperna måste arbeta föregripande mot kommande EG-frågor och referensgrupperna bör ges en mera aktiv roll och involveras och informeras i ett mycket tidigt skede i beredningsprocessen. Syftet med en sådan ordning är att bättre utnyttja kompetensen i referensgrupperna och på det sättet förbättra arbetsgruppernas resultat. Referensgrupperna bör konsulteras löpande.

Det är viktigt att arbetet i arbets- och referensgrupperna kopplas till EG:s kommitté- och förhandlingsarbete. Om svenska intressen effektivt skall kunna tas tillvara måste man tidigt överväga i vilka sammanhang olika intressen bör finnas företrädda i expertgrupper.

Den ökning av arbetsbördan för referensgrupperna som kan förutses ställer höga krav på effektivitet i arbetet. Behovet av enkla och snabba metoder för att bereda ärenden på svensk nivå ökar. Gruppernas storlek bör begränsas till parter som kan antas lämna väsentliga bidrag till arbetet. Gruppernas sammansättning kan också göras mera flexibel och möten kan ibland ersättas med skriftliga kontakter etc.

EG-frågorna bör betraktas som inrikesfrågor. Beredningen av dessa frågor bör därför bygga på de rutiner som används i dag för att utreda och bereda inrikes ärenden. Dock bör, mot bakgrund av frågornas internationella dimension, arbetsgrupperna bättre utnyttja den kompetens som finns utanför regeringskansliet. Arbetsgrupperna bör uppmuntras att bjuda in externa experter som besitter särskild sakkunskap.

Information som berör intresseorganisationerna måste finnas tillgänglig tidigt i beredningsprocessen. Det ger organisationerna möjlighet att på ett konstruktivt sätt bidra till den svenska beredningen. För arbetsgrupperna innebär det att de kan fungera bättre som samrådsorgan och inte enbart som informationsorgan. Vidare kan EG-delegationens roll som informationslämnare utvecklas.

Vad gäller remissförfarandet var samtliga angelägna om att även fortsättningsvis få yttra sig över förslag, men man var samtidigt införstådd med att EG:s arbetsformer i vissa fall endast ger utrymme för korta remisstider. Även i det sammanhanget framhölls vikten av att få lämna synpunkter i ett så tidigt skede av beslutsprocessen att faktisk möjlighet till påverkan ges. Även införandet av EG-direktiv bör föregås av sedvanlig remissbehandling. Arbets- och referensgrupperna skall inte ses som en ersättning för ett traditionellt remissförfarande. Tendenser inom vissa EG-länder att slopa en formell remissbehandling i ärenden som är sammankopplade med EG bör inte accepteras för svensk del.

6.4.2 Arbetsgruppsordförandena

Vid sammanträffande med några av arbetsgruppsordföranden har bl.a. följande synpunkter framförts rörande intresseorganisationernas deltagande i beredningsprocessen.

Organisationen med arbetsgrupper och referensgrupper har under EES-avtalets förhandlingsfas fungerat väl. Ett antal arbetsgruppsordföranden har låtit referensgruppen sammanträda tillsammans med arbetsgruppen. Vid framtagandet av en konkret svensk förhandlingsposition har referensgruppen dock inte deltagit i själva beslutsprocessen. Ingen har funnit några problem med att ha intresseorganisationerna nära beslutsfattandet. Referensgruppernas och därmed intresseorganisationernas vikt som kunskapskälla, lobbyverktyg nere i Bryssel och bollplank och som en förankringsmöjlighet för att få en enhetlig svensk linje har betonats.

Vad gäller kopplingen mellan arbetsgrupp och referensgrupp framkom två grunduppfattningar. Några menade att man kunde slå samman referensgruppen med arbetsgruppen. Andra företrädde en mera traditionell uppfattning och hävdade att intresseorganisationerna inte bör få ta aktiv del i gruppens beslut om förslag till förhandlingsposition.

Genom att till arbetsgruppen knyta en referensgrupp anses man kunna begränsa remissförfarandet något.

Arbetsgruppsordförandena har hittills inte haft några problem med hanteringen av sekretessfrågor i arbets- och referensgruppernas verksamhet.

7 Från en kol- och stålunion till Europeiska unionen

7.1 EG växer fram

Ursprunget till Europeiska gemenskaperna (EG) är att söka i en strävan att förhindra en ny väpnad konflikt i Europa efter andra världskriget. År 1950 presenterade Frankrike en plan om att samla den franska och tyska krigsindustrins främsta råvarubaser, kol, koks, järn och stål, under en gemensam förvaltning. Tanken var att en integrerad råvarubas för krigsindustrin skulle förhindra ytterligare krig i Västeuropa. Samtidigt skulle gemenskapen främja ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Samarbetet stod öppet även för andra europeiska nationer.

Belgien, Frankrike, Holland, Italien, Luxemburg och Tyskland undertecknade år 1951 i Paris ett avtal om en kol- och stålunion, Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG). Samarbetet utvidgades år 1957 i Rom genom att medlemsländerna undertecknade fördraget om en ekonomisk union, Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG). Den ekonomiska gemenskapen skulle främja ekonomisk och social utveckling, förbättra människors levnadsvillkor, minska skillnaderna i välstånd mellan olika regioner och avveckla hinder för handel staterna emellan. Man ville *inrätta en gemensam inre marknad* innebärande att varor, personer, tjänster och kapital skulle kunna röra sig och flytta fritt inom EG-området. Samtidigt bildades Europeiska Atomenergigemenskapen (Euratom), som omfattar forskning om och fredligt utnyttjande av kärnkraft. EKSG, EEG och Euratom bildar tillsammans Europeiska gemenskaperna (EG).

7.2 Europeiska gemenskaperna (EG)

EG:s konstitution kan sägas bestå av Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (Parisfördraget), Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (Romfördraget), Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom-fördraget) samt Europeiska enhetsakten. Kännetecknande för EG är att medlemsländerna varaktigt överlåtit betydande maktbefogenheter till EG:s institutioner avseende både lagstiftning och utrikeshandel. Formellt vilar EG på folkrättsliga avtal, genom vilka internationella organisationer skapats. EG:s institutioner utövar en form av överstatligt beslutsfattande enligt de tre fördragen och utgör sålunda en organisation "ovanför

staterna". I förhållande till medlemsstaterna pågår en kontinuerlig integrationsprocess, som griper in i medlemsstaternas rättssystem på skilda nivåer och i relationerna mellan dem. EG-rätten har vidare i princip överhöghet i förhållande till nationella författningar. Vid konflikt har gemenskapsrätten företräde framför nationell rätt. För sin giltighet är EG-rätten inte ens beroende av respektive länders konstitutioner, även dessa är enligt EG-domstolens praxis i princip underordnade det överstatliga system som EG representerar.

Gemenskapens mål

Av Romfördragets ingress framgår inledningsvis att de fördragsslutande parternas avsikt var att lägga grunden till en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken. Enligt fördraget upprättar parterna mellan sig en Europeisk ekonomisk gemenskap, EEG. Gemenskapen skall enligt artikel 2 i Romfördraget ha till uppgift att upprätta en gemensam marknad och gradvis samordna eller koordinera medlemsstaternas ekonomiska politik. Gemenskapens mål är en harmonisk utveckling av den ekonomiska verksamheten inom gemenskapen som helhet, en fortgående och balanserad tillväxt, en ökad stabilitet, en allt snabbare höjning av levnadsstandarden samt närmare förbindelser mellan de länder som gemenskapen förenar. Dessa mål återspeglar inte något slutligt tillstånd, utan i stället en fortlöpande process, den europeiska integrationen.

Gemensam marknad

Den gemensamma marknaden skall skapa ekonomisk tillväxt och stabilitet och därmed ökat välstånd. Medlemsländernas produktionsresurser skall utnyttjas så rationellt som möjligt. Under lika och ostörda förhållanden skall man på den gemensamma marknaden kunna handla och byta tjänster, arbeta, investera och producera och därigenom främja gemenskapens mål.

Begreppet inre marknad infördes i Romfördraget genom Enhetsakten. Den inre marknaden skall enligt artikel 8a i Romfördraget innefatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget. Benämningen inre marknad syftar på att förhållandena bör vara desamma som på en hemmamarknad.

Romfördraget innehåller ett antal förbud, riktade mot nationella åtgärder som skapar hinder för handel och annan verksamhet över gränserna. Viktiga nationella intressen, t.ex. skydd för hälsa och säkerhet, måste likväl alltid tillgodoses. I sådana fall kräver den fria rörligheten att det skapas samordnade regler inom hela gemenskapen. Detta kallas harmonisering.

Genom att anta gemensamma regler eller besluta om harmonisering inom ett område avstår medlemsländerna från att där i fortsättningen ensidigt utöva regleringsmakt. Länderna är förpliktade att i fortsättningen gemensamt utöva befogenheten att meddela föreskrifter. Angelägna

nationella intressen kan ändå tillgodoses, t.ex. med stöd av särskilda skyddsklausuler, men inte på samma sätt som förut.

Samordning av politik

På vissa områden finns inom EG en samfälld politik. Eftersom EG är en tullunion måste det finnas en gemensam handelspolitik mot omvärlden. För den gemensamma marknadens funktion förs en gemensam konkurrenspolitik, som skall säkerställa att konkurrensen inte snedvrids genom företagens eller medlemsländernas åtgärder. Det rör sig vidare om jordbruks- och transportområdena. På de nu nämnda områdena krävs gemensamma regler, som gäller lika inom hela gemenskapen. Det finns då inte utrymme för nationella föreskrifter.

Samordningen av politik sträcker sig utanför det i snäv mening ekonomiska området. Förutom regionalpolitik, industripolitik, socialpolitik och energipolitik är utbildning, forskning och utveckling, miljö, arbetsmiljö och konsumentskydd exempel på områden där en samordning fått allt större aktualitet under senare år.

EG:s institutioner

Genomförandet av de uppgifter som anförtrotts gemenskapen säkerställs enligt artikel 4.1 i Romfördraget genom ett *Europaparlament*, ett *råd*, en *kommission* och en *domstol*. Varje institution handlar inom ramen för de befogenheter som den tilldelats genom fördraget. Revision sker genom Revisionsrätten.

Parlamentet är ett viktigt debattforum där också nationella politiska intressen kommer till uttryck. Dess funktion är av rådgivande och kontrollerande karaktär. Enhetsakten har dock gett parlamentet en större roll än tidigare vid tillkomsten av nya regler. Maastricht-fördraget är ännu ett steg i denna riktning.

I *rådet* kommer medlemsländernas politiska intressen till uttryck. Där bestäms politiken och fattas i allmänhet de slutliga avgörandena rörande gemensamma regler.

Kommissionens viktigaste funktioner är att lägga fram förslag för rådet och övervaka gemenskapsrättens tillämpning. Den har också vissa självständiga beslutsbefogenheter, dels med stöd av Romfördraget, dels enligt delegation från rådet. Vid övervakning av gemenskapsrättens tillämpning i medlemsländerna kan kommissionen i sista hand väcka talan vid domstolen.

Domstolen är ansvarig för att EG-rätten tolkas enhetligt och avgör dess innebörd. I vissa viktiga avseenden har EG-rätten fått sitt innehåll genom domstolens domar. En viktig uppgift för domstolen är också att på begäran av de nationella domstolarna lämna tolkningsbesked om EG-reglernas innebörd.

EG:s regelverk

Gemenskapsrätten (*l'acquis communautaire*, "det av gemenskaperna uppnådda") består av fördragen, ett stort antal rättsakter, EG-domstolens rättspraxis och av internationella avtal som EG ingått. Grundläggande inom EG är den s.k. *primärrätten*, som består av de tre konstituerade fördragen, Parisfördraget, Romfördraget och Euratomfördraget, med därtill hörande protokoll och bilagor samt senare ändringar, det särskilda Fusionsfördraget (om sammanförande av gemenskapernas institutioner), Budgetfördragen, Enhetsakten och de anslutningsfördrag som ingåtts med nytillkomna medlemsstater. Till primärrätten brukar också räknas gemenskapernas mellanstatliga överenskommelser och andra avtal som binder EG. Den *sekundära EG-rätten* består av de rättsakter som antagits av EG:s institutioner. Hit räknas i första hand förordningar, direktiv och beslut, men också rekommendationer och tillkännagivanden.

I betydande utsträckning skall EG-rätten tillämpas av de nationella myndigheterna på samma sätt som inhemsk rätt. Man brukar säga att reglerna är *direkt tillämpliga*, eftersom de skall tillämpas utan mellankommande nationell rättsbildning.

Artikel 189 i Romfördraget anger tre typer av *bindande rättsakter* som rådet och kommissionen kan besluta. Det är *förordningar*, *direktiv* och *beslut*. Förordningar är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Förordning används när det krävs en enhetlig reglering inom hela gemenskapen. Direktiv riktar sig till medlemsländerna och anger ett visst resultat, som skall uppnås inom en bestämd tid, men där gemenskapen låter medlemsländerna bestämma form och tillvägagångssätt för det nationella införlivandet. Beslut är bindande i alla delar för dem som de är riktade till.

Bindande gemenskapsrättsliga bestämmelser kan grunda rättigheter och skyldigheter inte bara för medlemsländerna utan också för enskilda. Sådana rättigheter skyddas av domstolar och andra myndigheter. Man brukar säga att bestämmelserna har *direkt effekt*.

Det finns också *icke bindande rättsakter*, t.ex. *rekommendationer* och *yttranden*, vilka också nämns i artikel 189 Romfördraget.

7.3 Fördraget om Europeiska unionen

Den fria rörlighet som är en förutsättning för den gemensamma marknaden har varit svår att förverkliga. Medan EG:s tullunion var fullt genomförd år 1968, har övriga steg mot en inre marknad dröjt. För att skynda på arbetet lanserade EG-kommissionen i mitten av 1980-talet ett åtgärdsprogram som rörde förverkligandet av den inre marknaden, den s.k. *Vitboken*. Medlemsländerna enades om behovet av institutionella förändringar och en fördjupning av samarbetet.

Europeiska enhetsakten, som trädde i kraft den 1 juli 1987, öppnade möjligheter för majoritetsbeslut i frågor om den inre marknaden, stärkte

parlamentet genom att ge det större medinflytande i beslutsprocessen och vidgade det fördragsbundna samarbetet till nya fält. Vidare skrevs begreppet ekonomisk och monetär union in i det reviderade Romfördraget, dock utan riktlinjer för genomförandet av en sådan union.

I juni 1988 enades länderna om en tidtabell för att avskaffa valutakontrollerna. Samma år tillsatte Europeiska rådet en kommitté för att utreda hur en ekonomisk och monetär union (EMU) skulle kunna genomföras. Kommitténs rapport, den s.k. Delors-rapporten, lades fram år 1989 och där skisserades hur EMU skulle förverkligas i tre faser. Vid Europeiska rådets möte i Dublin i juni 1990 beslöts att två konferenser, en om EMU och en om politiska reformer, skulle starta samtidigt i samband med toppmötet i Rom i december samma år och löpa parallellt.

Det var resultatet av dessa två konferenser som behandlades av Europeiska rådet i Maastricht den 9-10 december 1992. En politisk överenskommelse träffades om upprättandet av en europeisk union. Den 7 februari 1992 undertecknades avtalet om Europeiska unionen.

Målsättningen var att unionsfördraget skulle vara ratificerat av medlemsstaterna under år 1992 och träda i kraft den 1 januari 1993. Ratificeringsprocessen har emellertid försenats i Danmark, som en följd av det negativa utslaget i folkomröstningen år 1992, och i Storbritannien. Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh den 11-12 december 1992 tycks dock den danska frågan ha lösts. I en andra folkomröstning den 18 maj 1993 röstade det danska folket för Maastrichtsfördraget med de vid Edinburghmötet överenskomna speciella danska särreglerna.

I Fördraget om Europeiska unionen har man gått ytterligare ett steg på vägen mot en allt närmare integration mellan de europeiska folken. Fördraget baseras på samarbete inom tre huvudområden, *utveckling av befintligt gemenskapsarbete*, *utrikes- och säkerhetspolitik* samt *inrikespolitiskt och judiciellt samarbete*.

I fördragets inledning uttrycks en vilja att etablera en europeisk union. Man har föresatt sig att fortsätta processen att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, i vilken beslut, i enlighet med den s.k. subsidaritetsprincipen (även kallad närhetsprincipen), skall tas så nära dem besluten rör som möjligt. På områden som inte faller inom gemenskapens exklusiva kompetensområden, skall gemenskapen agera bara om målen för det föreslagna agerandet, på grund av dess omfattning eller effekter, inte till fullo kan uppnås av medlemsstaterna.

Unionens grundval är de tre europeiska gemenskaperna och den politik och det samarbete som unionstraktaten inför.

Genom Maastricht-fördraget förstärks och utvidgas gemenskapens samarbetsområde. En viktig förstärkning av gemenskapsarbetet är *Ekonomiska och monetära unionen*, EMU, som är inriktad på en gemensam valuta och centralbank samt en samordnad ekonomisk politik inom unionen före sekelskiftet. *Den ekonomiska unionen* omfattar bl.a. genomförandet av inre marknadens fyra friheter, gemensam utformning av regional utveckling och strukturella förändringar samt en omfattande och successivt förstärkt samordning av nationell ekonomisk politik (framför allt budgetpolitik). *Den monetära delen av unionen* innebär att valutakurserna

mellan de deltagande ländernas valutor oåterkalleligen låses samt att en integrerad finansiell marknad genomförs. I den fullt utvecklade unionen skall en *gemensam valuta* införas, European Currency Unit (ECU). Penning- och valutapolitiken skall utformas gemensamt, vilket nödvändiggör upprättandet av en ny institution *Europeiska centralbanken* (ECB), inom ramen för Europeiska centralbanksystemet.

Andra områden där unionsfördraget innebär en utvidgning eller en förstärkning av samarbetet är unionsmedborgarskap, kultur, folkhälsa, konsumentskydd, de s.k. transeuropeiska nätverken, industripolitik, ekonomisk och social samordning, forskning och teknologisk utveckling, miljöpolitik och utvecklingssamarbete. Ett kapitel om utbildning, yrkesutbildning och ungdom läggs dessutom till Romfördragets avsnitt om sociala frågor.

Avsikten är att de gemensamma insatserna på nämnda områden skall understödja nationella insatser. Det är alltså inte fråga om att införa harmoniserande regler. På flertalet områden kommer de enskilda medlemsländerna att kunna tillämpa nationella regler, förutsatt att de uppfyller vissa minimikrav.

EG har en social dimension som innebär en strävan att förena ekonomisk tillväxt med förbättrade sociala förhållanden. Vid Maastricht-mötet utvidgades inte gemenskapskompetensen på det sociala området på grund av Storbritanniens motstånd. För första gången togs beslut om att utvecklingen mot en union kan fortsätta inom ett område som finns inskrivet i Romfördraget, utan att samtliga medlemsländer deltar. Storbritannien ställde sig utanför utvidgningen av samarbetet på det sociala området. De övriga medlemsländerna ingick dock en mellanstatlig överenskommelse utanför fördraget, där man förbinder sig göra ytterligare insatser inom det sociala området. I ett särskilt protokoll, Sociala protokollet, medger Storbritannien de övriga medlemsstaterna att gå vidare i det gemensamma arbetet på det sociala området med utnyttjande och hjälp av gemenskapens institutioner och procedurer, utan att Storbritannien tar del i vare sig förberedelsearbete eller beslut.

Sedan år 1970 har EG:s länder drivit ett utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete i anslutning till gemenskapen. *Europeiska politiska samarbetet* (EPS) har varit ett mellanstatligt samarbete inom den utrikespolitiska sfären. För beslut har krävts enhällighet. Överenskommelsen i Maastricht innebär att det Europeiska politiska samarbetet övergår i en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, vars mål är

- att skydda unionens gemensamma värderingar, grundläggande intressen och oberoende,
- att i alla hänseenden stärka unionens och medlemsstaternas säkerhet,
- att bevara freden och stärka den internationella säkerheten i enlighet med bl.a. FN-stadgans principer,
- att främja det internationella samarbetet samt
- att utveckla och befästa demokratin och respekten för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter.

Dessa mål skall förverkligas genom ett systematiskt politiskt samarbete mellan medlemsländerna samt genom ett gradvis genomförande av gemensamma aktioner på de områden där länderna har viktiga gemensamma intressen.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken integreras institutionellt med gemenskapens övriga verksamhet, men man tillämpar särskilda samråds- och beslutsformer.

Det inrikespolitiska och judiciella samarbetet som omfattas av Maastricht-överenskommelsen var tidigare föremål för mellanstatligt samarbete utanför EG, men blir nu en del av samarbetet inom gemenskapens ramverk. I fördraget identifierar medlemsländerna nio områden (asylpolitik, regler för gränspassage, invandringspolitik, narkotikabekämpning, bekämpning av ekonomisk brottslighet, civil- och straffrättsligt samarbete samt tull- och polissamarbete), vilka i ökad utsträckning skall bli föremål för samarbete inom gemenskapen i fråga om rättsliga och inrikes frågor.

Medlemsländerna skall inom dessa områden informera och konsultera varandra i rådet för att koordinera sina åtgärder. I detta syfte skall de etablera samarbete mellan berörda nationella myndigheter. Om samarbetets mål bättre kan uppnås genom gemensamt agerande än genom de enskilda ländernas agerande, kan medlemsländerna fatta ett enhälligt beslut om att genomföra politiken med kvalificerad majoritet i beslutsfattandet. I vissa frågor har kommissionen och medlemsländerna initiativrätt medan medlemsländerna ensamma behåller initiativrätt i andra frågor.

Enligt fördraget skall rådet kunna rekommendera medlemsländerna att anta konventioner inom de särskilda områden som nu är föremål för samarbete.

En samordningskommitté bestående av höga tjänstemän skall tillsättas för att ge rådet utlåtanden och beslutsunderlag i frågorna.

8 EES-avtalet

8.1 Allmän bakgrund

Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES-avtalet, som väsentligen är ett vanligt folkrättsligt avtal, innebär att ett ekonomiskt samarbetsområde upprättas. EES berör nära tre fjärdedelar av svensk utrikeshandel. Genom avtalet skapas i allt väsentligt fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital samt enhetliga konkurrensregler. Dessutom kommer samarbete att ske på ett antal angränsande områden, t.ex. i fråga om miljö, utbildning, forskning och konsumentpolitik.

EES är ett frihandelsområde, inte en tullunion. EES-avtalet innehåller en huvuddel med de materiella bestämmelserna om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital (de fyra friheterna) samt angränsande politikområden. Den delen motsvarar den primära EG-rätten, främst Romfördragets regler. Övriga bestämmelser, såsom förordningar och direktiv, den sekundära EG-rätten, finns redovisade i bilagor till avtalet.

EES-avtalet syftar till att stärka handeln och andra ekonomiska förbindelser mellan parterna. Överstatliga funktioner liknande dem inom EG inrättas inte till följd av avtalet och EG:s institutioner påverkas inte. I stället inrättas på EFTA-sidan ett antal EES-institutioner, som får uppgifter motsvarande dem som institutionerna inom EG har.

Nedan lämnas en översiktlig redogörelse över den institutionella uppbyggnaden enligt EES-avtalet. I fråga om EES-avtalets innehåll i övrigt hänvisas till regeringens proposition (prop. 1991/92:170) om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

8.2 EES-avtalets institutionella uppbyggnad

Med EES-avtalets institutionella uppbyggnad avses gemensamma organ och procedurer för utveckling, administration, samråd, beslutsfattande, övervakning och tvistlösning. En grundläggande förutsättning för att EES skall kunna fungera effektivt är att det institutionella samarbetet bygger på överenskomna och ändamålsenliga samrådsmekanismer. Detta gäller inte minst beslutsprocessen. Därför har parterna enats om inrättandet av ett antal EES-institutioner.

8.2.1 EES-rådet

I EES motsvaras Europeiska rådet närmast av EES-rådet, som skall ge allmän vägledning för fortsatt utveckling av samarbetet och svara för den politiska styrningen vad gäller avtalets genomförande. Däri inbegrips också politiska beslut till grund för ändringar och tillägg till EES-avtalet. Vidare skall EES-rådet behandla frågor på begäran av en eller flera avtalsslutande parter. Detta kan ske direkt på begäran av en avtalsslutande part eller efter behandling i EES-kommittén.

EES-rådet skall bestå av medlemmarna i ministerrådet och ledamöter i kommissionen samt av en regeringsmedlem från vart och ett av de EFTA-länder som ratificerat EES-avtalet. Beslut skall vara enhälliga. EES-rådet skall självt fastställa sin arbetsordning. Ordförandeskapet i EES-rådet skall innehas under en sexmånadersperiod omväxlande av en medlem av ministerrådet och en regeringsmedlem i en EFTA-stat. EES-rådet skall sammanträda minst två gånger om året.

8.2.2 Gemensamma EES-kommittén

En kommitté, Gemensamma EES-kommittén, skall säkerställa att avtalet genomförs på ett effektivt sätt. I detta syfte skall den se till att ett utbyte sker av åsikter och information samt fatta beslut i de fall som anges i avtalet.

Gemensamma EES-kommittén skall bestå av företrädare för de avtalsslutande parterna. Ordförandeskapet skall växla halvårsvis mellan en EG-representant och en representant från ett EFTA-land. Kommittén skall sammanträda minst en gång i månaden.

Beslut i kommittén skall fattas enhälligt. EFTA-länderna skall tala med en röst, dvs. de måste inta en inbördes samordnad ståndpunkt. I motsats till vad som gäller inom EG, blir beslut i EES-kommittén bindande för EFTA-länderna först sedan frågan behandlats enligt gällande nationella procedurer. Det är således inte fråga om att överföra någon beslutanderätt till en EES-institution.

EES-kommittén kan besluta om inrättandet av underkommittéer eller arbetsgrupper och fastställa arbetsmandat för dessa.

8.2.3 EES gemensamma parlamentarikerkommitté

Genom EES-avtalet inrättas också EES gemensamma parlamentarikerkommitté. Den skall vara en mötesplats för ledamöter i Europaparlamentet och parlamentariker från EFTA-ländernas nationella parlament. Lika många ledamöter skall komma från Europaparlamentet som från EFTA-ländernas nationella parlament. Ledamöterna skall utses av det parlament de kommer ifrån. Parlamentarikerkommittén skall genom dialog och debatt bidra till en bättre förståelse mellan EG och EFTA-staterna inom de områden som täcks av EES-avtalet. Parlamentarikerkommittén kommer följaktligen inte att ha någon formell roll i beslutsprocessen i EES, men den kommer,

genom att anta rapporter eller uttalanden, ändå att initiera förändringar eller påverka utformningen av nya EES-regler.

8.2.4 Rådgivande EES-kommittén

Enligt EES-avtalet skall ledamöter i Ekonomiska och sociala kommittén och andra organ, där arbetsmarknadens parter är representerade, och ledamöter i motsvarande organ inom EFTA-staterna, sträva efter att stärka kontakterna sinsemellan. Vidare skall de samarbeta organiserat och regelbundet för att öka medvetenheten om de ekonomiska och sociala aspekterna av det ökade ömsesidiga beroendet mellan de avtalsslutande parternas ekonomier och deras intressen i EES-sammanhang.

I detta syfte skall en rådgivande EES-kommitté inrättas. Den skall bestå av lika antal ledamöter från EG:s Ekonomiska och sociala kommitté och EFTA:s rådgivande kommitté. Kommittén kommer att få redovisa sina synpunkter i rapporter eller resolutioner.

8.2.5 Organ för övervakning av EES-avtalet

EES-reglernas efterlevnad skall enligt avtalet övervakas av kommissionen såvitt avser EG:s medlemsstater och av EFTA:s övervakningsmyndighet (ESA) såvitt avser EFTA:s medlemsstater.

ESA skall bestå av en medlem från varje EFTA-land. De skall vara oavhängiga och får inte motta instruktioner från medlemsländerna. Ärenden avgörs genom majoritetsbeslut. ESA skall ha motsvarande kompetens som EG-kommissionens i övervakningshänseende, bl.a. skall ESA få samma möjligheter att övervaka EFTA-ländernas tillämpning av EES-avtalets bestämmelser som kommissionen har inom EG. Den allmänna skyldighet att samarbeta som åligger EFTA-länderna enligt EES-avtalet innefattar en skyldighet för dem att förse övervakningsmyndigheten med all relevant information.

8.2.6 EFTA-domstolen

Det ankommer på domstolen att pröva bl.a. frågor som gäller övervakningen av att EFTA-länderna följer avtalet, överklaganden av sådana beslut på konkurrensområdet som fattats av EFTA:s övervakningsmyndighet samt tvister mellan två eller flera EFTA-stater.

Domstolen skall bestå av en domare från vart och ett av de EFTA-länder som ratificerat övervakningsavtalet. De skall utses för sex år av EFTA-ländernas regeringar i samförstånd.

8.3 Beredningsprocessen

Beredningsprocessens olika faser kan sammanfattas enligt följande.

På eget eller på EFTA-ländernas initiativ utarbetar EG-kommissionen ett förslag till direktiv eller förordning. Experter från EG- och EFTA-länderna kan inbjudas att medverka i förslagens närmare utformning. Vid behov reviderar kommissionen sitt förslag, varvid olika kompromisser arbetas fram där hänsyn tas till EG- och EFTA-staternas inställning. Om kommissionen inte tillagts befogenhet att på egen hand utfärda lagstiftning och fatta bindande beslut föreläggs kommissionens förslag till beslut ministerrådet. Rådet hänskjuter beredningen av förslaget till Coreper. En arbetsgrupp förbereder ett beslut. Från arbetsgruppen går förslaget för EG:s del till rådet via Coreper. Inom EES sker samrådet och beredningen parallellt via Gemensamma EES-kommittén, som också fattar slutligt beslut för EES-parternas vidkommande. Därefter tar också staterna formellt ställning, vilket i EES leder till folkrättsligt bindande beslut.

När det gäller intern lagstiftning inom EG är det endast kommissionen som har rätt att ta initiativ till nya rättsakter. Inom EES har däremot såväl kommissionen som EFTA-länderna initiativrätt, de senare bl.a. genom att utnyttja rätten att när som helst ta upp en fråga till diskussion (artiklarna 89 och 92). Detta gäller även rätten att ta initiativ till nya förslag rörande samarbetet. Ett villkor som måste vara uppfyllt för att ett förslag skall tas upp till beredning är att samtliga parter ställer sig bakom initiativet.

En utgångspunkt vid utarbetandet av den gemensamma beslutsprocessen i EES har varit att samarbetet inte skall inkräkta på de enskilda parternas interna beslutsautonomi. Ytterligare en utgångspunkt har varit att åstadkomma ett samarbete som medger ett inflytande som står i proportion till de åtaganden som görs.

I EES-avtalets inledande artikel om beslutsprocessen (artikel 97) läggs fast att varje part får, så länge det inte strider mot icke-diskrimineringsprincipen, ändra sin interna lagstiftning inom de områden som omfattas av samarbetet. Detta gäller under förutsättning att parten först informerat övriga avtalsslutande parter samt att Gemensamma EES-kommittén finner att lagstiftningen i dess ändrade lydelse inte negativt påverkar avtalets tillfredsställande funktion. Vidare skall ett visst förfarande enligt artikel 98 fullföljas.

Så snart ny lagstiftning är under utarbetande av EG-kommissionen på ett område som omfattas av EES, skall kommissionen under hand rådfråga experter i EFTA-staterna på samma sätt som den rådfrågar experter i EG:s medlemsstater vid utarbetandet av sina förslag.

Samtidigt som kommissionen överlämnar ett färdigbehandlat förslag till rådet, skall det också överlämnas till EFTA-länderna. I anslutning härtill

kan endera av de avtalsslutande parterna begära en första diskussion inom Gemensamma EES-kommittén om förslaget. Därefter och under ärendets behandling inför beslut i rådet, skall parallell beredning ske i EES-processen genom en fortlöpande informations- och konsultationsprocedur. De avtalsslutande parterna kan också samråda med varandra igen i Gemensamma kommittén, om det begärs av någon av parterna.

Den övervägande delen av rättsutvecklingen i EG sker genom ändringar i existerande rättsakter. Rådet har i stor utsträckning gett kommissionen befogenhet att, i de rättsakter rådet antar, genomföra de regler som rådet fastställer. I samband med rådets delegeringen av beslutanderätt har rådet föreskrivit att kommissionen skall följa en viss beslutsordning. Kommissionen skall innan den fattar beslut höra en för ändamålet tillsatt kommitté. Dessa kommittéer tillmäts stor betydelse för beredning och utveckling av EG:s sekundärlagstiftning. Mot den bakgrunden och för att åstadkomma en informations- och konsultationsprocess i EES, har de avtalsslutande parterna lagt fast regler för hur experter och representanter för EFTA-länderna skall samverka med kommittéerna på EG-sidan. Formen för samverkan beror på karaktären av det arbete som diskuteras i de olika kommittéerna.

I detta avseende skiljer EES-avtalet på tre typer av samverkan.

EFTA-ländernas samverkan med de kommittéer som bereder förslag rörande de s.k. fyra friheterna, regleras allmänt i artikel 100 och mer detaljerat i en viljeyttring som skall avges av kommissionen. EG-kommissionen skall tillförsäkra experter från EFTA-staterna ett så omfattande deltagande som möjligt, med hänsyn till de områden som berörs, under beredningen av förslag till åtgärder. Förslagen skall därefter föreläggas de kommittéer som bistår kommissionen vid utövandet av dess verkställande befogenheter. När EG-kommissionen utarbetar förslag till åtgärder skall den anlita experter i EFTA-staterna på samma sätt som den anlitar experter i EG:s medlemsstater. I de fall då ärenden hänskjuts till rådet i enlighet med det förfarande som är tillämpligt på det slags kommitté som berörs, skall kommissionen för rådet redovisa de synpunkter som lagts fram av EFTA-ländernas experter. Några gemensamma EES-beslut fattas inte i anslutning till detta kommittéarbete. Samtliga beslut i dessa delar fattas gemensamt av de avtalsslutande parterna i EES-kommittén.

EFTA-ländernas samverkan med de kommittéer som är knutna till administrationen av EG:s program och andra aktiviteter, skall i de fall EFTA-länderna bidrar finansiellt till samarbetet inbegripa fullt deltagande även i det formella kommittéarbetet. Denna typ av samverkan beskrivs i artiklarna 78-88. Artikel 79 lägger fast ramen för samarbetet. De avtalsslutande parterna skall med alla lämpliga medel förstärka den ömsesidiga dialogen i syfte att visa på områden och verksamheter där ett närmare samarbete skulle bidra till att deras gemensamma syften uppnås på de områden som anges i artikel 78, t.ex. forskning och teknisk utveckling, miljö, utbildning, socialpolitik och konsumentskydd.

EES-avtalet reglerar även formen för samverkan med en tredje typ av kommittéer, nämligen sådana som inte direkt är knutna till de fyra friheterna eller till EG:s programverksamhet (artikel 101). Det rör sig om

ett begränsat antal kommittéer, vanligtvis med rådgivande funktion. I denna typ av kommittéer skall experter från EFTA-länderna knytas till arbetet när så behövs för att EES-avtalet skall fungera på ett tillfredsställande sätt. Kommittéerna är uppräknade i Protokoll 37. Villkoren för en sådan medverkan anges i de tillämpliga protokollen och bilagorna för respektive område, där de aktuella frågorna behandlas.

9 Gemenskapernas institutioner

9.1 Inledning

Medlemsstaterna i EG har genom att ratificera de grundläggande fördragen samt ett antal tilläggsfördrag överlåtit en viss del av sin beslutskompetens på de verksamhetsområden EG omfattar till de gemensamma EG-institutionerna. Ett medlemsland deltar emellertid i alla sammanhang där beslut förbereds och fattas inom EG och kan på så sätt påverka sin egen situation och även utvecklingen i Europa.

Enligt artikel 4 i Romfördraget säkerställs genomförandet av de uppgifter som anförtrotts gemenskapen genom ett parlament, ett råd, en kommission och en domstol. Varje institution handlar inom ramen för de befogenheter som den tilldelats genom fördraget. Rådet och kommissionen skall biträdas av Ekonomiska och sociala kommittén med rådgivande uppgifter och revision skall ske genom Revisionsrätten.

Starkt förenklat kan de fyra institutionernas funktioner sägas vara följande:

Kommissionen initierar förslag, verkställer beslut och övervakar att befintliga regler följs.

Rådet bestämmer EG:s politik och har den slutliga normgivande makten.

Europaparlamentet utövar en demokratisk kontroll över normgivningen och har inflytande över budgetprocessen.

Domstolen avgör EG-rättens innebörd.

9.2 Kommissionen

Organisation

Medan rådets medlemmar representerar medlemsstaterna, är kommissionens medlemmar (kommissionärer) oavhängiga av medlemsstaternas regeringar och skall bevaka gemenskapsintressena. De avger en högtidlig försäkran inför EG-domstolen att varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller intressegrupp. Kommissionens medlemmar, som för närvarande är 17 till antalet, utses av medlemsländernas regeringar i samförstånd för en period av fyra år, vilken kan förlängas (enligt Maastricht-avtalet skall tiden förlängas till fem år). Det skall finnas minst en medlem av kommissionen från varje medlemsland och högst två från

samma stat. I praktiken kommer två medlemmar från vardera Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland och en från varje övrigt land. En av medlemmarna utses av medlemsstaterna till kommissionens president och av de övriga ledamöterna utses normalt sex till vice presidenter, samtliga för en tid av två år.

Kommissionen består av ett generalsekretariat och 23 generaldirektorat, vart och ett lett av en generaldirektör. Varje generaldirektorat är uppdelat i avdelningar och dessa består i sin tur av sakenheter. Varje kommissionär ansvarar för ett särskilt sakområde och svarar för ett eller flera generaldirektorat. Till sin hjälp har varje kommissionär ett personligt kabinett av rådgivare han själv valt. Detta leds av en kabinettschef, vars funktioner kan liknas vid en statssekreterares.

Kommissionen

17 kommissionärer med tillhörande kabinett

Generalsekretariatet med enheter för

- Informationstjänst
- Juridisk enhet
- Tolk- och konferenstjänst
- Eurostat (statistikenhet)
- Översättningsenhet
- Säkerhetskontor
- Konsumentpolitikenhet
- Arbetsgrupp för utbildning m.m.

23 Generaldirektorat

Generaldirektoraten har följande ansvarsområden:

I	utrikes relationer,
II	ekonomi och finansiering
III	inre marknaden
IV	konkurrens
V	sysselsättning, arbetsmarknad, socialpolitik
VI	jordbruk
VII	transport
VIII	utveckling
IX	intern förvaltning
X	information, kommunikation, kultur
XI	miljö, kärnkraftssäkerhet och civilskydd
XII	vetenskap, forskning och utveckling
XIII	telekommunikation, dataindustri
XIV	fiske
XV	finansiella tjänster och bolagsrätt
XVI	regionalpolitik
XVII	energi
XVIII	kredit, investeringar
XIX	budget
XX	finanskontroll
XXI	tullunion, indirekta skatter
XXII	strukturpolitik
XXIII	småföretagspolitik, handel, turism

Kommissionen sammanträder varje vecka och fattar beslut med en majoritet av sina medlemmar, dvs. i dag nio kommissionärer. År 1991 behandlade kommissionen över 6 000 ärenden. Överläggningarna är inte offentliga och diskussionsprotokollen publiceras inte.

Under ordinarie session i Europaparlamentet förläggs kommissionens möten till Strasbourg. Vid mötena är även kommissionens generalsekreterare, generaldirektören för rättsavdelningen och andra höga befattningshavare närvarande.

I kommissionen är ungefär 13 500 anställda. Dessutom är något tusental anställda inom forskningsprogrammen och några hundra inom publikationstjänsten. Alla är internationella tjänstemän, och de skall verka i gemenskapernas intresse. Oftast gör tjänstemännen hela sin yrkeskarriär inom EG. Personalen är indelad i fyra kategorier (kvalificerade tjänstemän med uppgift att formulera författningstexter och olika initiativ från kommissionen, tjänstemän underställda de kvalificerade tjänstemännen, kontorspersonal och servicepersonal). Rekrytering till kommissionen sker i öppen konkurrens genom särskilda uttagningsprocedurer. Nya medlemmar i EG har vid inträdet getts förtur till vissa tjänster inom kommissionen och övriga EG-institutioner. När ett land inträtt som medlem har t.ex. flera hundra sådana tjänster besatts av personer från det nya medlemslandet.

Utöver "ordinarie" tjänstemän anställs också nationella experter. Dessa personer behöver inte komma från ett departement eller en myndighet utan kan också komma från enskild tjänst. Efter särskilda uttagningsprov bestämmer kommissionen vem som skall anställas. Det är dock medlemsländernas statsförvaltningar eller andra intressenter, t.ex. intresseorganisationer eller företag, som finansierar tjänsterna. Anställningstiden för dessa experter är från sex månader upp till tre år.

Kommissionen har, liksom rådet, säte i Bryssel. Kontor finns även i de tolv medlemsländernas huvudstäder. Kommissionen finns representerad med diplomatiska beskickningar i ytterligare ett fyrtiotal huvudstäder samt i Genève.

Uppgifter

Kommissionens uppgifter framgår av respektive fördrag. Dess huvuduppgifter är att lämna förslag till rättsakter, verkställa rådets beslut, övervaka att fördragen och de gemensamma reglerna följs, förvalta EG:s ekonomi samt förhandla och företräda gemenskaperna. Kommissionen har utrustats med vittgående tillämpande befogenheter och kan utfärda samma slags rättsakter som rådet, dels med stöd av själva Romfördraget, dels med stöd av delegerade befogenheter från rådet. Kommissionen företräder gemenskapen med exklusiv kompetens vid de handelspolitiska förhandlingarna inom GATT och, även om kompetensen där kan vara uppdelad mellan EG som sådant och medlemsländerna, med EFTA-länderna samt i andra frågor i många internationella organisationer. Befogenheten att ingå internationella avtal på grundval av dessa förhandlingar ligger däremot hos rådet. Vidare ansvarar kommissionen för EG:s tillämpning av beslut och regler.

Kommissionen förvaltar även EG:s olika fonder, socialfonden, orienterings-och garantifonden för den gemensamma jordbrukspolitiken, regionalfonden och utvecklingsfonden för biståndsändamål.

Kommissionens förslagsrätt är grundläggande. Förordningar, direktiv och beslut som skall fattas av rådet måste vila på förslag från kommissionen. I förslagen skall kommissionen ange den rättsliga grund som de vilar på genom att hänvisa till tillämpliga artiklar i fördragen. Kommissionen får under hela beredningsprocessen ändra sina förslag eller dra tillbaka dem helt. Rådet får inte ändra i förslagen annat än enhälligt. Normalt är det kommissionen som tar initiativ till en rättsakt. Dock ger artikel 152 i Romfördraget rådet en möjlighet att anmoda kommissionen att företa utredningar som rådet finner nödvändiga för att förverkliga de gemensamma målen och presentera lämpliga förslag. Däremot får rådet inte diktera hur förslaget skall se ut.

Kommissionens kontrollfunktion utgår från artikel 155 i Romfördraget. För att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling skall kommissionen övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördraget och av bestämmelserna som antagits av institutionerna med stöd av fördraget. Det är kommissionens uppgift att se till att medlemsstaterna efterlever solidaritetsprincipen (artikel 5 i Romfördraget) och att påtala medlemsstaters överträdelser av fördragsförpliktelserna. På eget initiativ eller efter anmälan av ett medlemslands regering, av ett företag eller av en privatperson undersöker kommissionen brott mot fördragen eller andra rättsakter. Det åligger kommissionen enligt artikel 169 i Romfördraget att påtala sådana brott eller en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla en förpliktelse. Om medlemslandet inte efterkommer en uppmaning om rättelse kan kommissionen föra frågan till EG-domstolen.

Kommissionen får vidare enligt artikel 213 i Romfördraget inom de gränser och på de villkor som fastställts av rådet inhämta den information och företa de kontroller som behövs för att fullgöra de uppgifter som anförtrotts den. Kommissionen får företa undersökningar hos företag och besluta om sanktioner mot företag som inte respekterar konkurrensreglerna.

När det gäller att ta initiativ till och utarbeta förslag till ny lagstiftning samt att utfärda rekommendationer inom en rad sakområden, görs detta arbete vid de 23 generaldirektoraten. I detta arbete inbjuds ibland experter från medlemsländerna att medverka. Det är vanligt att dessa personer senare ingår som företrädare för sitt land i arbetsgrupper under rådet, där frågan sedan behandlas (se vidare avsnitten 11.2 och 11.3). Även företrädare för branschorganisationer och andra intresseorganisationer kan inbjudas att delta i beredningsarbetet i kommissionen.

Kommissionens förslag till rådet genomgår oftast ett tidskrävande och omfattande remissförfarande i kommissionens rådgivande organ, i medlemsländernas förvaltningar, i berörda parters intresseorganisationer och i Europaparlamentet. Ibland har förslagen omarbetats flera gånger innan de överlämnas till rådet, som i sin tur har egna remissorgan.

Den verkställande funktionen innebär att det är kommissionens uppgift att i praktiken genomföra och administrera EG:s av rådet beslutade politik

inom olika områden. Kommissionen har på vissa områden getts befogenhet att utfärda följdförfattningar och att utföra behövliga kontroller och undersökningar. Kommissionen har även hand om den närmare tillämpningen av gemenskapsrättsliga författningar och har alltså en betydande förvaltningsmakt.

Genom Maastricht-fördraget förstärks kommissionens ställning inom inrikes- och utrikespolitiken, där kommissionen, i fråga om yttrande och initiativrätt, jämställs med medlemsländerna. Inom övriga delar av gemenskapsarbetet förändras inte kommissionens roll nämnvärt. Valperioderna kommer dock att synkroniseras med valperioderna i Europaparlamentet. Rådets val av kommissionsordförande skall godkännas av Europaparlamentet. Kommissionen skall vidare i större omfattning än tidigare skicka ut förslag till lagar och direktiv på remiss innan de läggs fram. Kommissionen skall också motivera varför ett beslut måste fattas på gemenskapsnivå och inte av de enskilda medlemsländerna.

9.3 Rådet

Uppgifter och organisation

Rådet är det högsta politiska organet i EG. Den politiska viljan hos rådet är därför avgörande för gemenskapernas utveckling och den europeiska integrationen. Det ankommer på rådet att fatta de grundläggande besluten och rådet fyller även en viktig lagstiftande funktion genom att utfärda följdförfattningar, med EG:s terminologi rättsakter, till Romfördraget och de övriga fördragen. I lagstiftningsärenden kan rådet bara agera på grundval av ett av kommissionen framlagt förslag. I de flesta fall krävs också att rådet inhämtat parlamentets synpunkter innan en rättsakt kan antas.

De institutionella bestämmelserna om rådet finns i artiklarna 145-154 i Romfördraget. Rådets huvuduppgift framgår av artikel 145. Rådet skall, för att säkerställa att Romfördragets syften uppnås, i enlighet med fördragets bestämmelser se till att medlemsstaternas allmänna ekonomiska politik samordnas, fatta beslut samt ge kommissionen befogenhet att, i de rättsakter rådet antar, genomföra reglerna.

Rådet består av representanter från medlemsländerna, en regeringsmedlem från varje medlemsstat. Medlemmarna företräder sitt lands intressen. Rådets aktiviteter speglar därför bakomliggande nationella intressen, även om rådet som EG-institution skall ta till vara gemenskapsintresset. Rådet biträds av ett sekretariat som förestås av en generalsekreterare. Rådets sekretariat är liksom kommissionens indelat i olika direktorat, vilka för rådets del är sju.

De sju generaldirektoraten har följande ansvarsområden:

- personal och administration,
- jordbruk och fiske,
- inre marknaden m.m.,
- energi, konsumentfrågor, forskning, miljö och transport,
- externa relationer och utvecklingsarbete,
- förhållandet till Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén samt
- ekonomiska, finansiella och sociala frågor

Rådet har inte någon fast sammansättning. Vilken regeringsledamot som deltar från respektive land beror på frågans karaktär. Därför kan rådsmöten avlösa varandra, konstituerade av utrikesministrarna, jordbruksministrarna, kommunikationsministrarna etc. Man talar här om olika tekniska råd, t.ex. Jordbruksrådet, Energirådet, Miljörådet osv. Av stor betydelse är det s.k. Ecofin, dvs. rådet i sammansättning med ekonomi- och finansministrarna. En särskild ställning intar också rådsmöten med utrikesministrarna, General Affairs Council. I denna sammansättning behandlar rådet mer övergripande samordningsfrågor och träffar kompromisser i politiska frågor. Varje medlemsstat får dock självt avgöra hur den för sitt vidkommande vill säkra att den enskilde ministerns synpunkter är nationellt förankrade.

Eftersom EG:s verksamhet spänner över så stora områden, möter i praktiken de flesta av EG-ländernas regeringsledamöter regelbundet sina kolleger inom ramen för rådets verksamhet. Mötena, mellan 80-100 årligen, hålls i Bryssel eller Luxemburg. Rådet har ett eget kansli i Bryssel.

Ordförandeskapet i rådet roterar i viss alfabetisk ordning mellan medlemsländerna i sexmånadersintervaller. Ordförandelandets utrikesminister är rådspresident och företräder EG i FN:s generalförsamling och vid internationella toppmöten. Rådet fastställer självt sin interna arbetsordning och vilka organ som skall assistera rådet, i den mån det inte framgår av fördragen. Rådet sammankallas på ordförandens initiativ eller efter hemställan från en av dess medlemmar eller från kommissionen. Mötena är inte offentliga, men kommissionens medlemmar får närvara, om inte rådet bestämmer annat. I praktiken är minst en ledamot av kommissionen alltid närvarande. Vid efterföljande presskonferenser ger talesmän en utförlig information om de ärenden som avhandlats under mötena.

Rådets arbete förbereds huvudsakligen i en särskild kommitté bestående av EG-ländernas ambassadörer och deras ställföreträdare, vilka är ackrediterade vid EG och ledare för sina respektive länders representation i Bryssel. De bildar De ständiga representanternas kommitté, kallad Coreper (Comité des Représentants Permanents). Den tillkom år 1967 av praktiska skäl för att underlätta den dagliga kontakten mellan EG och medlemsländernas regeringar.

Ärenden som föreläggs rådet bereds således av Coreper. Dock bereds några frågor i andra organ, t.ex. vissa jordbruksfrågor av Särskilda

jordbrukskommittén (SJK) och ekonomisk-politiska frågor av Monetära kommittén.

Under Coreper och de andra särskilda beredningsorganen har rådet inrättat ett stort antal fasta kommittéer och arbetsgrupper för olika frågor. Dessutom tillsätts ofta arbetsgrupper för särskilda frågor. Arbetsgrupperna består av tjänstemän från medlemsländernas representationer eller regeringskanslierna samt företrädare för kommissionen. Deras uppgift är att bereda rådsbesluten sakligt, juridiskt och politiskt och så långt möjligt förhandla ihop eventuella nationella motsättningar.

Coreper sammanträder varje vecka och upprättar, tillsammans med rådets ordförande, föredragningslistor för rådsmötena. Vid rådsmötena behandlas dels frågor i vilka enighet uppnåtts i Coreper eller vid tidigare rådsmöte och där beslut kan fattas utan debatt (på dagordningen kallade A-punkter), dels frågor där enighet inte kunnat nås (B-punkter).

Omröstningsregler

Rådets beslut skall, beroende på frågans art, fattas genom *enkel majoritet* (med en röst för varje medlemsland), *kvalificerad majoritet* (med rösterna "vägda" efter befolkningstal) eller *enhälligt*. Arbetet inom rådet är inriktat på att beslut skall kunna fattas genom consensus, dvs. i enighet. Om inget annat är föreskrivet i Romfördraget, fattas beslut med enkel majoritet av medlemsländerna, vilka har en röst var (artikel 148.1).

Romfördraget anger således i sina olika bestämmelser när enhällighet eller kvalificerad majoritet krävs. Enhällighet krävs för beslut att uppta en ny stat som medlem i EG och för beslut att ingå avtal om associering av en stat till EG (artiklarna 237 och 238 i Romfördraget) men även i en hel del andra fall. Enhällighet krävs vidare för att rådet skall kunna göra ändring i ett förslag som lagts fram av kommissionen (artikel 149.1 i Romfördraget).

Till följd av den s.k. *Luxemburg-kompromissen* (en politisk överenskommelse, som inte i sig ändrar fördragen) har rådet inte använt sig av majoritetsbeslut då en medlemsstat hävdat att dess vitala intressen hotats. Rådet har i mycket hög grad strävat efter att uppnå enhälliga beslut även när Romfördraget inte fordrat detta. Inom rådet löser man ofta omstridda frågekomplex genom förhandlingar, ofta i form av "paketuppgörelser" så att enighet uppnås, varvid hänsyn tas till skilda nationella intressen.

Ökade möjligheter att besluta med kvalificerad majoritet i rådet infördes genom *Europeiska enhetsakten*. Såsom ett mycket viktigt undantag från huvudregeln att direktiv om lagharmonisering kräver enhällighet (artikel 100 i Romfördraget) föreskrivs att direktiv som erfordras för upprättandet av den inre marknaden till år 1993 på de flesta områden kan antas med kvalificerad majoritet (artikel 100a i Romfördraget). Kvalificerad majoritet innebär minst 54 röster av 76, dvs. något över 2/3 majoritet.

Ländernas röstetal varierar mellan 2 och 10 röster. Rösterna är fördelade enligt följande.

Belgien	5	Irland	3
Danmark	3	Italien	10
Tyskland	10	Luxemburg	2
Grekland	5	Nederländerna	5
Spanien	8	Portugal	5
Frankrike	10	Storbritannien	10

Som framgår bestäms röstetalen med utgångspunkt i folkmängden i respektive medlemsland. Dock har de mindre länderna fler röster än vad som skulle följa av folkmängden.

I andra fall än där beslut fattas på förslag av kommissionen (vilket är det vanligaste) krävs härutöver att minst åtta medlemsländer stöder majoritetens uppfattning (artikel 148 i Romfördraget).

Genom Maastricht-fördraget utvidgas tillämpningen av majoritetsbeslut i rådet och en sådan ordning blir huvudregel för samarbetet inom gemenskapernas nuvarande område. Det införs en begränsad möjlighet att tillämpa ett beslutsförfarande med kvalificerad majoritet för genomförande av enskilda åtgärder inom de utrikes- och inrikespolitiska pelarna. För dessa områden gäller dock som huvudregel att enhällighet fordras för beslut.

Rådets protokoll över mötena är inte offentliga. Däremot brukar det i nära anslutning till mötet ges ut ett pressmeddelande från rådets generalsekretariat på EG:s officiella språk. Pressmeddelandet innehåller uppgifter om vilka ärenden som varit uppe till behandling och de beslut som fattats.

Europeiska rådet

De särskilt viktiga ställningstagandena inom EG sker i regel vid de inom EG regelbundet återkommande toppmötena på stats- och regeringschefsnivå. Dessa möten har numera institutionaliserats som Europeiska rådet. Stats- respektive regeringscheferna biträds av utrikesministrarna. Även EG-kommissionens president och mest seniore vicepresident deltar, men de har ingen rösträtt. Mötena hålls i och leds av det land som har ordförandeskapet i ministerrådet.

Europeiska rådet sammanträder minst två gånger per år dels för formellt beslutsfattande i särskilt viktiga frågor (vilket då sker i egenskap av rådet och enligt Romfördragets regler), dels för diskussioner och uttalanden inom ramen för staternas politiska samarbete. I den senare typen av frågor fattar Europeiska rådet inga rättsligt bindande beslut inom EG, men lägger fast riktlinjer som skall vara vägledande för EG:s arbete på olika områden. Detta har mycket stor faktisk betydelse för den politiska ledningen och vidareutvecklingen av EG. Europeiska rådet leder bl.a. utvecklingen mot och genomförandet av den Europeiska unionen.

9.4 Europaparlamentet

Organisation

Europaparlamentet var ursprungligen sammansatt av parlamentariker från medlemsländernas nationella parlament, men är sedan år 1979, med tillämpning av nationella valförfaranden, valt direkt av medborgarna i medlemsländerna. Det finns varken något förbud mot eller krav på att en kandidat är ledamot av ett nationellt parlament.

En ledamot av Europaparlamentet skall utöva sin rösträtt individuellt och personligt. Ledamoten får inte vara bunden av någon instruktion.

Bestämmelserna om parlamentet finns i artiklarna 137-144 i Romfördraget. Parlamentet skall bestå av representanter för folken i de i gemenskaperna sammanslutna staterna och utöva de rådgivande och kontrollerande befogenheter som det tilldelats genom fördragen.

Ledamöterna väljs för en period av fem år. Parlamentet har för närvarande 518 ledamöter och varje land har tilldelats ett visst antal platser, vilket grovt avspeglar medlemslandets folkmängd. Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien har 81 ledamöter vardera, Spanien 60, Nederländerna 25, Belgien, Grekland och Portugal 24 vardera, Danmark 16, Irland 15 och Luxemburg 6 ledamöter.

Vid mötet i Edinburgh i december 1992 beslutades att EG-parlamentet från och med år 1994 skall utökas till 567 medlemmar och platserna fördelas enligt följande: Tyskland 99 ledamöter, Frankrike, Italien och Storbritannien vardera 87, Spanien 64, Nederländerna 31, Belgien, Grekland och Portugal vardera 25, Danmark 16, Irland 15, och Luxemburg 6 ledamöter.

Om inte annat föreskrivs i Romfördraget, fattar Europaparlamentet beslut med absolut majoritet av avgivna röster (artikel 141 i Romfördraget).

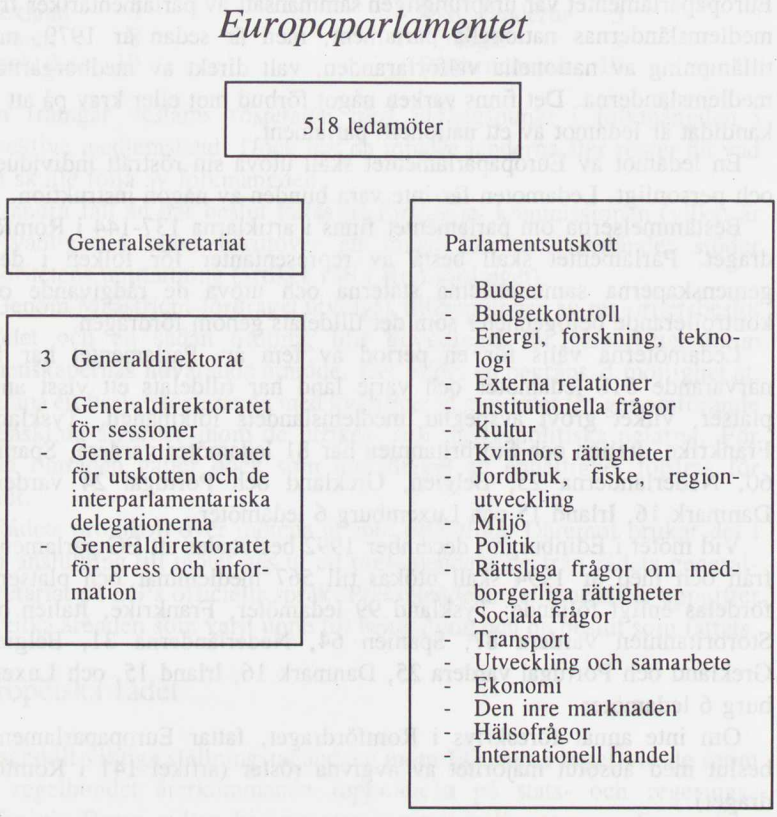
Parlamentet håller en årlig session. På begäran av en majoritet av dess medlemmar eller på begäran av rådet eller kommissionen får det hålla extrasession.

Parlamentet väljer ordförande och sitt presidium bland sina ledamöter.

Arbetet i parlamentet bereds i 18 fasta utskott, som vart och ett ansvarar för ett särskilt område av gemenskapernas politik. Utskottens sammansättning återspeglar parlamentets politiska sammansättning. Vid sidan om de fasta utskotten kan man skapa särskilda utskott för att behandla viktiga frågor.

Parlamentet håller numera sina sessioner i Strasbourg. Utskottsmötena äger däremot rum i Bryssel. Parlamentets stora sekretariat är beläget i Luxemburg.

Parlamentet är samlat en till två veckor i månaden. Rådet och kommissionen är företrädda vid mötena. Tjänstemän vid kommissionen deltar även i de 18 fasta utskottens arbete.



Uppgifter

Parlamentet skall utöva de rådgivande och kontrollerande befogenheter det tilldelats genom Romfördraget.

Parlamentet har befogenheter inom bl.a. tre områden: lagstiftningsfrågor, budgetfrågor samt granskning av kommissionens och rådets aktiviteter. Parlamentet skall vidare samtycka, efter beslut med absolut majoritet (260 röster) av dess medlemmar, till antagande av nya medlemsländer (artikel 237 i Romfördraget) samt till sådana avtal som innebär associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden och som gemenskaperna ingår med ett tredje land (artikel 238 i Romfördraget).

Parlamentet har inte rätt att hos rådet ta initiativ till lagstiftning. Rådet är däremot i stor utsträckning skyldigt att höra parlamentet i lagstiftningsärenden men är enligt huvudregeln inte skyldigt att följa parlamentets

yttranden. Genom den Europeiska enhetsakten har det införts ett särskilt samarbetsförfarande mellan parlamentet och rådet på många lagstiftningsområden, framför allt i fråga om sådan lagharmonisering som är behövlig för genomförandet av den inre marknaden.

I budgetfrågor har parlamentet viss reell makt, vilken grundar sig på EG:s finansiella självständighet och som parlamentet använt för att utöva påtryckningar på rådet.

När det gäller övervakande befogenheter har parlamentet bl.a. rätt att ställa frågor till kommissionen och rådet och kan efter beslut med kvalificerad majoritet tvinga kommissionens medlemmar att samfällt avgå.

Genom Maastricht-fördraget får parlamentet generellt sett sin ställning stärkt. De nya befogenheter som parlamentet får genom fördraget varierar mellan olika politikområden. T.ex. får parlamentet rätt att med en majoritet begära att kommissionen lägger fram förslag i frågor som faller under fördraget. Detta innebär inte att parlamentet har någon regelrätt initiativrätt, men det är dock en möjlighet för parlamentet att markera intresse för vissa frågor. Parlamentet får vidare inflytande över rådets beslut genom en ny beslutsordning, definierad i artikel 189b i Romfördraget och allmänt kallad medbeslutandeförfarandet. Samarbetsförfarandet består oförändrat i artikel 189c.

En av de viktigaste nyheterna i fördraget när det gäller parlamentets kontrollbefogenheter är tillsättandet av en särskild EG-ombudsman. Till denne kan medborgare i ett medlemsland, liksom fysiska och juridiska personer boende eller med registrerat kontor i ett medlemsland, vända sig vid brister i myndighetsutövningen hos en gemenskapsinstitution eller ett gemenskapsorgan. Denna kontroll omfattar dock inte de judiciella instansernas handlande i deras judiciella roll. Ombudsmannen skall vara helt självständig och avge årliga rapporter till parlamentet. En annan nyhet är klagorätt för medborgare till parlamentet samt en utfrågningsrätt för parlamentet gentemot kommissionen. Parlamentet har också getts rätt att inrätta tillfälliga undersökningskommissioner i syfte att utreda påstådda överträdelser eller andra fel vid tillämpningen av EG-regler.

Parlamentet skall konsulteras av medlemsländerna före val av ny kommissionsordförande och hela den av medlemsländerna nominerade kommissionen skall därefter godkännas i en förtroendeomröstning i parlamentet.

Kommissionens och parlamentets mandatperioder synkroniseras på så sätt att kommissionens mandat utsträcks till fem år och inleds vid årsskiftet efter parlamentsval.

9.5 EG-domstolen

Organisation

EG-domstolen, som är belägen i Luxemburg, består av 13 domare. Rådet utser dessa och mandatperioden är sex år. Förordnandet kan förnyas. På

framställan av domstolen och efter enhälligt beslut av rådet kan antalet domare ökas.

Varje medlemsland föreslår en domare och därefter utses de gemensamt av medlemsstaterna. Fördragen innehåller inga bestämmelser om domarnas nationalitet, men från varje medlemsstat kommer minst en domare. Domstolen biträds av sex generaladvokater.

Domstolen antar sin egen arbetsordning, vilken fastställs av rådet. Bland sig själva väljer domarna en president, som leder domstolens arbete, ansvarar för domstolens personal och är ordförande i plenarsessioner.

Domstolen är för närvarande uppdelad på sex kamrar. På varje kammare tjänstgör tre till fem domare. Varje domare förfogar över ett s.k. kabinett, en egen enhet med kvalificerade föredraganden, normalt från det egna medlemslandet.

Domstolen har vidare utsett en registrator, som ansvarar för målens handläggning. Han skall bl.a. underrätta parlamentets och kommissionens ordförande om domstolens beslut samt anmäla detta för rådets ordförande.

Domstolen har också en egen språkservice som simultantolkar vid förhandlingar och svarar för översättningsarbetet.

Domstolen uttalar sig endast samstämmigt. Någon avvikande mening redovisas inte.

EG-domstolen har tills helt nyligen varit den enda instansen. Genom Europeiska enhetsakten har en första instansrätt (Court of First Instance) inrättats som en underinstans till EG-domstolen, artikel 168a i Romfördraget. Första instansrätten består av tolv domare, en från varje medlemsstat. Domstolen prövar mål som rör tvister mellan EG:s institutioner och deras anställda, talan av företag mot kommissionen rörande sanktioner, priser m.m. inom ramen för Kol- och stålfördraget samt ogiltighets- eller passivitetstalan av enskilda mot kommissionen inom ramen för Romfördragets konkurrensregler. Första instansens avgöranden kan överklagas till domstolen såvitt gäller rättsfrågor.

Vid EG-domstolen arbetar i dag ca 800 personer.

Uppgifter

Domstolen har en framskjuten ställning inom EG. Den skall värna om lag och rätt vid tolkning av fördragen och andra rättsakter. Inom EG gäller en legalitetsprincip innebärande att varje institution skall handla inom de ramar som den tilldelats enligt fördragen. Det är domstolens uppgift att bedöma om så sker.

Det är domstolen som i sista hand suveränt avgör hur Romfördraget, övriga EG-fördrag och utfärdade rättsakter samt åtskilliga mellan medlemsstaterna särskilt ingångna konventioner skall tolkas.

Domstolen handlägger tvister mellan kommissionen och en medlemsstat, mellan medlemsstater och mellan EG:s egna institutioner. Såväl en fysisk som en juridisk person kan överklaga beslut som fattats av EG-organ. Domstolen kan upphäva beslutet. Om rådet eller kommissionen underlåtit att fatta beslut kan övriga institutioner, t.ex. parlamentet, en medlemsstat eller en fysisk eller juridisk person väcka talan vid domstolen.

Domstolen har genom sina avgöranden en rättsskapande roll. Avgörandena är prejudicerande och bidrar till att en europeisk gemensam rätt utvecklas. På nationella domstolars förfrågan ger EG-domstolen besked rörande tolkning av EG-rätten.

Medlemsstaterna och institutionerna företräds vid domstolen av ett ombud som utses för varje ärende. Ombudet får biträdas av en rådgivare eller advokat som är behörig att uppträda inför domstol hos någon av medlemsstaterna. Förfarandet vid domstolen består av en skriftlig och en muntlig del.

EG:s medlemsstater och institutioner får intervenera i tvister inför domstolen. Det får även varje annan person som har ett berättigat intresse av utgången i den tvist som underställts domstolen, dock inte tvister mellan medlemsstater, mellan institutionerna eller mellan medlemsstat och institution.

När en talan enligt artikel 177 i Romfördraget (tolkningsbesked) anhängiggjorts vid domstolen skall medlemsstaterna och kommissionen, och ibland även rådet, underrättas. Dessa har möjlighet att inom två månader därefter inkomma med yttrande.

Domstolen ges i Maastricht-fördraget möjlighet att, efter yrkande av kommissionen, ålägga medlemsländer som inte följer domstolens utslag att betala ett engångsbelopp eller vite, artikel 143.2 i Maastricht-fördraget.

9.6 Revisionsrätten

Revisionsrätten består av tolv ledamöter, som utses av rådet för en period av sex år genom enhälligt beslut och sedan Europaparlamentet hörts (artikel 206 i Romfördraget). Ledamöterna skall, i gemenskapens allmänna intresse, vara helt oavhängiga vid utövandet av sitt uppdrag.

Revisionsrätten skall granska redovisningen för gemenskapens inkomster och utgifter. Kontrollen sker utifrån institutionernas och medlemsländernas bokföring. En revisionsberättelse skall upprättas efter budgetårets utgång. Härefter beslutar parlamentet, efter rådets rekommendation, i fråga om ansvarsfrihet för kommissionens förvaltning av gemenskapens budget.

I frågor rörande planerad ny lagstiftning på det finansiella eller budgetära området skall Revisionsrätten konsulteras. Vidare skall den höras rörande sådan planerad lagstiftning på andra områden som kan tänkas få betydande finansiella konsekvenser.

Genom Maastricht-fördraget blir Revisionsrätten en av gemenskapens institutioner.

9.7 Ekonomiska och sociala kommittén (ECOSOC)

Ekonomiska och sociala kommittén är ett EG-organ där företrädare från olika grupper i det ekonomiska och sociala livet är företrädda. I artikel

193 i Romfördraget nämns särskilt företrädare för tillverkare, jordbrukare, transportörer, arbetstagare, köpmän, hantverkare och fria yrken samt företrädare för det allmänna.

Kommittén består av 189 medlemmar från de mest representativa organisationerna i medlemsländerna. Medlemmarna utses av rådet för en mandatperiod om fyra år på förslag av medlemsländerna och efter hörande av kommissionen. Fördelningen av platser mellan medlemsländerna är följande.

Belgien	12	Irland	9
Danmark	9	Italien	24
Tyskland	24	Luxemburg	6
Grekland	12	Nederländerna	12
Spanien	21	Portugal	12
Frankrike	24	Storbritannien	24

Kommitténs uppgift är att kanalisera de viktigaste intressegrupperingarnas synpunkter så att de kan beaktas i beslutsprocessen.

Kommittén har särskilda sektioner för viktigare områden. Romfördraget föreskriver att den skall ha en särskild jordbrukssektion och en transportsektion. De särskilda sektionerna utövar sin verksamhet inom ramen för kommitténs allmänna behörighet. Inom kommittén har inrättats underkommittéer, avsedda att för bestämda frågor eller på bestämda områden utarbeta förslag till yttranden, som skall underställas kommittén för överväganden.

Kommittén har uteslutande en rådgivande funktion. Den kan alltid rådfrågas av rådet och kommissionen när dessa finner det lämpligt och skall höras i vissa i fördraget uppräknade frågor. Kommitténs praxis har utvecklats därhän att den inte bara yttrar sig om färdiga förslagstexter utan även ger synpunkter då dessa utarbetas eller skall verkställas.

Maastricht-fördraget stärker Ekonomiska och sociala kommitténs roll i arbetet med att förbereda lagförslag och har utvidgat det obligatoriska samrådsförfarandet till ytterligare frågor. Fördraget formaliserar också kommitténs kompetens att på eget initiativ avge synpunkter. Enligt fördraget förlängs också tidsfristerna för avgivandet av synpunkter. Vidare tillåts kommittén att anta sina egna procedurregler.

10 Kommissionens och rådets beredningsorgan

10.1 Inledning

Beredningss- och beslutsprocessen inom EG är komplicerad. EG:s beslut bereds i kommissionens expertkommittéer, generaldirektorat och kabinett, i rådets olika beredningsorgan och arbetsgrupper samt i Europaparlamentet och dess utskott. Besluten bereds därutöver i en rad kommittéer med varierande status.

Det har vidare utvecklats en särskild beslutsordning för det fall rådet delegerat vissa beslutsbefogenheter till kommissionen. För att tillförsäkra rådet och medlemsländerna ett visst inflytande skall kommissionen lägga fram sina förslag till åtgärder för särskilda kommittéer, sammansatta av företrädare för medlemsländerna och ordförande från kommissionen (detta förfarande benämns inom EG för committology, i Sverige vanligen översatt med kommittologin eller EG:s kommittésystem). Rådet har genom ett beslut den 13 juli 1987 (87/373/EEG) lagt fast tre olika förfaranden för kommissionens beslutsfattande. Gemensamt för dessa är att kommissionen måste låta en kommitté yttra sig över kommissionens förslag till rättsakt. Kommittéernas inflytande över kommissionens beslut beror på vilket förfarande rådet föreskrivit i delegationsbeslutet.

I de följande avsnitten redogör vi för kommissionens expertkommittéer och deras betydelse i EG:s beredningsprocess samt beslutsprocessen inom kommissionen när den utövar delegerad normgivningsmakt. Vi avslutar med att översiktligt redogöra för Corepers och arbetsgruppernas beredningsarbete inför ett rådsbeslut.

10.2 Kommissionens expertkommittéer

Det finns inga fasta principer för hur kommissionen skall arbeta fram förslag till nya rättsakter. Av stort intresse är dock de experter som biträder kommissionen i dess arbete med förslag till rådet. Det är dels de oberoende konsulterna, dels experterna från medlemsländerna. Även företrädare för intresseorganisationer kan delta i kommissionens beredningsarbete. De nu nämnda skall utarbeta, förbereda och yttra sig över kommissionens förslag till ministerrådet. En kommitté kan vara ett genom formellt beslut tillsatt organ, men den kan också vara en informell arbetsgrupp. Man kan alltså inte enbart med utgångspunkt i namnet på en grupp säkert avgöra vilken status den har.

När en enhet, efter samtycke av sin avdelningsledning, fått klartecken av sitt generaldirektorat att utarbeta ett förslag till direktiv eller förordning inom ett sakområde (se nedan om beslutsfattande i kommissionen, avsnitt 11.2) är det vanligt att man från respektive generaldirektorat bjuder in oberoende konsulter att i egen kapacitet och på grund av sina speciella kunskaper medverka i förslagets utformning. Medlemsländernas regeringar har inget inflytande vad gäller utnämnandet av dessa konsulter.

När konsulterna eller kommissionens tjänstemän utarbetat ett utkast till förslag, kan generaldirektoratet inbjuda experter från medlemsländerna och företrädare för intresseorganisationer att delta i det fortsatta arbetet eller lämna synpunkter på förslaget. Experterna från medlemsländerna företräder i dessa kommittéer formellt sett inte sitt land. Kommissionen står för resekostnader och uppehälle för dessa personer.

Kommissionens förankringsprocess kan också startas genom att kommissionen helt informellt remitterar ett förslag till medlemsländernas regeringar eller genom informella samtal med regeringsföreträdare inhämtar synpunkter på förslaget. Genom experter från medlemsländerna eller ett informellt remissförfarande sonderar kommissionen medlemsländernas intressen och får en uppfattning om de problem som senare kan komma att uppstå under beslutsprocessen.

En gång om året redovisas samtliga kommittéer under kommissionen i samband med kommissionens presentation av budgeten för Europaparlamentet.

10.3 Kommissionens delegerade beslutskompetens

Utöver uppgifterna att ta initiativ till och utarbeta förslag till ny lagstiftning samt att utfärda rekommendationer och avge yttranden har kommissionen på en rad områden tillagts befogenhet att på egen hand utfärda föreskrifter och fatta bindande beslut. På några få områden anges dessa befogenheter redan i de grundläggande fördragen, t.ex. i fråga om konkurrenspolitiken och rätten att förvalta EG:s budget samt att företräda EG vid förhandlingar med tredje land. I övriga fall har kommissionens befogenheter sin grund i att rådet delegerat sin beslutskompetens till kommissionen. Det kan röra sig om kompetens att på eget initiativ utfärda generella rättsakter (direktiv) och att utfärda tillämpningsföreskrifter till sådan lagstiftning som har beslutats av rådet. Enligt artikel 145 i Romfördraget skall rådet, för att säkerställa fördragets syften i enlighet med dess bestämmelser bl.a. ge kommissionen befogenhet att, i de rättsakter som rådet antar, genomföra de regler som rådet fastställer. Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna.

När kommissionen utövar delegerad beslutanderätt föreskriver rådet en särskild beslutsordning, med hörande av för ändamålet särskilt tillsatta kommittéer, som skapats för att tillgodose rådets insyn och medbe-

stämmande. Den till kommissionen delegerade beslutskompetensen måste således utövas inom de ramar som rådet i varje särskilt fall föreskriver. Förutom att ange de rättsliga ramarna för kommissionens beslutsbefogenheter brukar rådet föreskriva att kommissionen i sin verksamhet skall samråda med olika till kommissionen knutna kommittéer. Flertalet kommittéer inom kommissionens område har därför tillkommit i samband med själva delegeringen av beslutanderätten. Rådet har velat försäkra sig om att den till kommissionen delegerade befogenheten att verkställa av rådet fastställda föreskrifter utövas i nära samarbete med medlemsstaternas regeringar.

Formerna för denna särskilda beslutsordning som angetts ovan lades fast i Enhetsakten som en av tre institutionella förändringar, ändrat beslutsfattande (omröstning och majoritetsbeslut), ökat inflytande för Europaparlamentet (samarbetsförfarandet) och en effektivare tillämpning (verkställighetskompetens överförd från rådet till kommissionen). Förfarandet är reglerad genom artikel 145 i Romfördraget och artikel 10 i Enhetsakten. Genom rådets beslut den 13 juli 1987 (87/373/EEG, Laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, det s.k. kommittologibeslutet) har olika *förfaranden (I-III)* för kommissionens utövande av delegerad beslutskompetens lagts fast. Beroende på vilket förhållande som skall råda mellan kommissionen och kommittén föreskrivs vissa förfaranden och olika typer av kommittéer inrättas, *rådgivande*, *förvaltande* eller *föreskrivande kommittéer*. Vilket inflytande över kommissionens beslut en kommitté har beror på vilket av de alternativa förfarandena rådet valt att skriva in i respektive direktiv.

Förfarandena

Förfarande I innebär endast en skyldighet för kommissionen att inhämta en kommittés yttrande, ta hänsyn till detta och sedan informera om hur det har skett. Vid förfarandena II och III har det betydelse hur en kommittés ställningstagande utfaller. Om kommittén biträder förslaget, träder rättsakten i tillämpning genast enligt förfarande II och sedan den antagits av kommissionen enligt förfarande III. Vid ett avslag eller, i fråga om förfarande III, om beslut inte fattas inom en viss tidsfrist skall kommissionen underrätta rådet. Det finns dock två varianter av vardera förfarandena II och III, förfarande II a och b samt förfarande III a och b.

Har kommittén avslagit förslaget skall kommissionen vid förfarande II a skjuta upp verkställandet av de beslutande åtgärderna under en tid som inte överstiger en månad från dagen då rådet underrättats. Rådet får under denna tid fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet. Vid förfarande II b skall kommissionen skjuta upp verkställandet av de beslutande åtgärderna under så lång tid som rådet bestämmer, dock längst tre månader från den dagen då rådet underrättats. Rådet får under tidsfristen fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet.

Om en kommitté vid förfarande III inte godtar rättsakten skall kommissionen, enligt förfarande III a, utan dröjsmål föreslå rådet vilka åtgärder som skall vidtas. Rådet skall ta ställning till förslaget inom en viss tid,

högst tre månader. Har rådet inte inom denna tid fattat beslut, skall kommissionen själv besluta att de föreslagna åtgärderna skall vidtas. Enligt förfarande III b skall kommissionen själv besluta att de föreslagna åtgärderna skall vidtas, såvida rådet inte med enkel majoritet har avvisat förslaget.

Kommittéerna består av företrädare för medlemsstaterna och har en företrädare för kommissionen som ordförande. Medlemsstaterna bestämmer hur de skall vara företrädda från gång till gång. Det är brukligt att kommittéerna är sammansatta av två ledamöter från varje land och att medlemsstaternas röster vägs på samma sätt som i rådet. Ordföranden saknar dock rösträtt.

Kommittéerna skall yttra sig över kommissionens förslag inom den tid som ordföranden bestämmer.

Rådgivande kommittéer (förfarande I): Kommittén har en rent rådgivande funktion och skall avge sitt yttrande till kommissionen inom den tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådskande frågan är. Yttrandet skall protokollföras och varje medlemsland har rätt att begära att få sin uppfattning tagen till protokollet. Kommissionen har suverän beslutanderätt, men skall ta största hänsyn till den mening som kommit till uttryck i yttrandet. Kommissionen skall underrätta kommittén om det sätt på vilket dess yttrande har beaktats.

Regeringskonferensen om Enhetsakten föreskrev att främst förfarande I med rådgivande kommitté skulle anlitas. Rådet har dock varit återhållsamt med att tillsätta rådgivande kommittéer. Kommissionen har alltså hittills fått mycket lite fri verkställighetskompetens.

Förvaltningskommittéer (förfarande II): Förfarandet kännetecknas av att kommissionen även här har beslutanderätten beträffande en planerad åtgärd. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådskande frågan är. Kommittén skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 148.2 i Romfördraget skall tillämpas när rådet tar ställning till förslag av kommissionen, varvid medlemsstaternas röster skall vägas enligt Romfördragets artikel 148.2. Ordföranden får inte rösta.

Kommissionen skall besluta med omedelbar verkan. Om beslutet strider mot kommitténs yttrande, dvs. om en kvalificerad majoritet (54 röster av 76) av kommitténs ledamöter gått emot kommissionens beslut, skall kommissionen emellertid genast underrätta rådet. I sådana fall får kommissionen, enligt *variant a*, skjuta upp verkställandet av de beslutande åtgärderna under en tid som inte överstiger en månad från dagen då rådet underrättats. Rådet får under denna tid fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet enligt artikel 148.2 i Romfördraget.

Enligt *variant b* skall kommissionen skjuta upp verkställandet av de beslutade åtgärderna under så lång tid som rådet bestämmer för varje ärende, dock längst tre månader från den dag då rådet underrättats. Rådet får under denna tid fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet.

Denna typ av kommittéer används i stor utsträckning och förekommer framför allt inom jordbruksområdet för förvaltning av de olika marknadsordningarna.

Föreskrivande kommittéer (förfarande III): Förfarandet är detsamma som för en förvaltningskommitté fram till dess att kommissionen skall fatta sitt beslut. En föreskrivande kommittés yttrande har större inverkan på beslutsfattandet. Ett aktivt tillstyrkande krävs från kommitténs sida. Om kommitténs majoritet biträder förslaget skall kommissionen själv anta förslaget. Om en föreskrivande kommitté inte godtar förslaget till åtgärder eller om något yttrande inte avges, skall kommissionen utan dröjsmål föreslå rådet vilka åtgärder som skall vidtas. Rådet skall fatta sitt beslut med kvalificerad majoritet.

Om rådet, enligt *variant a*, inte fattat något beslut inom angiven tid, skall kommissionen själv besluta att de föreslagna åtgärderna skall vidtas.

Om rådet, enligt *variant b*, inte har fattat ett beslut inom angiven tid, skall kommissionen själv besluta om de föreslagna åtgärderna, såvida inte rådet med enkel majoritet har avvisat förslaget.

Föreskrivande kommittéer är vanligast i fråga om tullar, tekniska handelshinder och andra områden som varit föremål för lagharmonisering.

Beslut om skyddsåtgärder

I samband med delegering av rätt att fatta beslut om skyddsåtgärder till kommissionen kan rådet föreskriva ett slags förfarande IV.

Kommissionen skall, enligt detta förfarande, underrätta rådet och medlemsländerna om varje beslut om skyddsåtgärder. Rådet kan föreskriva att kommissionen, innan den fattar beslutet, skall konsultera medlemsstaterna i överensstämmelse med förfaranden som bestäms i varje särskilt fall och att varje medlemsstat inom en viss tidsfrist får hänskjuta kommissionens beslut till rådet.

Rådet får, enligt *variant a*, fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet inom viss angiven tid. Enligt *variant b* får rådet med kvalificerad majoritet bekräfta, ändra eller upphäva kommissionens beslut. Har rådet i sådant fall inte fattat beslut inom en viss tidsfrist anses kommissionens beslut upphävt.

Denna fjärde beslutsvariant används företrädesvis i handelspolitiska sammanhang, t.ex. i fråga om import av jordbruksvaror från tredje land.

Förutom de generella förfaranderegler och befogenheter för kommittéerna som beskrivits ovan, kan den rättsakt varigenom en kommitté inrättas innehålla regler som vidgar kommitténs befogenheter. Exempelvis har en rad kommittéer på TBT-området (tekniska handelshinder) försetts med långtgående beslutsbefogenheter.

10.4 Coreper och rådets arbetsgrupper

Coreper

Medlemsländerna har i Bryssel fasta diplomatiska representationer eller delegationer vid gemenskapen. Dessa skall ta tillvara sitt lands intressen som medlem i gemenskaperna och hålla statsförvaltningen orienterad om vad som sker i gemenskaperna. De kan närmast jämföras med diplomatiska beskickningar med betydande specialistkompetens.

EG-ambassadörerna och deras ställföreträdare ingår i en ständig kommitté, känd under förkortningen Coreper (av den franska beteckningen Comité des Représentants Permanents). Den svenska benämningen är de ständiga representanternas kommitté.

Coreper skall enligt Fusionsfördraget förbereda rådets arbete och utföra vad rådet uppdrar åt kommittén (artikel 4). Coreper är rådets främsta beredningsorgan. Däremot kan ingen beslutanderätt överföras till Coreper. Med hjälp av över hundra arbetsgrupper, sammansatta av tjänstemän från medlemsländernas ständiga representationer i Bryssel och från regeringskanslierna, vilka i sin tur har kontakter med berörda parter inom samhället, går Coreper igenom kommissionens förslag till rådsbeslut och jämkar samman de tolv regeringarnas ståndpunkter.

Coreper sammanträder varje vecka och är uppdelad på två grupper, Coreper 1 som består av EG-ambassadörernas ställföreträdare och Coreper 2 som består av medlemsländernas EG-ambassadörer. Coreper 1 sammanträder varje onsdag och behandlar huvudsakligen frågor rörande EG:s budget, inre marknad, fiske, arbetsmarknads- och socialpolitik, fördelningspolitik, tullar samt miljö- och transportpolitik. Coreper 2 möts normalt varje torsdag och behandlar huvudsakligen frågor rörande EG:s handelspolitik, energipolitik, industripolitik, ekonomisk och monetär politik, skatter och avgifter, forskning, EG:s förhållande till tredje land samt EG:s institutioner.

På den gemensamma jordbrukspolitikens område spelar Särskilda jordbrukskommittén, SJK, en roll som motsvarar Corepers. Lagharmoniseringsfrågor inom jordbruksområdet behandlas däremot av Coreper 1. Även Ecofin har särskilda beredningsorgan, t.ex. bereder Monetära kommittén ekonomisk-politiska frågor och Ekonomisk-politiska kommittén långsiktiga och strukturella frågor för Ecofin.

Rådets arbetsgrupper

När kommissionen lämnat ett förslag till en ny rättsakt och rådet i förekommande fall inhämtat parlamentets yttrande läggs i allmänhet ansvaret för frågans vidare beredning inom rådet på Coreper. Vanligen remitterar Coreper förslaget till en arbetsgrupp. Det är emellertid inte ovanligt att kommissionen, redan innan den avger ett förslag informellt, konsulterar arbetsgrupper under rådet.

Arbetsgrupperna kan, beroende på frågans karaktär, vara ständiga eller ad hoc. Vanligtvis finns det minst en arbetsgrupp inom varje sakområde. Arbetsgrupperna analyserar kommissionens förslag och föreslår eventuella tillägg eller justeringar. Arbetsgruppens rapport kommer att ligga till grund för den slutliga handläggningen, förutsatt att enighet kan nås vid arbetet inom gruppen.

I Coreper är arbetet framför allt inriktat på politiska lösningar. Återremisser till arbetsgrupperna med politiska anvisningar förekommer.

Det finns inga regler om hur lång tid ett direktivförslag får ligga i en arbetsgrupp. Okontroversiella förslag kan passera snabbt men det finns också exempel på förslag som diskuterats i flera år.

I arbetsgrupperna deltar som regel medlemsstaterna med två personer, en tjänsteman från sakansvarigt departement och en företrädare för landets representation i Bryssel. Kommissionen finns också representerad. Ordförandeskapet i arbetsgruppen innehas av den medlemsstat som för tillfället har ordförandeskapet i rådet.

Erfarenheterna från EG-länderna visar att medlemsstaternas ständiga representationer ansvarar för att landet företräds i arbetsgrupperna. Detta till skillnad från expertkommittéerna under kommissionen där ansvaret ligger på sakansvarigt departement i hemlandet. Dock sker all kommunikation från kommissionen till medlemsstaterna via deras ständiga representationer i Bryssel.

Inför sammanträdena i arbetsgrupperna skickas nya textförslag till medlemsstaternas ständiga representationer i Bryssel. Inte sällan kommer dessa texter mycket kort tid före sammanträdet. Om ett sammanträde skall äga rum en fredag så brukar den nya texten i fransk version komma på tisdagen samma vecka. Man har alltså inte mer än två dagar på sig för att på "hemmaplan" analysera texten och lämna förhandlingsinstruktioner till Bryssel. Först inför mötet på fredagen finns texten tillgänglig i bl.a. en engelsk version. Vid själva sammanträdet sker simultantolkning till alla EG-språk. Antalet tolkar är emellertid begränsat, vilket leder till vissa svårigheter vid planeringen av möten på olika nivåer i rådet. Prioriteringen av vilka möten tolkarna skall biträda följer hierarkin från ministermöten och nedåt.

Ordförandelandet styr valet av språk i arbetspapper och utkast till nya texter, men valet står i praktiken mellan engelska och franska. Det betyder att inför ett sammanträde kan den nya texten som skickas ut vara på franska och först vid mötet finns den engelska versionen tillgänglig. Vid ministermöten skall emellertid samtliga ministrar ha allt material på sitt eget språk.

Attachéernas roll

I rådets arbetsgrupper deltar, som nämnts ovan, respektive medlemsstat med en tjänsteman från sakansvarigt departement (expert) och med den attaché som vid den ständiga representationen har sakansvaret för aktuell fråga. Attachéerna intar först en i huvudsak observerande roll. De för anteckningar och försöker göra en bedömning av vilka frågor som kan

komma att bli föremål för förhandlingar på en högre nivå i rådet. Arbetsgruppernas rapport överlämnas till attachéerna eller Coreper, beroende på vilket resultat man har uppnått.

Har arbetsgruppen inte löst alla frågor i ett förslag övertar attachéerna beredningen och då är det fråga om faktiska förhandlingar mellan medlemsstaterna. I dessa förhandlingar biträds attachén som regel av den expert som har deltagit i arbetsgruppens arbete. Förhandlingsinstruktioner till attachén kommer från sakansvarigt departement.

11 Beslutsprocessen i EG

11.1 Inledning

Beslut i EG fattas av ministerrådet, oftast i samspel med kommissionen och vanligen efter hörande av parlamentet. I fråga om antagande av generella rättsakter och liknande beslut brukar man tala om olika beslutsprocedurer.

Grundmodellen för beslut om förordningar och direktiv är att beslut fattas av rådet på förslag av kommissionen och efter hörande av parlamentet. Detta förfarande har tillämpats sedan gemenskapen tillkom. Samtidigt som kommissionen beslutar att tillställa rådet ett förslag överlämnas förslaget informellt till parlamentet. Rådet begär som första åtgärd parlamentets yttrande, varefter rådet börjar sitt arbete med förslaget.

Genom Enhetsakten infördes, som en påbyggnad på nämnda grundmodell, *samarbetsförfarandet*, som ger parlamentet ett något större inflytande. Maastrichts-fördraget innehåller ett nytt förfarande, *medbeslutandeförfarandet*, vilken i sin tur är en påbyggnad på samarbetsförfarandet. I de flesta fall det är tillämpligt ger det parlamentet ett reellt inflytande.

11.2 Kommissionen

Rätten att lägga fram förslag för rådet ligger hos kommissionen. Detta innebär inte bara att kommissionen skall tillhandahålla ett beslutsunderlag utan också att förslaget är en formell förutsättning för beslut. De i regler angivna kraven vid beslut i rådet gäller även beslut i överensstämmelse med det av kommissionen framlagda beslutsunderlaget. Rådet får enligt artikel 149 i Romfördraget i de fall då beslutet skall fattas på förslag av kommissionen inte frångå kommissionens förslag annat än genom ett enhälligt beslut. Vidare kan kommissionen under hela beslutsprocessen ändra eller återta förslaget. Kommissionen har således ett starkt inflytande över beslutsprocessen i rådet. Den tar även aktiv del i förfarandet genom att vara representerad vid rådets överläggningar, liksom i Coreper och i rådets arbetsgrupper.

Kommissionen avgör, som tidigare nämnts, själv hur beredningsarbetet skall bedrivas. I ärenden av större vikt låter kommissionen ibland sakansvarigt generaldirektorat utarbeta en promemoria, som tillställs rådet

för preliminära överläggningar. Det direkta arbetet med ett förslag kan sedan inledas med att kommissionen anlitar en eller flera oberoende konsulter för att utreda en fråga. Dessa anlitas på grund av personlig kompetens och medlemsstaterna har inget inflytande över valet. Det egentliga förslaget utarbetas sedan internt inom kommissionen. Utkast till förslag kan därefter bli föremål för överväganden i särskilda expertkommittéer med företrädare för kommissionen samt med oberoende konsulter, experter från medlemsländerna och företrädare för intresseorganisationer. Utkast till förslag kan också delges nationella tjänstemän och berörda intresseorganisationer för synpunkter. Under kommissionens beredningsarbete förekommer också kontakter och samarbete med Ekonomiska och sociala kommittén och Europaparlamentet. Formerna för beredningsarbetet varierar starkt.

Sakansvarig enhet på kommissionen svarar för utarbetandet och utformningen av de dokument som läggs fram för ansvarig kommissionär. Enheternas uppgift består framför allt i att utarbeta de tekniska lösningarna, så att kommissionärerna kan koncentrera sig på de viktigare politiska aspekterna. När man inhämtat synpunkter på utkastet till förslag skall alla övriga berörda enheter underrättas. Syftet är att slutresultatet skall återspegla samtliga berörda enheters synpunkter. Därefter läggs förslaget fram för generaldirektoratet, som fortsätter beredningen av förslaget. Är flera generaldirektorat inblandade delar dessa ansvaret. Arbetet sker då under flera kommissionärers ledning.

Generalsekretariatet utövar tillsyn över själva beslutsfattandet. Varje dokument som skall leda till ett kommissionsbeslut skall åtföljas av en "sammanfattande effekt-kalkyl". Denna kalkyl skall innehålla uppgifter om kostnader, effekter på företag samt behov av kommitté- och parlamentsbehandling. Generalsekretariatet tillsätter ofta en s.k. inter-service-grupp för att hantera mycket krävande samordningsuppgifter. En inter-servicegrupp är sammansatt av företrädare för de berörda enheterna.

När beredningsprocessen övergår i formellt samråd, skall berörda generaldirektorat och rättsenheten ha minst tio dagar på sig att överväga sin reaktion. Förslag som syftar till lagstiftning kan inte "delas", med mindre rättsenheten har yttrat sig. I de fall då ett förslag leder till att budgetmedel tas i anspråk eller på annat sätt kan påverka budgeten skall också budgetenheten rådfrågas. Dess utlåtande skall tillställas kommissionen samtidigt med yttrandet över förslaget. Detsamma gäller i fall av tillkommande resursanspråk på personalsidan.

Vid generaldirektörernas veckomöte skall viktigare ärenden som befinner sig under beredning och sådana ärenden som skall föras upp för kommissionen anmälas för att säkerställa en god koordinering mellan enheterna.

I kollegialiteten ligger att politiskt känsliga och viktiga beslut diskuteras vid kommissionssammanträdena. Kommissionen sammanträder en gång i veckan och fattar beslut med en majoritet av sina 17 medlemmar. Någon delegering av befogenheter till enskilda ledamöter förekommer inte.

Varje kommissionär har ett eget kabinett, bestående av 5-10 rådgivare, till sitt förfogande. Kabinettet skall bistå kommissionären med en saklig

och politisk värdering av de förslag som kommer från hans eget/egna generaldirektorat och granska förslag som kommer från de övriga generaldirektoraten. Om ett förslag är okontroversiellt fattas beslut efter ett skriftligt förfarande, innebärande att förslaget antas om inte någon kommissionär inom en viss tidsfrist invänder mot förslaget. Övriga ärenden sätts upp på kommissionens dagordning. Under ett förberedande sammanträde med kabinettscheferna diskuteras förslagen i syfte att uppnå enighet. Vid enighet kan kommissionen fatta beslut utan föregående debatt. På så sätt ges utrymme att diskutera de principiellt viktiga frågorna.

Kommissionens förslag till beslut går sedan vidare till rådet. I de fall kommissionen genom delegation från rådet har tillagts befogenhet att fatta beslut överlämnas förslaget till en särskild kommitté för yttrande.

11.3 Rådet

Rådets beslut skall, beroende på frågans art, fattas med enkel majoritet, med kvalificerad majoritet eller enhälligt (se avsnitt 9.3). Vill rådet ändra kommissionens förslag eller göra tillägg kan detta endast ske genom ett enhälligt beslut av rådet.

Enligt artikel 152 i Romfördraget kan rådet begära att kommissionen tillhandahåller utredning om förslag till fördragsmålens förverkligande. Rådet kan däremot inte tvinga kommissionen att utarbeta förslag av viss innebörd.

När kommissionen lämnat ett förslag för avgörande till rådet skall det, enligt föreskrifter i Romfördraget, i vissa fall först höra Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén. Dessa organ konsulteras dessutom många gånger på rådets eget initiativ. Hörandet av Europaparlamentet kan ske på olika sätt, dels enligt det i fördraget ursprungligen föreskrivna sättet (ett slags remissförfarande), dels genom senare tillkomna, mer avancerade förfaranden. Parlamentets yttrande är till sitt innehåll inte i något fall rättsligt bindande för rådet.

Samarbetsförfarandet

I Enhetsakten föreskrevs att ett särskilt samarbetsförfarande skulle införas mellan rådet och Europaparlamentet. Förfarandet börjar i det skede av beslutsprocessen där rådet tidigare kunde fatta beslut. Parlamentet har alltså inledningsvis hörts en gång.

Förfarandet bygger på ett flerstegsförfarande och innebär följande (artikel 149 i Romfördraget). I de fall samarbetsförfarandet är tillämpligt skall rådet istället för att fatta ett slutligt beslut anta en s.k. gemensam ståndpunkt. Detta skall ske med kvalificerad majoritet. Den gemensamma ståndpunkten skall delges parlamentet tillsammans med en utförlig redogörelse för rådets respektive kommissionens skäl. Därefter löper för parlamentet en frist om tre månader. Yttrar sig inte parlamentet inom fristen eller godtar det den gemensamma ståndpunkten, beslutar rådet i

enlighet med denna. Inom tremånadersperioden kan parlamentet med absolut majoritet av sina ledamöter, dvs. 260 röster, föreslå ändringar i rådets gemensamma ståndpunkt. Parlamentet får också med samma majoritet avvisa rådets gemensamma ståndpunkt. Resultatet av dessa förfaranden skall meddelas rådet och kommissionen. Om parlamentet har avvisat rådets gemensamma ståndpunkt, krävs enhällighet i rådet vid en andra läsning. Kommissionen skall inom en månad på nytt överväga sitt förslag för att sedan lägga fram sitt förslag, med eller utan ändringar, för rådet. Har parlamentets ändringar förkastats, skall kommissionen ange skälen för detta och bifoga ändringsförslaget. Rådet kan nu antingen med kvalificerad majoritet anta kommissionens slutliga förslag eller enhälligt fatta något annat beslut. Detta skall ske inom en viss tid, annars anses förslaget förkastat.

Medbeslutandeförfarandet

Genom Maastrichts-fördraget tillkommer ett förfarande i beslutsprocessen. I artikel 189b i Romfördraget har tagits in bestämmelser om ett medbeslutandeförfarande, där parlamentet får ett väsentligt stärkt inflytande, jämfört med samarbetsförfarandet.

Det nya förfarandet stärker parlamentets inflytande framför allt genom att parlamentet får en reell, självständig vetorätt, om enighet inte uppnås i rådet. Efter att ha inhämtat parlamentets åsikt om kommissionens förslag, fattar rådet beslut om en gemensam ståndpunkt med kvalificerad majoritet. Därefter underställs beslutet och en utförlig redogörelse för skälen parlamentet. Parlamentet kan godkänna rådets gemensamma ståndpunkt med enkel majoritet inom tre månader. Om ståndpunkten inte behandlats inom tidsfristen anses den ha parlamentets godkännande och rådet antar lagförslaget i enlighet med sin gemensamma ståndpunkt.

Om parlamentet med en absolut majoritet av dess ledamöter (260 röster) tillkännager att det ämnar avslå förslaget förlängs tidsfristen till fem månader. Rådet kan då vända sig till en förlikningskommitté, som skall medla mellan parlamentet och rådet. Parlamentet kan därefter, med absolut majoritet, antingen bekräfta sitt avslag, i vilket fall förslaget faller, eller föreslå ändringar i förslaget. Kommissionen skall beredas tillfälle att yttra sig över ändringarna. Rådet kan därefter med kvalificerad majoritet godta förslaget med ändringar. Om kommissionen har avgett ett negativt utlåtande om ändringarna krävs dock enhällighet i rådet. Om rådet inte accepterar ändringarna sammankallas Förlikningskommittén på nytt, med uppgift att åstadkomma en överenskommelse om förslaget. Efter det att kommittén uppnått enighet om en ny text måste en absolut majoritet av parlamentets ledamöter samt en kvalificerad majoritet av rådet anta förslaget. Om en av de två institutionerna inte godkänner förslaget faller det.

Om Förlikningskommittén inte lyckas uppnå enighet om en text, anses förslaget såsom inte antaget, såvida inte rådet med kvalificerad majoritet inom sex veckor efter det att den för kommittén angivna tidsfristen på sex veckor löpt ut, bekräftar den ståndpunkt man hade innan förlikningspro-

cessen påbörjades, eventuellt med parlamentets ändringsförslag. I sådant fall antas förslaget, såvida inte parlamentet, inom sex veckor från rådets bekräftelse, med absolut majoritet förkastar förslaget. I sådant fall betraktas förslaget som avslaget.

Godkännande innebär att parlamentet med absolut majoritet måste godkänna förslag. Processen omfattar exempelvis upptagande av nya medlemsländer samt godkännande av alla internationella avtal, av reglerna för strukturfonderna och av ändringar i reglerna för personers uppehåll och rörlighet.

Coreper

Sedan rådet i förekommande fall inhämtat parlamentets yttrande över kommissionens förslag överlämnas i allmänhet ansvaret för frågans beredande till Coreper, som i regel hänskjuter förberedelsearbetet till en arbetsgrupp. Arbetsgruppens underlag är ofta ett reviderat kommissionsförslag, eftersom kommissionen enligt artikel 149 i Romfördraget har möjlighet att ändra sitt förslag och ta hänsyn till parlamentets och Ekonomiska och sociala kommitténs yttranden över förslaget. Arbetsgruppens rapport kommer att ligga till grund för den slutliga handläggningen, om enighet nåtts inom gruppen.

När ett ärende är berett för beslut i rådet förs det upp på rådets dagordning antingen som ett A-ärende eller som ett B-ärende.

När medlemmarna av Coreper är överens och ärendet inte kräver ytterligare överläggningar eller förberedelser förs ärendet upp på ministerrådets dagordning som ett A-ärende och rådet fattar beslut.

Rådet är naturligtvis inte bundet av Coreper:s bedömning. En medlemsstat kan begära att en fråga skall diskuteras i rådet, vilket medför att denna fråga förs upp på rådets dagordning som ett B-ärende. Om enighet inte nås i Coreper i en viss fråga, förs denna genast upp som en "punkt B". I sådana frågor sker en dialog mellan rådet och kommissionen, eftersom den senare kan ändra sitt förslag så länge rådet inte fattat beslut. Detta förhållande innebär att kommissionen kan omarbeta sitt förslag efter det att parlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén har hörts av rådet och beakta deras synpunkter. En fortsatt dialog kan dock innebära att det slutliga förslaget till sitt materiella innehåll väsentligt fjärmas från det omarbetade och därmed också från de nyssnämnda organens uppfattningar. Rådet kan också ensidigt i sak ha ändrat kommissionens förslag, över vilket parlamentet har hörts. I dessa båda fall kan det inte sägas att parlamentet har hörts beträffande det slutliga förslaget, vilket medför att ytterligare hörande av parlamentet erfordras. Om så inte sker, kan den av rådet antagna rättsakten ogiltigförklaras av EG-domstolen.

Promulgation

Efter det att rådet beslutat att anta en rättsakt promulgeras och delges denna på nedan angivna sätt.

För de tre juridiskt bindande rättsakterna (förordningar, direktiv och beslut) gäller att de skall vara motiverade och hänvisa till sådana förslag eller yttranden som var erforderliga att inhämta enligt fördraget. Vanligen brukar man hänvisa till yttrandena från alla de organ etc. som faktiskt har hörts. Vid bristfällig motivering kan rättsakten annulleras. Den eller de artiklar som en rättsakt vilar på skall även anges i rättsakten. Om rättsakten materiellt sett grundar sig på felaktiga artiklar, kan den annulleras.

Förordningar, direktiv, beslut och yttranden publiceras på alla de officiella språken i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT), på engelska respektive franska benämnd Official Journal/Journal Officiel (O.J./J.O.). Denna består av en *L-del* (Legislation) innehållande lagstiftning och en *C-del* (Communications et informations) för meddelanden. Rekommendationer och yttranden brukar publiceras i C-delen av tidningen.

Uttryckliga regler beträffande publicering finns i artikel 191 Romfördraget.

Förordningar skall offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. De skall träda i kraft den dag som förordningen anger eller, om viss tid inte blivit utsatt, den tjugonde dagen efter offentliggörandet. Direktiv och beslut skall delges dem som de riktas till och bli gällande genom denna delgivning.

Förordningens text får inte tryckas om i nationell författningssamling eller på annat sätt "infogas" i nationell rätt, eftersom rättsreglernas ursprung då skulle döljas.

Sådana beslut av rådet eller kommissionen som innebär en betalningsförpliktelse för enskilda, är verkställbara i medlemsländerna i enlighet med nationella civilrättsliga förfaranden. En nationell myndighet har endast att bestyrka äktheten av ett sådant beslut. Inhibition kan endast sökas hos EG-domstolen i samband med att beslutet överklagas. Överklagandet som sådant innebär inte att verkställigheten uppskjuts.

11.4 Budgetprocessen

Gemenskapernas budgetår sammanfaller med kalenderåret. EG:s budget fastställs årligen och för de olika momenten i budgetprocessen gäller strikta tidsfrister.

Kommissionen upprättar ett förslag till inkomst- och utgiftsbudget och sänder detta till rådet senast den 1 september det år som föregår det budgetår som förslaget avser. Rådet samråder med kommissionen och med övriga berörda institutioner, när det avser att avvika från det preliminära budgetförslaget. Därefter fastställer rådet med kvalificerad majoritet budgetförslaget och överlämnar det till Europaparlamentet. Budgetförslaget skall vara parlamentet tillhanda senast den 5 oktober.

Parlamentet har rätt att genom beslut av en majoritet av dess medlemmar ändra budgetförslaget och att genom beslut med en absolut majoritet av de avgivna rösterna föreslå rådet ändringar i budgetförslaget beträffande utgifter som är en nödvändig följd av Romfördraget eller rättsakter som antagits i enlighet med detta.

Beträffande utgifterna skiljer man på obligatoriska och andra utgifter. Med obligatoriska utgifter avses sådana utgifter som är en nödvändig följd av Romfördraget eller rättsakter som antagits i enlighet med fördraget.

Parlamentet kan sedan inom 45 dagar antingen aktivt eller passivt godkänna budgeten, vilken då anses definitivt antagen. Detta deklareras av parlamentets ordförande.

Om parlamentet inom denna frist har antagit ändringar eller lagt fram ändringsförslag, överlämnas budgetförslaget tillsammans med ändringarna eller de framlagda ändringsförslagen till rådet. Efter att ha överlagt med kommissionen och andra berörda institutioner fattar rådet beslut i enlighet med i artikel 203.5 i Romfördraget angivna villkor.

Rådet får genom beslut med kvalificerad majoritet modifiera varje ändring som antagits av parlamentet.

Om parlamentets ändringsförslag inte resulterar i en ökning av en institutions totala utgifter får rådet med kvalificerad majoritet avslå ändringsförslaget. I avsaknad av ett sådant beslut anses ändringsförslaget godtaget. När en ändring som föreslagits av parlamentet resulterar i en ökning av en institutions totala utgifter, får rådet med kvalificerad majoritet godkänna ändringsförslaget. I avsaknad av ett sådant beslut anses den föreslagna ändringen avslagen. När rådet enligt ovan avslagit en föreslagen ändring, får rådet genom beslut med kvalificerad majoritet antingen låta beloppet i budgetförslaget stå kvar eller fastställa ett annat belopp.

Budgetförslaget skall ändras på grundval av de ändringsförslag som godkänts av rådet.

Om rådet inte inom 15 dagar efter att förslaget förelagts rådet har modifierat någon av de ändringar som antagits av Europaparlamentet, och om de ändringsförslag som lagts fram av parlamentet har godkänts, skall budgeten anses vara slutgiltigt antagen. Om rådet inom denna frist har modifierat en eller flera av de ändringar som antagits av parlamentet, eller om parlamentets ändringsförslag avslagits eller modifierats, återsänds budgetförslaget till parlamentet.

Inom femton dagar efter det att budgetförslaget förelagts parlamentet får det genom beslut av en majoritet av dess medlemmar och med tre femtedelar av de avgivna rösterna, ändra eller avslå de modifieringar av parlamentets ändringar som vidtagits av rådet och anta budgeten i enlighet därmed. Reagerar parlamentet inte inom denna frist anses budgeten slutgiltigt antagen. Europaparlamentets ordförande skall därefter förklara att budgeten har blivit slutgiltigt antagen. Parlamentet får dock, genom beslut av en majoritet av dess medlemmar och med två tredjedelar av de avgivna rösterna, om det finns särskilda skäl, avslå budgetförslaget och begära att få ett nytt förslag framlagt.

Förklaring om budgetens antagande kan förklaras ogiltig av EG-domstolen, om fel begåtts i den formella hanteringen.

Om budgeten inte antagits vid budgetårets början finns det vissa hjälpbestämmelser.

För samtliga utgifter som inte är en nödvändig följd av Romfördraget eller av de rättsakter som antagits i enlighet med detta skall årligen fastställas en maximal ökningstakt i förhållande till utgifter av samma slag under det innevarande året. Kommissionen anger, efter samråd med Kommittén för ekonomisk politik, den maximala ökningstakten till följd av utvecklingen, vad avser volymen, av bruttonationalprodukten inom gemenskapen, de genomsnittliga avvikelserna mellan medlemsstaternas budgetar och utvecklingen av levnadskostnaderna under det föregående budgetåret (artikel 204.9 i Romfördraget).

Kommissionens handhavande av budgeten granskas av rådet och parlamentet, assisterade av Revisionsrätten. På rekommendation av rådet ges kommissionen ansvarsfrihet av parlamentet.

I februari 1988 nåddes efter förhandlingar en överenskommelse mellan de tolv medlemsländerna om gemenskapens budgetplan för de kommande fem åren. Ökningar av prisstödet till jordbruket fick inte överstiga 73 procent av stegringen i EG:s BNP och ett tak sattes för medlemsländernas bidrag till budgeten. Denna uppgörelse har kunnat hållas och år 1992 har man kommit överens om en sjuårig budgetplan.

12 EG-frågornas behandling i några medlemsländer

12.1 Inledning

Av de sex ursprungliga EG-länderna har endast *Frankrike* ett centralt organiserat system för EG-frågornas beredning. Denna sköts av ett speciellt generalsekretariat som genom sammanträden och diskussioner med representanter för berörda ministerier söker samordna ståndpunkterna. Leder detta till enighet sänder generalsekretariatet instruktioner direkt till den franska representationen i Bryssel. I andra fall och då det gäller större frågor, går ärendet till en ministerkommitté. Kan denna inte enas är premiärministern, och i många fall de facto presidenten, den som beslutar Frankrikes ståndpunkt i EG-arbetet.

I *Tyskland* är det högsta ansvaret för utformningen av Tysklands politik i EG delat mellan Utrikes- och Ekonomiministerierna. Den löpande samordningen av EG-frågorna sköts av Utrikesministeriets Europa-avdelning. Avgörande samordningsbeslut i stora frågor fattas sällan utan att förbundskanslern hörts i ärendet.

I *Italien* ligger ansvaret för EG-politikens utformning helt hos Utrikesministeriet. I sak sker samordningen genom informella kontakter mellan utrikesministeriet och sakansvariga ministerier.

I *Belgien* har Utrikesministeriet formellt huvudansvaret för EG-politikens utformning, men samråd sker med sakansvariga ministerier. I *Nederländerna* är EG-ärendena formellt fördelade mellan Utrikes- och Ekonomiministerierna. *Luxemburg* är det enda EG-land som inte funnit någon speciell organisation för EG-ärendena nödvändig. Luxemburgs ambassadör i Coreper står i kontakt med utrikesministern och andra ministrar och spelar en stor roll för EG-politikens samordning.

I *Storbritannien* är det premiärministern som i sista hand bestämmer landets ståndpunkt i EG-frågor. *Irland* följer i stor utsträckning brittiska förebilder.

Danmarks nationella beslutssystem för EG-frågorna är utformat i lagar och förordningar som går tillbaka på lagen om landets inträde i EG. Ansvaret för ställningstaganden till EG-förslag och för förhandlingspositioner ligger nu i huvudsak hos utrikesministern.

Även om man i EG-länderna tillämpar andra förvaltningsrättsliga modeller än den svenska har vi funnit det vara av vikt att inhämta deras erfarenheter av integration och samverkan inom respektive statsförvaltning.

De länder som vi studerat särskilt är Danmark, Storbritannien, Irland, Frankrike och Tyskland.

12.2 Danmark

Danmark är ett särfall när det gäller relationerna mellan regering och parlament i EG-frågor. Målsättningen preciserades när folketinget år 1972 debatterade lagen om Danmarks inträde i EG. Enighet rådde om att det var viktigt att folketinget hade kontroll över regeringens EG-politik, eftersom EG-parlamentet väsentligen har enbart rådgivande befogenheter. Det system som byggdes upp innebär i praktiken en direkt parlamentarisk kontroll över de danska förhandlarna i EG:s organ, något som saknar motsvarighet i de andra EG-länderna.

Enligt tillträdeslagen skall regeringen underrätta ett av folketinget tillsatt utskott om varje sådant förslag till rådsbeslut som blir direkt tillämpligt i Danmark eller för vars uppfyllande folketingets medverkan är nödvändig. Regeringen skall rådfråga folketingets EG-utskott i EG-politiska frågor av väsentlig betydelse på ett sådant sätt att både folketingets inflytande och regeringens förhandlingsfrihet respekteras. Vidare skall regeringen, före förhandlingar i rådet om beslut av större vikt inhämta folketingets godkännande av regeringens ståndpunkt.

Den danska beslutsprocessen inför EG bygger på en centraliserad modell som är baserad på konsensus, dvs. man syftar till att nå nationell enighet för att lägga fast den danska politiska linjen innan förhandlingsarbetet i EG har påbörjats. Utrikesministeriet har en koordinerande och samlande funktion och bär huvudansvaret för den danska EG-politikens fastläggande och genomförande.

De danska ambassaderna i medlemsstaterna lägger ner betydande arbete på att följa EG-frågornas hantering i stationeringslandet. De danska ministerierna kan också ibland vända sig direkt till den nationella administrationen i ett annat medlemsland för att erhålla upplysningar eller framföra synpunkter som diskussionerna i Bryssel inte gett möjligheter till.

Beslutsprocessen i Danmark är uppbyggd kring fyra nivåer. Inom regeringen och förvaltningen handläggs ärenden med EG-anknytning inom *specialutskotten* (specialudvalg), *EG-utskottet på tjänstemannanivå* (EF-udvalget) och *regeringens EG-utskott* (faellesmarkedsudvalget). Den parlamentariska beredningen av dessa ärenden genomförs i *folketingets EG-utskott* (folketingets markedsudvalg).

Specialutskotten svarar mot arbetsgrupperna under rådet, EG-utskottet på tjänstemannanivå mot Coreper och regeringens EG-utskott svarar mot ministerrådet.

12.2.1 Specialutskotten

Sammansättning

Under regeringen finns 28 fasta specialutskott som är att betrakta som formella samarbetsorgan. De består av företrädare för de olika ministerierna samt deras direktorat och styrelser. Utrikesministeriet är företrätt i samtliga specialutskott. I specialutskott som hanterar frågor inom vissa områden, t.ex. arbetsmarknadsfrågor eller frågor av mycket teknisk karaktär, deltar företrädare för intresseorganisationerna. Specialutskotten är en del av ministerierna och har inte ställning som självständiga myndigheter.

Ordförandeskap och sekretariatsfunktion utövas av det sakansvariga ministeriet. I flertalet av utskotten är ordföranden en avdelningschef eller byråchef (kontorchef) från ministeriet. I några av specialutskotten har intresseorganisationerna en stående inbjudan. Danska LO och DA (Dansk arbetsgiverforening) har t.ex. möjlighet att delta i utskottet för social- och arbetsmarknadsfrågor. Likaså har Industrirådet möjlighet att delta i specialutskottet för industri- och regionalpolitik. När specialutskotten behandlar ärenden som från sekretessynpunkt kan vara känsliga, kan även företrädarna för intresseorganisationerna åläggas tystnadsplikt.

Ansvaret för beredningen vilar på sakansvarigt ministerium. Om det behövs skall kommunala organisationer och intresseorganisationer höras.

Mötesfrekvensen varierar mellan de olika specialutskotten och är i stor utsträckning en funktion av tidtabellen i Bryssel.

Uppgifter

Specialutskottens huvuduppgift är att sakgranska kommissionsförslagen och lämna förslag till dansk ståndpunkt i EG-samarbetet. Sakansvarigt ministerium sammanställer granskningsunderlaget. Specialutskottets granskning och bedömning utgör sedan i sin tur underlag för den fortsatta beredningen. Som första led i beredningen av beslut får specialutskotten ett mycket stort inflytande på ärendets fortsatta behandling.

Sakansvarigt ministerium svarar för förhandlingsupplägg i mindre frågor av löpande karaktär. I ärenden av viss betydelse eller där frågan berör flera departements ansvarsområden utformar specialutskotten förslag till förhandlingsupplägg, som sedan folketingets EG-utskott slutgiltigt lägger fast.

I arbetet med att utforma förhandlingsupplägg tar specialutskotten del av material från kommissionen och andra EG-organ, exempelvis förslag till rättsakter eller kommissionsmeddelanden, uttalanden från Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, arbetsdokument och referat från medlemsländernas representationer i Bryssel samt material som ministerierna skickar ut och där man redogör för förhandlingen och kommenterar andra medlemsländers ställningstaganden. Specialutskotten inhämtar också intresseorganisationernas synpunkter.

I de fall man på tjänstemannanivå redan i början av beslutsprocessen fått klartecken i en fråga från ministeriets ledning, vilket gäller de flesta ärenden i specialutskotten, förväntas detta ställningstagande stämma överens med de synpunkter som ministeriet sedan framför i regeringens EG-utskott. På så sätt kan en kontinuitet upprätthållas genom de olika stadierna i beslutsprocessen. Nackdelen med denna beslutsgång är, enligt danskarna, att man från ministerierna kan komma att lägga fast den politiska inriktningen allt för tidigt. Ett beslut av ett specialutskott om dansk ståndpunkt i en fråga räknas normalt som bindande när frågan förs upp från rådsarbetsgruppen till Coreper.

12.2.2 EG-utskottet på tjänstemannanivå

Huvuduppgiften för EG-utskottet på tjänstemannanivå är att på det underlag som redovisats av specialutskotten och enskilda myndigheter utforma instruktioner till den danska representationen i Bryssel inför förhandlingar i rådets beredningsorgan och rådet. Till detta kommer uppgiften att kontinuerligt följa utvecklingen inom EG-området.

Tjänstemannautskottet träffas en gång i veckan (tisdagar) under ordförandeskap av chefen för Utrikesministeriets Nordgrupp. Sekretariatsfunktionen innehas av enhet N.1 inom Utrikesministeriets Nordgrupp. De ständiga medlemmarna är företrädare för - förutom Utrikesministeriet - Statsministeriet, Budgetministeriet, Ekonomiministeriet, Industriministeriet, Energiministeriet, Lantbruksministeriet, Skatteministeriet, Miljöministeriet, Fiskeriministeriet, Arbetsministeriet och Justitieministeriet. Företrädare för andra ministerier kallas in vid behov.

Utifrån underlag från sakansvariga ministerier sätter de olika byråerna på Utrikesministeriet upp frågor på dagordningen. Utrikesministeriets Nordgrupp (N.1) bestämmer sedan slutligt dagordningen och därmed vilka ärenden som skall behandlas. Det är ett nära samarbete mellan tjänstemannautskottet och specialutskotten i syfte att avgöra när ett ärende är moget för ställningstagande. Tjänstemannautskottet får en samordnande funktion, eftersom specialutskotten endast i begränsad omfattning kan ha kunskap om frågor utanför sitt egentliga sakområde. Ärendet skall föras upp på tjänstemannautskottets dagordning senast när det skall diskuteras eller beslutas i rådet.

För att spara tid och för att effektivisera ärendebehandlingen är ärendena på dagordningen fördelade på två huvudgrupper, A- och B-ärenden. A-ärenden omfattar frågor av teknisk karaktär med en begränsad räckvidd samt frågor där det efter behandling i specialutskottet råder enighet i ställningstagande och där det inte finns behov av att diskutera ärendet ytterligare. B-ärenden består av mer omfattande frågeställningar och där man, även om man är enig i specialutskottet, kan förutse en diskussion i tjänstemannautskottet. Förutom dessa punkter, ger dagordningen möjligheter till diskussioner av frågeställningar av mer generell karaktär.

Generellt kan sägas att ungefär nittio procent av frågorna går rakt igenom det danska beslutssystemet utan några större problem.

Merparten av ärendena i EG-utskottet på tjänstemannanivå behandlas i anslutning till att förhandlingsupplägget skall bestämmas inför ett rådsmöte. Det sker i form av en kommenterad dagordning som innehåller följande punkter:

- förslagets statsfinansiella konsekvenser (Finansministeriet upprätthåller en finansiell kontroll genom att ha representation såväl inom tjänstemannautskottet som i regeringens EG-utskott),
- den traktatmässiga grunden för förslaget,
- behovet av lagstiftning i Danmark,
- tidsplanen för förslagets fortsatta behandling inom EG,
- ställningstagande till förslaget, inklusive anvisning om förslaget skall föreläggas regeringens EG-utskott och folketingets EG-utskott.

I de fall ärenden skall anmälas till folketingets EG-utskott inför uppläggningen av en förhandling, skall alltid en promemoria i sakfrågan tillställas folketingets EG-utskott.

Det bör här tilläggas att alla ärenden som blir föremål för behandling i folketingets EG-utskott bör innehålla en redogörelse enligt de ovan angivna punkterna. Den kommenterade dagordningen för B-ärendena utarbetas av ansvarigt utskott/ministerium. Utrikesministeriet har en koordinerande uppgift samt sörjer för att ett ställningstagande är i överensstämmelse med den generella danska EG-politiken.

12.2.3 Regeringens EG-utskott

Regeringens EG-utskott består av ministrar med ansvar för sakområden som oftast är berörda av EG-samarbetet. Ordförande är utrikesministern. Övriga medlemmar är statsministern, finansministern, ekonomiministern, industriministern, fiskeriministern, energiministern, miljöministern, justitieministern, lantbruksministern, skatteministern, arbetsministern samt kommunikationsministern. Vid behov kallas även andra ministrar in. För att få en kontinuitet i den danska beredningsprocessen är tjänstemanna-EG-utskottets ordförande sekreterare i regeringens EG-utskott. Denne är även närvarande vid folketingets EG-utskotts sammanträden, då man diskuterar frågor inom Utrikesministeriets område. Han deltar också i EG:s rådsmöten med medlemsstaternas utrikesministrar. Det innebär att en och samma tjänsteman följer ett ärende från avslutad behandling på tjänstemannanivå tills ärendet är färdigbehandlat i utrikesministerrådet i Bryssel.

Regeringens EG-utskott sammanträder en gång per vecka (torsdagar). Proceduren är skriftlig, om det inte finns några frågor av större betydelse att diskutera. Vid möten koncentrerar man sig normalt på två typer av frågeställningar. För det första handlar det om ärenden av stor politisk betydelse för danskt vidkommande. Det kan röra sig om frågor som prioriteras högt i Danmark, men som inte nödvändigtvis röner samma intresse i andra medlemsländer. För det andra behandlas frågor som med största sannolikhet kommer att bli föremål för behandling och avgörande vid ett rådsmöte.

EG-utskottets underlag till beslut utgörs av den kommenterade dagordning som varit föremål för behandling i EG-utskottet på tjänstemannanivå samt skriftligt material gällande sådana enskilda ärenden som kräver särskild behandling i regeringens EG-utskott.

12.2.4 Folketingets EG-utskott

Folketingets EG-utskott är ett av folketingets 23 ständiga utskott. Det består av sjutton ledamöter och ett större antal suppleanter. Vissa mindre partier i folketinget är endast representerade i EG-utskottet genom en suppleant. Den partimässiga sammansättningen återspeglar mandatfördelningen mellan partierna i folketinget.

Kontakterna med regeringen sker via Utrikesministeriets enhet N.1. Det ses som en fördel att bara ha ett kontaktorgan gentemot regeringskansliet. Denna struktur hänger samman med beslutsprocessens uppbyggnad i specialutskott, EG-utskottet på tjänstemannanivå och regeringens EG-utskott, där Utrikesministeriet handhar sekretariatsfunktionerna på de två sistnämnda nivåerna.

Folketinget har en egen representant i Bryssel. Denna folketingsattaché skall informera folketinget om vad som sker inom kommissionen, rådet och Europaparlamentet.

Regeringen skall underrätta folketingets EG-utskott om förslag till beslut i rådet som antingen blir omedelbart tillämpliga i Danmark eller som kräver folketingets medverkan. Regeringen skall vidare rådgöra med utskottet i marknadspolitiska frågor av väsentlig betydelse. Som tidigare nämnts skall regeringen vidare, före förhandlingar i ministerrådet om beslut av större räckvidd, inhämta folketingets EG-utskotts godkännande av förhandlingsuppläggen. Formellt behöver förhandlingsmandatet inte vara skriftligt, men i praktiken blir det skriftligt, eftersom en sekreterare för protokoll över diskussionen. Mandatet kan kallas negativt, eftersom det endast bekräftar att folketingets majoritet inte går emot regeringens ståndpunkt. Om ett nytt förhandlingsläge uppkommer i rådet och det inte ryms inom det beslutade förhandlingsupplägget måste regeringen inhämta ett nytt godkännande av utskottet. Under viktigare rådsmöten sitter utskottet ofta i vad man skulle kunna kalla beredskapssession i Köpenhamn. Om så inte är fallet är en representant för utskottet, med möjlighet att direkt kontakta företrädarna för de politiska partierna, tillgänglig per telefon.

Folketingets EG-utskotts arbetsrutin är anpassad efter EG:s tidsramar. Vanligen håller utskottet möte på fredagar efter sammanträdena i regeringens EG-utskott, vilka äger rum på torsdagar. På sammanträdet behandlas regeringens ståndpunkter inför kommande rådsmöten och förhandlingsförloppet vid föregående möten. Vid mötet föreligger den preliminära dagordningen för rådsmötet och de berörda danska ministeriernas synpunkter på ärendena samt regeringens antagna förhandlingsposition.

Dagordningen för folketingets EG-utskott utarbetas inom Utrikesministeriet. Den preliminära dagordningen för kommande rådsmöte tillställs

utskottet tio dagar före aktuellt utskottssammanträde. Härvid skall tre kategorier av dagordningspunkter markeras särskilt. Punkter på dagordningen i vilka omröstning enligt artikel 100a i Romfördraget kan komma i fråga, ärenden enligt artikel 100a i vilka Danmark enligt regeringens bedömning kan komma att bli nedröstat samt ärenden enligt artikel 100a som tidigare behandlats enligt samarbetsförfarandet och därför skall behandlas som A-ärenden.

Utskottets överläggningar sker bakom stängda dörrar. Därutöver kan ordföranden eller en minister besluta att tystnadsplikt skall gälla för utskottets ledamöter och andra som är närvarande vid mötet. Detta görs emellertid sällan och de olika medlemmarna sörjer för att allmänheten hålls informerad. Utskottets förhandlingar nedtecknas stenografiskt. På grundval av stenogrammen utarbetas referat som är utförliga rörande diskussionerna om förhandlingsuppläggen, men mera summariska i andra delar. Ordföranden och vice ordföranden får del av referaten, som också finns tillgängliga hos regeringens EG-sekretariat. Referaten är sekretessbelagda.

Direkt efter ett sammanträde i regeringens EG-utskott skall en muntlig redogörelse lämnas inför folketingets EG-utskott. Det ankommer på den sakansvarige ministern att avgöra om man skall redogöra för aktuella politiska överväganden i frågan. Om folketingets EG-utskott så begär skall redogörelsen också omfatta övriga medlemsländers positioner.

Efter ett möte i rådet skall respektive minister redovisa vad som förekommit för folketingets EG-utskott. Det sker i huvudsak i form av en skriftlig redogörelse eller ibland genom en muntlig föredragning.

Den danska beredningsmodellen med folketingets EG-utskott har i övriga EG-länder fått erkännanden för att vara ett väl fungerande system vad gäller samverkan mellan regering och parlament. Frågor har dock väckts inom EG huruvida den danska beredningsprocessen kan försena förfarandet i rådet. Det finns dock, enligt dansk uppfattning, inte något tillfälle där orsaken till att man från dansk sida motsatt sig ett beslut i rådet har kunnat hänföras till den danska beredningsmodellen. Det har tvärtom visat sig att den danska modellen fungerar bra med sin väl förankrade uppläggning inför förhandlingarna i rådet. Från dansk sida understryker man vidare betydelsen av att det aldrig uppstår problem att i Danmark tillämpa ett EG-direktiv, som inför beslutet i rådet har behandlats i folketingets EG-utskott.

Inom folketingets EG-utskott finns tankar på att bygga upp ett informationskontor, som skulle få till uppgift att upplysa allmänheten om de frågor som behandlats på rådsmötena.

12.2.5 Arbetet inför ministerrådet

Instruktioner

Utrikesministeriet ansvarar för förhandlingsinstruktioner till företrädarna för den danska ständiga representationen i Bryssel i alla ärenden utom vissa frågor inom jordbruksområdet, vilka skall föreläggas Särskilda

jordbrukskommittén. Innan instruktion ges skall en samordning ha skett med alla berörda avdelningar inom Utrikesministeriet samt berörda ministerier och myndigheter. Vid vissa tillfällen utarbetas en raminstruktion, som skall tjäna som instruktion för den danska representationen i Bryssel inför mötena på arbetsgruppsnivå.

Enligt huvudregeln skall instruktion lämnas i alla ärenden som behandlas i Coreper, även då en bestämd dansk ståndpunkt saknas. Vissa undantag finns dock från huvudregeln. Det gäller exempelvis A-ärenden av formell karaktär, såsom remisser till Europaparlamentet och personalärenden, där instruktioner normalt inte ges. I jordbruksärenden gällande marknadsregleringar företräds Danmark direkt av Jordbruksministeriet i Särskilda jordbrukskommittén (SJK). Här lämnas instruktion av specialutskottet för jordbruksfrågor, EG-utskottet på tjänstemannanivå eller av regeringens EG-utskott. I övriga jordbruksärenden lämnas instruktion på sedvanligt sätt av Utrikesministeriet.

Om det efter en viss tid visar sig finnas stora meningsskiljaktigheter vid behandlingen av ett ärende i arbetsgruppen under rådet kan det ge upphov till ytterligare danskt ställningstagande och en ny instruktion. I sådant fall behandlas ärendet åter i specialutskottet, EG-utskottet och, beroende på omständigheterna, även i regeringens EG-utskott och folketingets EG-utskott.

Skriftlig instruktion till experter, som deltar i arbetsgrupper som behandlar rent tekniska frågor, utformas av sakansvarigt ministerium efter samordning med Utrikesministeriet, som även tillställer den danska representationen i Bryssel en kopia av instruktionen.

Den danska representationen i Bryssel skall bevaka att A-ärenden endast antas vid ministerrådsmötena i den utsträckning det finns instruktion härom.

Danmarks ständiga representation i Bryssel

Sakansvarig attaché vid representationen i Bryssel får rådssekretariatets kallelser till arbetsgruppsmöten. Dessa kallelser sänds även direkt till Utrikesministeriet i Köpenhamn. Det åvilar den ständiga representationen att se till att Danmark företräds i arbetsgrupperna.

Coreper är, som nämnts, uppdelad i två avdelningar, Coreper 1 och Coreper 2. Representationen är uppdelad i två "pelare", "pelare 1" under delegationschefen för den ständiga representationen (Coreper 2) och "pelare 2" under ambassadörens ställföreträdares ledning (Coreper 1). Fördelning av ärenden hos den danska representationen speglar fördelningen mellan Coreper 1 och Coreper 2. För att säkerställa koordinationen inom och mellan de två "pelarna" är det till såväl ambassadören som ställföreträdaren knutet ett ambassadråd som i stabsfunktion svarar för representationens förberedelse och deltagande i Coreper 2- och Coreper 1-mötena.

Under behandlingen i rådets arbetsgrupper är Danmark företrätt av den danska representationen i Bryssel och/eller tillresta danska tjänstemän från de centrala delarna av ministerierna. För enstaka frågor av utpräglad

teknisk karaktär företräds Danmark av nedresta experter från sakansvarigt ministeriums direktorat eller styrelser.

Återrapportering

Den deltagare från representationen som deltar i rådets arbetsgrupp har till uppgift att till Köpenhamn skicka ett koncentrerat och överskådligt referat av mötets förlopp med en klar angivelse av de punkter som kan ge anledning till en ändrad instruktion framöver. Rapporten skall vara skriven på ett sådant sätt att den omedelbart kan ingå i den inhemska EG-beslutsprocessen. Referatet, som företrädesvis skickas med telex, skall helst avsändas mötesdagen, om inget annat avtalats med Utrikesministeriet.

12.2.6 Arbetet i kommissionens expertkommittéer

När det gäller Danmarks medverkan i kommissionens expertkommittéer handläggs detta arbete huvudsakligen i berörda ministerier, direktorat och styrelser. Hittills har man inte använt sig av den ovan beskrivna beslutsprocessen. I samband med att rådet kommer att delegera allt större och politiskt mera viktiga frågor för beslut till kommissionen bedömer man dock att ministerierna i framtiden kommer att behöva få mandat för sitt handlande åtminstone av specialutskotten.

När kommissionen har bestämt sig för att förbereda framläggandet av ett förslag kan, som tidigare nämnts, arbetet inledas med hjälp av oberoende konsulter. Därefter kan beredningen fortsätta i expertkommittéer med företrädare för kommissionen och experter från medlemsländerna. I det inledande arbetet i dessa kommittéer brukar man från dansk sida ha med representanter från både sakansvarigt ministerium och direktorat/styrelse för att utröna om frågan kan ha politisk betydelse. I de fall frågan är av teknisk natur (uppskattningsvis 90 procent av fallen) representeras Danmark fortsättningsvis av en företrädare från sakansvarigt direktorat/styrelse.

Inom de danska ministerierna har det genom åren utvecklats en naturlig arbetsfördelning mellan ministerierna och direktoraten/styrelserna. T.ex har Lantbruksministeriet angett i vilka kommittéer som direktoraten och styrelserna själva deltar och i vilka som ministeriet också självt finns representerat. Från dansk sida framhåller man att frågan om hur Danmark skall representeras ger sig naturligt, beroende på frågans karaktär. Representationen avgörs i nära samråd mellan dem som ansvarar för sakområdet i ministeriet och i direktoratet.

När det gäller frågor av större betydelse tas dessa upp och diskuteras i veckovisa möten, som ledningen för sakansvarigt ministerium håller med ledningen för underordnade direktorat och styrelser.

Vad gäller de särskilda kommittéer som biträder kommissionen vid utövandet av delegerad beslutanderätt finns det inga generella riktlinjer för hur Danmark skall företrädas. Det är brukligt att man skickar både en

företrädare för sakansvarigt ministerium och en företrädare för berört direktorat/styrelse.

Förhandlingsresorna

Handläggningen av den danska statsförvaltningens resande i samband med förhandlingsarbetet i EG:s olika organ var tidigare koncentrerad till Utrikesministeriet. Ministerier, direktorat och styrelser var vidare tvungna att hos Utrikesministeriet söka tillstånd om man önskade närvara vid en förhandling med fler än två ledamöter. Orsaken härtill var att man ville kontrollera kostnaderna för resandet och få en överblick över vilka som deltog i förhandlingsarbetet.

Från och med den 1 januari 1993 har den danska regeringen decentraliserat handläggningen av förhandlingsresorna till sakansvarigt ministerium. EG-arbetet har med tiden kommit att få en sådan omfattning att det inte längre var möjligt för Utrikesministeriet att följa upp de olika ministeriernas resande. Genom att respektive ministerium kommer att få ansvara för och administrera budgeten inom sitt sakområde vad gäller förhandlingsresorna bör detta medföra att kostnadsmedvetandet ökar och att ministerierna får en bättre överblick över sina direktorats/styrelsers deltagande i EG:s olika organ.

12.3 Storbritannien

Förvaltning

I Storbritannien finns omkring 40 ministerier under ledning av regeringsledamöter. Ministerierna är oftast mycket stora. De svarar för både departementsuppgifter och vad som i Sverige är uppgifter för förvaltningsmyndigheter. Flertalet ärenden kräver inte regeringsbeslut utan avgörs inom respektive ministerium.

Vid sidan om ministerierna finns fristående statliga förvaltningar, helt självständiga förvaltningsorgan (public corporations), t.ex. organ för att förvalta nationaliserade tillgångar, samt lokala organ för t.ex. polisväsende och hälsovård, ett slags miniatyrministerier för begränsade områden.

Den brittiska statsförvaltningens EG-organisation

Huvuddelen av den brittiska statsförvaltningens EG-arbete sker inom ramen för de olika ministeriernas arbete. Varje minister ansvarar för EG-frågorna inom sitt sakområde. Ministern får emellertid inte agera eller vidta åtgärder utan att först ha konsulterat berörda kollegor.

Den interdepartementala samordningen är därför mycket viktig vid den brittiska regeringens handläggning av EG-frågor. I sakansvarigt ministeriums uppgifter ingår att som "leading department" genomföra samråd och ta fram den slutliga brittiska ståndpunkten. Om enighet inte kan uppnås tas

frågan upp i premiärministerns kansli (Cabinet Office, nedan benämnt Kabinettet).

I det följande redovisas några stående kommittéer som har anknytning till Kabinettet och där Storbritanniens ståndpunkter i mycket viktiga EG-frågor diskuteras och tas fram.

Kommittén för utrikes- och försvarspolitik leds av premiärministern och sammanträder vid behov. Kommittén tar bara upp EG-frågor som är av stor strategisk betydelse för Storbritannien.

Kommittén för Europafrågor leds av utrikesministern och är öppen för de ministrar vars ärenden är uppe till behandling i EG.

En kommitté med representanter för de olika ministerierna på tjänstemannanivå kan sägas fungera som en underkommitté till Kommittén för Europafrågor. Kommittén leds av en Under-Secretary och sammanträder vanligen två-tre gånger i veckan. Mötena är öppna för de ministerier som önskar delta.

I en stående underkommitté diskuteras mer strategiska EG-frågor. Denna leds av en Deputy Secretary och sammanträder vid behov för att diskutera mer strategiska EG-frågor. Den består av representanter för de olika ministerierna på statssekreterarnivå.

Europasekretariatet

I samband med att Storbritannien ansökte om medlemskap i EG bildades i början av 1970-talet Europasekretariatet. Dess funktion var då att leda Storbritanniens medlemskapsförhandlingar. Sekretariatet har därefter permanentats och är ett organ knutet till Kabinettet för att biträda i den mångfald av departementsövergripande EG-frågor som är av särskild politisk vikt.

Vid sekretariatet arbetar 22 tjänstemän. Sekretariatet leds av en Deputy Secretary som i arbetet kan ha direkt kommunikation med premiärministern. Avdelningen bistås i juridiska frågor av rättsavdelningen vid Kabinettet. Övriga tjänstemän kan rekryteras från olika ministerier. De arbetar 3-4 år på sekretariatet.

De grundläggande arbetsuppgifterna för sekretariatet är att:

- jämka ihop olika ståndpunkter i ministerierna och kartlägga EG-frågor som kan komma att föranleda meningsskiljaktigheter mellan olika ministerier,
- se till att regeringen alltid har *en* ståndpunkt i varje fråga inför arbetet i rådet,
- bevaka att brittisk EG-politik inte utvecklas i strid mot Storbritanniens hållning inom utrikespolitiken i övrigt,
- samordna den brittiska taktiken,
- bevaka konsekvenserna av EG-organens ställningstaganden för Storbritanniens långsiktiga EG-strategi,
- bevaka att parlamentets krav i fråga om sekundärlagstiftning m.m. iakttas, samt

- se till att den nationella politiken, särskilt på ekonomi- och näringslivsområdena, inte strider mot EG-regler.

Europasekretariatet behandlar i huvudsak EG-frågor som berör flera sakområden och mer än ett ministerium. Sekretariatet medlar mellan ministerierna vid oenighet kring den brittiska ståndpunkten i EG och försöker på förhand kartlägga frågor där man kan befara att berörda ministerier kan komma till olika ståndpunkter. Avsikten är att Storbritannien alltid skall ha en ståndpunkt klar när en fråga tas upp i EG-arbetet. Fyra tjänstemän arbetar med att övervaka att enskilda ministerier inte utarbetar förslag som strider mot EG:s regler. Sekretariatet informerar vidare de enskilda ministerierna om vikten av att Storbritannien tidigt intar sin ståndpunkt i olika EG-frågor och uppmärksammar dem på om en fråga också berör andra ministeriers sakområden.

Sekretariatets kontakter och diskussioner med de olika ministerierna sker på ett mycket informellt sätt. Tjänstemännen har täta kontakter med de för EG-frågor koordinationsansvariga tjänstemännen vid de enskilda ministerierna. Målsättningen för sekretariatet är att så få frågor som möjligt skall föras upp till Kabinettet. Lyckas man inte heller där nå enighet lyfts frågan upp till ministernivå i Kommittén för Europafrågor.

EG-ambassadörens medverkan i EG-arbetet i London

Chefen för den brittiska ständiga representationen i Bryssel är varje fredag i London för att vid Kabinettet informera om vad som är aktuellt i Bryssel och ge råd i diskussioner kring utformningen av ståndpunkter och förhandlingsupplägg.

Utrikesministeriet

Utrikesministeriet har huvudansvaret för de brittiska relationerna med EG och ansvarar för förhandlingsarbetet i rådet. Ministeriet ansvarar också för den permanenta representationen i Bryssel. Chefen för denna representation är en tjänsteman i Utrikesministeriet. Cirka 60 procent av tjänstemännen vid den brittiska representationen kommer från Utrikesministeriet.

Ministeriet har en viktig koordinerande roll i den brittiska statsförvaltningens EG-arbete. Det ansvarar för *instruktionsgivning till* och *återrapportering från* förhandlingsdelegaterna i EG. Samtliga instruktioner och all återrapportering i anslutning till förhandlingsarbetet i rådet och underliggande arbetsgrupper skall gå via Utrikesministeriet. Detta s.k. säkerhetsnät finns för att man skall uppmärksamma och kontrollera att ingen instruktion eller förhandlingsuppläggning strider mot vitala brittiska intressen eller på något annat sätt leder till komplikationer gentemot omvärlden eller inom Storbritannien.

Instruktionsgivningen, i de fall den är skriftlig, liksom återrapporteringen, sker med kryptofax eller elektronisk post till och från Bryssel via Utrikesministeriet i London. Därifrån vidarebefordras den till berörda

ministerier. Det skall dock tilläggas att en stor del av instruktionsgivningen sker via telefon och är relativt informell.

I fråga om återrapportering gäller att brittiska delegater vid förhandlingar i rådet eller underliggande arbetsgrupper är skyldiga att omedelbart efter mötet rapportera hem. Därefter skall delegaten samma dag skicka hem en kortare skriftlig sammanfattning. Sker förhandlingen på kvällen skall en skriftlig rapport sändas senast kl. 09.00 dagen därpå. För hemmaintressenterna uppges det vara av mycket stor betydelse att få en snabb sammanfattning från förhandlingsarbetet för att man, när så behövs, skall kunna diskutera fram en ny gemensam ståndpunkt till nästa förhandling.

Finansministeriet koordinerar EG-budgetfrågor

Förutom Kabinettet och Utrikesministeriet har Finansministeriet en viktig koordinerande funktion i den brittiska statsförvaltningens EG-arbete.

Det brittiska Finansministeriet har huvudansvaret för de ekonomiska åtaganden som Storbritannien gör inom ramen för EG-arbetet. Finansministeriet skall alltid konsulteras inför ställningstaganden i EG som kan medföra ekonomiska åtaganden eller andra ekonomiska konsekvenser för Storbritannien.

Finansministeriet har två EG-avdelningar, en för de brittiska budgettillskotten till EG och en för koordinering av EG-budgetfrågor och ministeriets övriga intressen i EG-politiken. Även ministeriets jordbruks- och industriavdelningar sysslar med EG-frågor. Den senare sköter bl.a. finansiella frågor med anknytning till de regionala och sociala fonderna.

Fackministerierna ansvarar för arbetet i EG-kommissionens expertkommittéer

Fackministerierna handlägger alla frågor som uppkommer i anslutning till verksamheten i kommissionens expertkommittéer.

Även om det är kommissionen som formellt utser de brittiska experterna i expertkommittéerna uppges det vara mycket sällsynt att den gör detta utan att först ha tillfrågat berört ministerium. Företrädare för Industriministeriet uppger att man ser arbetet i dessa expertkommittéer lika viktigt som arbetet i rådets organ. De menar att det oftast är i expertkommittéerna som de grundläggande dragen i olika förslag utarbetas. Vidare kan de olika ländernas experter i princip stoppa förslag som strider mot landets intressen genom att ge signaler till kommissionen om att landet ifråga inte kommer att rösta för förslaget i rådet.

Eftersom ministerierna anser arbetet i EG-kommissionens expertkommittéer är så viktigt är det oftast tjänstemän från ministerierna som medverkar i dessa kommittéer. Endast när det gäller mycket tekniska frågor rekommenderas företrädare för myndigheterna att själva delta i kommissionsarbetet. Det är också vanligt att representanter från minis-

terierna biträds av experter från myndigheter i kommissionens expertkommittéer.

Även när det gäller kommissionsarbetet har de enskilda ministerierna ett ansvar att samverka med och informera övriga berörda inom regeringskansliet. Vid oenighet kan frågan föras upp till Kabinettet.

EG-frågor i parlamentet

Förslag från kommissionen kan utsättas för en ganska ingående granskning i det brittiska parlamentet. Vilket inflytande denna granskning har på den brittiska regeringens inställning är dock omdiskuterad. Regeringen har emellertid åtagit sig att inte godta något av kommissionens förslag förrän parlamentets granskning är avslutad.

Granskningsprocessen inleds med att EG-ärendena överlämnas till parlamentet. Inom tio dagar skall sedan regeringen förse parlamentet med en förklarande promemoria (explanatory memorandum). I denna sammanfattas EG-dokumentet, dess juridiska och politiska konsekvenser samt den troliga tidtabellen för ministerrådets behandling av frågan.

I underhuset behandlas EG-ärendena i ett särskilt utskott för europeiska lagstiftningsfrågor. Utskottet skall utreda om EG-ärendena väcker frågor av juridisk eller politisk betydelse och, om så är fallet, skriver utskottet en rapport. Utskottet kan besluta att ett ärende inte föranleder någon debatt i underhuset eller att det bara behöver behandlas inom ramen för en framtida debatt. Utskottet kan uppskjuta beslutet om en eventuell debatt och det kan slutligen också föreslå att ärendet skall debatteras i underhuset. Vid debatten ges möjlighet till utfrågning av ansvarig minister. Underhuset granskning är begränsad till en konsekvensutredning.

I överhuset finns också ett särskilt EG-utskott. Detta skall behandla alla förslag från gemenskaperna, skaffa fram all nödvändig information och komma med utlåtanden om de förslag som reser viktiga politiska och judiciella frågor. Utskottet kan tillställa den ansvarige ministern en skrivelse med åsikter i frågan, utreda förslaget och skriva en rapport, som kan föreslås bli debatterad i överhuset.

12.4 Irland

Förvaltning

I spetsen för den irländska statsförvaltningen står ca 15 departement under ledning av regeringsledamöter. Departementen är oftast mycket stora och har hand om såväl rent departementala som exekutiva uppgifter. Förutom departementen består förvaltningen av ett relativt stort antal myndigheter (semi-state agencies). Dessa myndigheter kan delas upp i två kategorier, commercial semi-state bodies, som kan liknas vid svenska affärsverk och statliga bolag, och non-commercial semi-state bodies, som mer har formen

av traditionella myndigheter. Cirka 100 000 tjänstemän arbetar inom myndigheterna.

Departements- och myndighetstjänstemän representerar Irland

Den irländska representationen i såväl rådets som kommissionens arbete består nästan uteslutande av tjänstemän från departement och myndigheter. Intressen på regional och kommunal nivå, exempelvis inom hälsosektorn, representeras av Hälsodepartementet. Det i stort sett enda avsteget från denna uppdelning gäller frågor av mycket teknisk karaktär, främst standardiseringsfrågor. Här behövs en omfattande teknisk kompetens som gör att även representanter utanför den egentliga centraladministrationen deltar i kommissionsarbetet.

Irland kan representeras i EG-organen av företrädare för såväl de affärsdrivande verken och de statliga bolagen som de mer traditionella myndigheterna. Dessa kategorier av tjänstemän representerar emellertid sällan ensamma Irland i något kommittéarbete utan oftast tillsammans med någon från departementet.

Från irländskt håll pekar man på vikten av att involvera såväl myndigheter som den kommunala sektorn på ett mycket tidigt stadium i EG-arbetet. Detta för att underlätta en senare tillämpning av de direktiv som beslutas inom EG.

EG-informationen från Bryssel går via den irländska representationen till departementen. Det är dock svårt att sprida informationen ner i departementsorganisationen och vidare ut till de myndigheter och verksamheter på lokal nivå, som svarar för tillämpningen av EG:s regelverk. Här ser man från irländsk sida ett behov av att bygga upp en informell struktur för att uppnå ett närmare samarbete.

Koordinatörerna i beslutsprocessen

I den irländska beslutsprocessen för EG finns framför allt tre koordinatörer, premiärministerns kansli samt Utrikes- och Finansdepartementen. Dessa svarar var för sig för olika delar av koordinationen.

Premiärministerns kansli

Premiärministerns kansli svarar för att enighet uppnås i de fall en intressekonflikt uppkommer mellan olika departement. Detta koordinationsarbete sker genom European Coordination Committee, där alla departement är representerade. Kommittén, som lyder under namnet "The Kit-Committee", möts regelbundet en gång per månad. Det departement som finner det angeläget, får ta upp en fråga på dagordningen till diskussion och klarläggande.

Inom premiärministerns kansli finns en statssekreterare med titeln "Junior Minister" som ansvarar för EG-frågorna. Denne deltar inte i

regeringsbeslut, men sitter i regel med vid regeringens sammankomster och kallas för EG-minister.

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet har en samordningsfunktion och svarar för att gemenskapens övergripande målsättningar uppfylls. Departementet är relativt litet och samordningen kan därför ske informellt och med en flexibel organisation.

Inom departementet är EG-frågorna fördelade på två avdelningar, EG-avdelningen och den politiska avdelningen, benämnda "divisions". EG-avdelningen behandlar alla traktatfrågor, medan den politiska avdelningen är ansvarig för de politiska frågorna. Utrikesdepartementet är engagerat i alla rådsmöten på utrikesministernivå och på ad hoc-basis i andra, viktigare rådsmöten. De flesta rådsmötena hanteras dock av respektive fackminister. EG-avdelningen och den politiska avdelningen i Utrikesdepartementet samordnar sina insatser i departementets "Management Committee", som möts en gång i veckan.

Utrikesdepartementet har även en medlarroll i de fall oenighet råder mellan olika departement. Utrikesdepartementet försöker nå en lösning innan frågan går vidare för behandling i premiärministerns kansli.

Utrikesdepartementet ansvarar för Irlands permanenta representation i Bryssel. Den irländska representationen är jämförelsevis liten och består av 22 specialattachéer samt ett 20-tal UD-tjänstemän.

Finansdepartementet

Inom Finansdepartementet ansvarsområde ligger bl.a. EG:s regionala och strukturella fonder. Det finns från Finansdepartementets sida ett klart uttalat intresse av att vara representerat i sådana EG-organ som har ett inflytande över Irlands ställning som nettomottagare av stöd från EG:s fonder.

Samtliga departement skall inför beslut i EG som kan medföra ekonomiska åtaganden för Irland konsultera Finansdepartementet.

Arbetet i rådet

Utrikesdepartementet ansvarar för samordningen av rådsarbetet. I praktiken företräds Irland numera av tjänstemän från sakansvarigt departement eller av specialattachéer vid Irlands ständiga representation i Bryssel. Några departement använder sig dock fortfarande av tjänstemän i Utrikesdepartementet.

Förhandlingsinstruktioner utarbetas av sakansvarigt departement. Utrikesdepartementet skall i princip konsulteras vid fastställande av viktigare instruktioner.

Arbetet i kommissionen

När det gäller den irländska statsförvaltningens medverkan i kommissionens expertkommittéer bestämmer varje departement självständigt om man skall delta och hur man skall representeras. Departementen är relativt restriktiva med att låta myndighetsexperter delta i kommittéerna.

Samverkan och dialog inom departementen och mellan departementen och myndigheterna

Det finns ett formaliserat samarbete mellan departementen i form av interdepartementala samarbetsgrupper. En nära samverkan sker främst mellan de fackdepartement som, sett ur irländsk synvinkel, är de tyngsta i EG-sammanhang, nämligen Utrikes-, Jordbruks- och Handelsdepartementen. Även Miljö- och Transportdepartementen är ur ett irländskt EG-perspektiv att anse som "tunga". I frågor rörande de ekonomiska fonderna sker en samverkan mellan departementen uteslutande på initiativ från Finansdepartementet.

Inom varje departement finns en politisk del och en expertdel. Den politiska delen svarar för de mer övergripande politiska ställningstagandena medan experterna har en rådgivande funktion. Inom exempelvis Jordbruksdepartementet har en uppdelning på olika avdelningar ("divisions") gjorts efter sakområdena och i en sådan avdelning ingår såväl beslutsfattare som rådgivande experter. Dessa grupper samarbetar med varandra på ett naturligt och självklart sätt inför arbetet i kommissionen och rådet. Inom Jordbruksdepartementet finns det även en EG-avdelning som har till uppgift att koordinera EG-arbetet inom departementet. Tjänstemän på departementsrådsnivå väljer i nära samråd med specialattachén i Bryssel ut vilka experter som skall föreslås att delta i kommissionsarbetet.

Fackdepartementen ansvarar för att de irlänska representanterna i EG:s expertkommittéer får information om regeringens ståndpunkt i olika frågor. Varje avdelning ger instruktioner till sina representanter inför EG-arbetet.

Departementen formar även kraven på hur *återrapportering* till hemmaadministrationen skall ske. Inom Jordbruksdepartementet är regeln att ett sammandrag av förhandlingarna skall redovisas helst samma eftermiddag, direkt efter det att förhandlingarna har avslutats. Därefter skall en utförlig rapport följa högst 2-3 dagar senare.

Parlamentet

Utrikesministeriet ger på begäran det irländska parlamentet redogörelser för EG-frågor. Något speciellt EG-utskott finns inte, vilket har kritiserats av oppositionen, bl.a. mot bakgrund av det ökade behovet av att följa EG-frågorna och bättre förankra förhandlingsarbetet.

Intresseorganisationerna

Sedan två år tillbaka har den irländska regeringen formaliserat sin samverkan med de större intresseorganisationerna inom vissa sakområden. Inför viktigare möten och förhandlingar i rådet är vissa departement skyldiga att informera och höra ett antal intresseorganisationer. Det gäller speciellt på arbetsmarknads-, industri- och jordbruksområdena.

Jordbruksdepartementet skall exempelvis höra de irländska lantbrukarnas intresseorganisation. Enligt överenskommelse skall intresseorganisationen en gång i månaden bli informerad och konsulterad om departementets EG-arbete på ministerrådsnivå.

I Irland har det relativt nyligen inrättats ett forum, *Irländska institutet för europeiska frågor*, där olika intressen inom landet möts för att diskutera EG-frågor och då speciellt vilka ståndpunkter Irland bör inta inom gemenskaperna. Presidenten är ordförande för institutet. Övriga ledamöter är företrädare för regering och parlament samt arbetsgivare- och fackföreningar. Även några ledande tidningsmän deltar i verksamheten.

12.5 Frankrike

Den franska statsförvaltningens EG-organisation

Den franska statsförvaltningens arbete i EG:s olika institutioner och då speciellt rådet och kommissionen är i stort sett helt koncentrerat till premiärministerns kansli och de olika ministerierna.

Premiärministerns kansli

Inom premiärministerns kansli finns ett antal samordningsorgan. Ett av dessa är Le Secrétariat Général de Coordination d'Affaires Internationales et Economic (S.G.C.I.). S.G.C.I. är underställt premiärministern och denne är den slutliga instansen vid motsättningar ministerierna emellan. Sekretariatet har premiärministerns uppdrag att se till att Frankrikes ståndpunkter i EG-arbetet är enhetliga och förankrade i hela förvaltningen. Formellt är sekretariatets uppdrag att förbereda EG-samordningsfrågan inför en särskild regeringskommitté, som består av premiärministern, utrikesministern, ekonomi- och budgetministern samt andra berörda fackministrar. Ministerkommittén skall ange den franska positionen i förhandlingsarbetet. Kommittén sammanträder numera ytterst sällan. I praktiken bestäms därför den franska positionen nästan alltid på tjänstemannanivå av S.G.C.I.

S.G.C.I.

S.G.C.I. leds av en generalsekreterare som assisteras av två biträdande generalsekreterare. Traditionellt rekryteras dessa från Ekonomiministeriet

respektive Utrikesministeriet. En juridisk och en finansiell rådgivare bistår generalsekreteraren.

S.G.C.I. är uppdelat i fem avdelningar, av vilka den ojämförligt största samordnar fackfrågorna i relation till EG. De övriga avdelningarna hanterar relationerna till Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, relationerna till OECD, administration (huvudsakligen arkivverksamhet) och ADB-frågor. EG-avdelningen har tio enheter, ledda av var sin enhetschef och bestående av vardera 3-4 handläggare. Cirka 120 personer arbetar på S.G.C.I. Enhetscheferna rekryteras från de olika fackministerierna.

S.G.C.I. kontrollerar de franska positionerna i Bryssel genom att

- centralisera all kommunikation mellan den franska administrationen å ena sidan och den permanenta representationen i Bryssel och EG:s institutioner å andra sidan,
- samordna de franska positionerna,
- utforma och distribuera instruktionerna till de franska förhandlarna i Bryssel,
- ha ett avgörande inflytande över urvalet av och storleken på de franska förhandlingsdelegationerna,
- utgöra en "think-tank" och en juridisk rådgivare i Europafrågor, samt
- i viss mån kontrollera det nationella genomförandet av EG:s regelverk.

S.G.C.I. får allt EG:s beslutsmaterial på fax från den franska representationen i Bryssel. Dessa dokument sprider sekretariatet till alla ministerier, som sedan skall lämna synpunkter på innehållet till S.G.C.I. Därefter utarbetar S.G.C.I. ett förslag till ståndpunkt för Frankrike och kallar till sammanträde. Den ståndpunkt som sammanträdet fastställer blir Frankrikes inställning i rådet. Handläggningen är formell. Ett protokoll undertecknas av en av S.G.C.I:s enhetschefer för att därefter expedieras till representationen i Bryssel och till berörda ministerier.

Rent praktiskt sker koordineringen av de franska ståndpunkterna genom möten på S.G.C.I. Mötesschemat bestäms av de förhandlingar som pågår i Bryssel. Inom vissa viktigare områden, såsom jordbruk och handelspolitik, äger möten rum varje vecka. De berörda handläggarna på olika ministerier kallas till S.G.C.I. Chefen på den närmast berörda S.G.C.I.-enheten fungerar som ordförande och dennes medarbetare som sekreterare.

I den mån enighet nås skriver tjänstemännen på S.G.C.I. en instruktion till representationen i Bryssel. Råder oenighet gör S.G.C.I. ett protokollsutkast som går ut till ministerierna på remiss för att man vid ett senare möte skall kunna jämka ihop ståndpunkterna till en gemensam position. Oftast är man under tidspress vilket gör att frågan lyfts upp till biträdande generalsekreterarnivå, där en lösning söks genom ett möte på högre nivå eller genom informella kontakter i ministerierna. Den slutliga instansen är, som tidigare sagts, premiärministern eller snarare dennes kabinett.

Enligt uppgift råder i ca hälften av de ärenden som S.G.C.I. handhar omedelbar enighet. Av de resterande lyckas S.G.C.I. uppnå en gemensam

ståndpunkt i fyra fall av fem. I de återstående fallen lyfts frågan till premiärministern. Denne har tre alternativ. Han kan fatta beslutet direkt på handlingarna. Han kan fatta beslut efter samråd med fackministeriernas politiska rådgivare. Slutligen kan han fatta beslut efter möte med Ministerkommittén, vilket numera är ytterst sällsynt.

Frankrikes ständiga representation i Bryssel

Den permanenta representationen i Bryssel, som ligger under det franska Utrikesministeriet, ansvarar för förhandlingsarbetet inom EG. Vid representationen finns såväl tjänstemän från Utrikesministeriet som handläggare från olika fackministerier. Delegaternas förhandlingsmandat är det dokument som S.G.C.I. arbetat fram. Det förekommer att tjänstemän från S.G.C.I. deltar vid ministerrådssammanträdena, men då enbart som förhandlingsstöd åt fackministerierna.

Arbete i anslutning till kommissionens verksamhet

Den franska statsförvaltningens arbete i anslutning till kommissionens olika kommittéer är i stort decentraliserat till fackministerierna. Inbjudan om franskt deltagande i kommissionens expertkommittéer ställs till berört ministerium. Inbjudan till kommittéerna på verkställighetsstadiet ställs till S.G.C.I. med en kopia till den permanenta representationen i Bryssel.

De franska experterna styrs genom direktiv av och informella kontakter med sakansvarigt ministerium. Det finns ingen formell återrapporteringsskyldighet, men i praktiken sker det en fortlöpande underhandsrapportering. Uppteckningar från sammanträdena görs normalt av kommissionen, som också sprider dessa till medlemsländernas sakansvariga ministerier.

12.6 Tyskland

Koordinationen av det tyska EG-arbetet

Det tyska arbetet gentemot EG:s institutioner är helt koncentrerat till de centrala ministerierna.

De ministerier som i Tyskland intar en ledande roll i hanteringen av EG-frågorna är i först hand *Ekonomiministeriet* (Bundeswirtschaftsministerium), *Utrikesministeriet* (Auswärtiges Amt, AA) och i mindre grad *Förbundskanslerns kansli* (Bundeskanzleramt). I ökande grad får Finansministeriet (Bundesfinanzministerium) en koordinerande roll. Normalt handläggs EG-frågorna inom underavdelningar och referat (sektioner) inom ministerierna.

Bland övriga ministerier är det främst Jordbruksministeriet som har en omfattande hantering av EG-ärenden. Andra ministerier, som i ökande

omfattning också är inbegripna i EG-arbetet, är Hälso-, Inrikes- och Arbetsmarknadsministerierna. I de ministerier som inte är involverade i samma utsträckning som de ovan nämnda, finns det på departementsrådsnivå en Europahandläggare (Europabeauftrager) som svarar för informationen till övriga medarbetare vad avser EG-frågor. En gång i kvartalet håller denne större genomgångar.

Ekonomiministeriet

Ekonomiministeriet utgör av tradition en av hörnpelarna i det löpande koordinationsarbetet. I flertalet frågor går instruktionerna via Ekonomiministeriet till den tyska permanenta representationen i Bryssel. Utrikesministeriet ger instruktioner i frågor rörande det europeiska politiska samarbetet. Forskningsministeriet ger instruktioner i Euratom-ärenden.

Under Ekonomiministeriets ordförandeskap möts tjänstemän från berörda ministerier varje tisdag för att utarbeta direktiven till representationen i Bryssel. Sakansvarigt ministerium har då oftast samrått med andra berörda ministerier. Om olika uppfattningar kvarstår ombeds de berörda ministerierna att utarbeta en gemensam position och informera Ekonomiministeriet om denna för vidare befordran till Bryssel. På detta sätt hanteras uppskattningsvis knappt en tiondel av alla ärenden.

Utrikesministeriet

Utrikesministeriet har en ledande roll på policy-området och betraktar sig som Europaintegrationens väktare i den nationella tyska administrationen. Ministeriet har till uppgift att ta tillvara EG-dimensionen inför tyska ställningstaganden i EG-frågor. Ministeriet ansvarar också för förberedelserna inför EG-toppmöten.

Inom Utrikesministeriet hanteras EG-frågorna främst inom handelsavdelningen och i tilltagande omfattning även inom den politiska avdelningen. I jämförelse med handelsavdelningen har den politiska avdelningen haft en mindre framträdande roll i det dagliga EG-arbetet. På sikt kan detta komma att ändras. Utrikesministeriet kommer att inrätta en särskild EG-avdelning, vilken kan tänkas hantera både politiska och ekonomiska Europa-frågor.

Samarbetet mellan ministeriets avdelningar, liksom mellan olika ministerier, sker genom delning av rapporter, utkast och kommentarer till olika frågor. Vid behandling av nya eller principiellt mer viktiga frågor ordnas samrådsmöten.

På politisk nivå är utrikesministern, en biträdande minister samt en statssekreterare (ansvarig för handels-, rätts- och kulturavdelningarna) involverade i EG-frågor. Det övergripande ansvaret för Utrikesministeriets förberedelser och ställningstaganden i olika EG-frågor åvilar Europastatssekreteraren. Denne har främst ett internt ansvar. Den biträdande utrikesministern kan företräda ministeriet utåt och som utrikesministerns ställföreträdare vid mötena i Bryssel.

En särskild samrådskommitté - "Europastatssekreterarna" - sammanträder ca två gånger per månad under Utrikesministeriets ledning. En tjänsteman från Ekonomiministeriets avdelning för Europapolitik fungerar som samrådsgruppens sekreterare. Vid mötena deltar statssekreterare från fackministerierna. Gruppens sammansättning är i viss utsträckning beroende på ärendenas art. Fast representation har dock Förbundskanslerns kansli, Utrikesministeriet, Ekonomiministeriet, Finansministeriet samt Jordbruksministeriet. Kommitténs beslut är enligt uppgift bindande för förvaltningen.

Förbundskanslerns kansli

Förbundskanslerns kansli har en god allmänkunskap och ett omfattande kontaktnät vad gäller EG-politikens övergripande frågor, men förlitar sig på fackministerierna i det rutinmässiga arbetet. Inom Förbundskanslerns kansli finns ett kabinettsutskott för Europapolitiken, med kanslern som ordförande och ett antal fackministrar som medlemmar. Detta utskott är tänkt som samordnare/problemlösare/kompromissmakare i viktigare politiska EG-frågor men utnyttjas i praktiken mycket sällan. Tvistefrågor som inte gått att lösa på lägre nivå tas upp ad hoc mellan berörda ministrar.

Vid enstaka tillfällen har Förbundskanslerns kansli sammankallat s.k. "Nationella Europakonferenser" med deltagande av näringslivs-, arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter. Så skedde t.ex. vid genomgången av den sociala dimensionen i EG-samarbetet.

Tysklands ständiga representation i Bryssel

Den tyska representationen i Bryssel består av ca 100 personer varav ca 25-30 handläggande tjänstemän. Cirka hälften är diplomater från Utrikesministeriet. Från tysk sida framhålls betydelsen av en stor andel biträdande personal för att hantera de administrativa uppgifterna.

Representationen leds alltid av en diplomat från Utrikesministeriet. Andre mannen kommer från Ekonomiministeriet. Representationen är uppdelad på olika referat (sektioner), som vanligtvis motsvarar ministerieindelningen och bemannas med tjänstemän från dessa ministerier.

Instruktioner

Inför Utrikesministermötena i Bryssel, som hålls på måndagar, sker koordineringen på tjänstemannanivå inom Ekonomiministeriet. Dessa möten med sakansvariga ministerier hålls på torsdagar veckan innan. Ofta deltar någon från representationen i Bryssel i dessa möten. Enas man om en tysk ståndpunkt utformas en skriftlig instruktion på fredagen. Den når representationen i Bryssel följande dag. Ett motsvarande arbetsschema gäller också för andra rådskonstellationer, oavsett på vilken veckodag dessa i allmänhet sammanträder.

Vid oenighet i tjänstemannagruppen förs ärendet upp till en statssekreterargrupp och därifrån, som sista instans, till ministernivå i förbundskabinettet.

Coreper-mötena bereds enligt samma princip. Till dessa möten utarbetas i allmänhet formella skriftliga instruktioner. Inför möten med arbetsgrupperna under rådet ges ofta muntlig instruktion.

När det gäller instruktionsgivningen är denna strikt utformad, vilket ger ett snävt förhandlingsutrymme. Detta innebär att de tyska förhandlarna i Bryssel ofta måste inhämta nya instruktioner.

Del II Myndighetsstudier

1 EG-arbetet i departement och förvaltningsmyndigheter

1.1 Inledning

För att få en uppfattning om hur departement och myndigheter skall kunna samverka i EG-arbetet har vi kartlagt förutsättningarna för detta arbete inom några myndighetsområden.

Studien omfattar fem myndigheter under regeringen och berörda fackdepartement samt Sveriges Riksbank. Utgångspunkten för valet av myndigheter har varit att de på olika sätt berörs av den inre marknadens fyra friheter och att de i stor omfattning är engagerade i integrationsarbetet. Vi har avgränsat kartläggningen till frågor om arbetsmiljö, finansiella tjänster, jordbruk, konkurrens och socialförsäkring. De myndigheter som medverkat i kartläggningen är följande:

Arbetsmarknadsdepartementet/Arbetarskyddsstyrelsen (arbetsmiljö),
Finansdepartementet/Finansinspektionen (finansiella tjänster),
Jordbruksdepartementet/Statens jordbruksverk (jordbruk),
Näringsdepartementet/Konkurrensverket (konkurrens),
Socialdepartementet/Riksförsäkringsverket (socialförsäkring),
Sveriges Riksbank (finansiella tjänster)

Riksbanken intar en särställning genom att den är underställd riksdagen och har ett självständigt ansvar för ett antal sakområden (se avsnitt 7).

Utifrån studier av ovanstående myndigheters och berörda departements integrationsarbete har vi velat belysa följande frågeställningar:

- Vilka EG-organ (kommittéer och arbetsgrupper) under rådet och kommissionen finns det för närvarande inom departementets och myndighetens område,
- i vilka EG-organ bör departementet och myndigheten vara representerade vid ett medlemskap,
- hur bör departementet och myndigheten samverka i de olika stadierna i EG-arbetet,

- hur kommer ett svenskt EG-medlemskap att påverka departementets och myndighetens uppgifter, inre organisation, informations- och kontaktvägar samt beslutsprocesser,
- vilka är de hittillsvarande erfarenheterna av samarbetet mellan departement och myndighet i integrationsarbetet? Finns det behov av förändringar vad gäller arbetsformer eller annat.

I det följande avsnittet lämnas en sammanfattning av de synpunkter som departement och myndigheter redovisat. Därefter redogör vi för integrationsarbetet i respektive departement och förvaltningsmyndighet. Del II avslutas med ett särskilt avsnitt om Riksbanken.

1.2 Myndigheternas synpunkter i sammanfattning

Samtliga departement och förvaltningsmyndigheter i undersökningen anser att ett svenskt medlemskap i EG inte föranleder några mera betydande förändringar av den nuvarande arbetsfördelning mellan departement och myndighet. Man bedömer att den svenska förvaltningsmodellen med ett litet regeringskansli och relativt självständiga förvaltningsmyndigheter kan bestå vid ett svenskt medlemskap. Arbetet med att utforma policy kommer i de fall det legat på myndigheterna att till stor del flyttas in i regeringskansliet från de myndigheter som är underställda regeringen. Vidare råder enighet om att ett svenskt medlemskap kommer att ställa krav på en mycket snabbare och mer omfattande dialog mellan departement och myndigheter. Man ser också ett behov av att lägga fast rutiner för departementens och myndigheternas gemensamma handläggning av EG-ärenden. Detta gäller även i fråga om arbetsfördelningen inom respektive sakområde i EG.

Inte heller behöver arbetsfördelningen mellan regeringen och Riksbanken förändras vid ett svenskt EG-medlemskap. Riksbanken bedöms kunna delta i t.ex. EG:s monetära samarbete inom ramen för befintlig lagstiftning. Först genom ett svenskt deltagande i en ekonomisk och monetär union (EMU) förändras Riksbankens ställning. Beslutsrätten i penning- och valutapolitiska frågor övergår då till Europeiska centralbankssystemet (ECBS) respektive Ecofin. Även i fråga om övriga funktioner som Riksbanken i dag har kan uppgifterna då successivt komma att förändras och ge upphov till nya former för samverkan, såväl nationellt som på EG-nivå.

Policyfrågorna skall ligga på departementen

En samstämmig uppfattning är att det övergripande policyarbetet skall ligga på departementen, medan myndigheternas medverkan i EG-arbetet blir av mer operationell och teknisk karaktär.

Som ovan påpekats har Riksbanken egna policyuppgifter på olika områden, vilka kommer att bestå vid ett EG-medlemskap. En successiv och tvingande samordning av den ekonomiska politiken inom EMU-processen kommer att öka behovet av informationsutbyte mellan Finansdepartementet och Riksbanken.

Vid ett medlemskap i EG förutses en ökad integration på såväl departemental nivå som på myndighetsnivå av rent nationella frågor och EG-frågor. Detta innebär enligt departementen och myndigheterna att skillnader i arbetsformerna mellan "nationella" och "internationella" frågor kommer att minska.

Tyngdpunktsförskjutning mot fackdepartementen

Enighet råder om att den modell för samverkan och beredning som hittills tillämpats i EES/EG-arbetet bör fortleva med vissa justeringar. Rent generellt utgår man från att en tyngdpunktsförskjutning kommer att ske från Utrikesdepartementets handelsavdelning mot sakansvarigt departement och fackmyndighet.

Sverige bör vara representerat i samtliga kommittéer/arbetsgrupper

Samtliga i studien ingående departement och myndigheter bedömer att man vid ett medlemskap i princip bör vara representerad i alla kommittéer och arbetsgrupper som finns i anslutning till EG:s olika institutioner inom respektive sakområde. Detta motiveras med att Sveriges möjligheter till inflytande i EG kommer att vara beroende av att man i alla sammanhang och redan i ett tidigt skede av beslutsprocessen tar tillvara och verkar för Sveriges intressen. Vidare kommer arbetet i EG också i detta skede att få återverkningar på hur den svenska inhemska politiken inom berörda sakområden skall utformas.

Enligt Jordbruksdepartementet kommer arbetet i kommissionens expertkommittéer att vara av avgörande betydelse för det svenska inflytandet i EG-samarbetet på jordbruksområdet. Detta gäller även om kommittén behandlar produktion som inte sker i Sverige, t.ex. silkesmaskar och olivolja. Det är viktigt för Sverige att redovisa ståndpunkter också på sådana områden, eftersom produkterna omfattas av EG:s jordbrukspolitik i stort och därmed också påverkar finansierings- och bidragsfrågor inom hela EG:s jordbruksområde.

Departementet bör avgöra formen för deltagande

Åtskilligt av arbetet i EG:s olika kommittéer och arbetsgrupper mynnar ut i beslut som blir bindande för medlemsländerna. Därför är man enig om att respektive departement skall avgöra formen för deltagande i EG:s olika organ. Vad gäller penning- och valutapolitiken blir beslut inom EG bindande för medlemsländerna först när slutfasen i EMU-processen inleds. Fram till dess behåller sålunda Riksbanken ansvaret för den svenska politiken på dessa områden.

Inom sakområden av stor ekonomisk och politisk betydelse, t.ex. den finansiella sektorn, bedömer Finansdepartementet det som nödvändigt att departementet är direkt företrätt i samtliga kommittéer och arbetsgrupper inom området. Finansinspektionen bör biträda med expertis för att ge frågorna en allsidig belysning. Riksbanken bör vara företrädd i de organ som berör dess verksamhet. Andra departement ser inte behov av att alltid vara direkt företrädda i EG-organen. Viktigt är under alla förhållanden att det råder en klar ansvarsfördelning mellan departement och myndighet vad avser representation i olika EG-organ.

Myndigheternas tjänstemän kommer att behöva delta i många kommittéer i egenskap av svenska experter. Man anser det vara en fördel om myndigheterna får tillfälle att direkt följa frågor inom sitt verksamhetsområde vid behandlingen inom EG:s olika kommittéer och arbetsgrupper. Därigenom kan myndigheterna vidmakthålla och utveckla sin expertkunskap och mer effektivt medverka i den nationella beredningsprocessen. Man menar också att myndigheternas medverkan vid genomförande och tillämpning av EG-beslut underlättas på detta sätt.

EG-arbetet ställer krav på tydliga instruktioner och på samordning och uppföljning av EG-frågorna

Det råder enighet om att ett medlemskap kommer att ställa ökade krav på kontakterna mellan departementen och myndigheterna.

Allt talar för att det kommer att behövas tydligare instruktioner från departementen till myndigheterna, en mer strukturerad samordning av aktiviteterna samt en systematisk och fortlöpande uppföljning av ärendenas behandling i EG. Detta förutsätter ökad EG-kompetens hos de sakansvariga inom regeringskansliet.

Hittills har instruktionsgivningen inför internationella förhandlingar, enligt myndigheterna, i de flesta fall varit av mycket informell karaktär och enbart bestått av muntliga besked från enhetschefer eller handläggare vid berört departement.

Såväl departementen som myndigheterna menar att en tydligare instruktionsgivning sannolikt kommer att behövas. Detta gäller speciellt i fråga om dem som agerar som ombud i lagstiftningsarbete. Det bör som hittills vara departementet som anger förhandlingspositionerna och ger mandaten. Några myndigheter påpekar dock att den stora volymökningen av arbetsuppgifterna vid ett EG-medlemskap kommer att göra det alltför betungande för departementen att formellt utse representanter inför varje enskilt möte. Därför måste förmodligen vissa mer generella förordnanden ges. I vissa organ förutsätts vidare att Sverige ständigt representeras av samma personer, varför man också bör kunna utfärda generella förordnande för deltagande i särskilda EG-organ.

Enligt Jordbruksdepartementet kan beredningen av förhandlingsmandat ske på varierande sätt, beroende på sakfrågans omfattning och betydelse. Normalt har man förberedande kontakter på lägre tjänstemannanivå. Jordbruksverket medverkar med sakunderlag inklusive statistik. Kontakter tas med andra berörda myndigheter på området. Härefter sker en samordning

mellan berörd sakenhet och det internationella sekretariatet inom departementet. Innefattar ärendet juridiska frågeställningar kopplas också rättssekretariatet in. Parallellt hålls kontakt med Utrikesdepartementet, oftast med dess handelsavdelning. Om ytterligare något departement är berört kontaktas också detta. Härefter sker föredragning för statssekreteraren och därefter för jordbruksministern.

En grundläggande förutsättning för ett för Sverige framgångsrikt EG-samarbete är att departementen, efter samråd med sina myndigheter, anger en klar strategi för hur sakfrågorna skall drivas i EG. En sådan strategi anses av exempelvis Arbetsmarknadsdepartementet förutsätta en kontinuerlig dialog mellan departementet och myndigheten, liknande den dialog som i dag förekommer i den nya budgetprocessen. Detta innebär sannolikt att det informella kontaktnät som finns i dag behöver byggas ut ytterligare på samtliga nivåer inom departmenten och myndigheterna.

Krav på ökat informationsutbyte mellan departementen och myndigheterna

Ett framgångsrikt svenskt agerande i EG förutsätter bl.a. ett ökat informationsutbyte mellan tjänstemän på olika nivåer i departement och myndigheter. Inte minst ökar kraven på informationsutbyte mellan myndigheter vars sakområden går in i varandra. Enligt vissa myndigheter kan det bli ett internt problem att sprida den information som sådana kontakter ger upphov till.

Arbetsgrupperna har stor betydelse för samverkan

Huvuduppgifterna för regeringskansliets arbetsgrupper för integrationsarbetet har hittills varit att analysera EG:s rättsakter och att utgöra ett forum för information inom sakområdena och i fråga om förhandlingsarbetet i stort.

EG-frågorna har i princip beretts på samma sätt som nationella frågor. Inom exempelvis arbetsmiljöområdet har detta inneburit att sådana frågor om särlösningar, övergångsarrangemang, undantag eller liknande, som inte kunnat lösas på tjänstemannaplanet, har förts vidare till departementsledningen.

Enligt departementen och myndigheterna bör arbetsgrupperna fortleva under ett EES-avtal och vid ett EG-medlemskap. De bör fungera som regeringens beredningsorgan, där berörda myndigheter och intresseorganisationer kan lägga synpunkter på vidareutvecklingen och tillämpningen av EG:s regelverk. Med hänsyn till den stora mängden EG-ärenden bedömer man att beredningen av mindre viktiga frågor får ske inom departementet och respektive myndighet, medan tyngre frågor kommer att beredas också inom arbetsgrupperna.

På konkurrensområdet framhåller man att verksamheten i arbetsgruppen för konkurrensfrågor bör läggas upp på ett annat sätt än hittills och med en tydligare ansvarsfördelning mellan gruppens ledamöter. Vidare menar man att representationen bör ses över och antalet ledamöter sannolikt

begränsas. Konkurrensfrågorna berör många sektorer i samhället och allas intressen kan inte vara företrädda i gruppen. Arbetet i gruppen bör kompletteras med sedvanlig gemensam beredning. Ansvaret för exempelvis offentliga monopol, som är en viktig fråga inom konkurrensområdet, ligger även på andra departement.

Viktigt att få intresseorganisationernas synpunkter

De till flertalet arbetsgrupper knutna referensgrupperna, bestående av företrädare för olika intresseorganisationer inom sakområdet, anses av departementen ha varit mycket värdefulla fora i integrationsarbetet. Dessa grupper bedöms också kunna fungera som effektiva instrument för att inhämta intresseorganisationernas synpunkter i olika frågor vid ett medlemskap.

Man anser att den svenska traditionen med ett grundligt remissförfarande, som innefattar hörande av berörda intresseorganisationer, bör behållas, men anpassas till de nya förutsättningar som följer av ett EG-medlemskap. Remissomgångar kan behöva genomföras i olika tidsfaser, t.ex. redan när kommissionen inlett det förberedande arbetet med ett förslag, och avse mer övergripande frågor än de mera konkreta förslag till förändringar som hittills oftast varit föremål för remissbehandling.

Inga mer betydande organisationskonsekvenser

Det hittillsvarande EES/EG-arbetet vid departementen och myndigheterna har inte fått några större organisatoriska konsekvenser för dessa. Ett svenskt medlemskap i EG bedöms inte heller behöva medföra några mer betydande organisationsförändringar, utöver resursförstärkning eller omprioritering. Detta beror enligt departementen och myndigheterna på att EG-arbetet inte bör särskiljas från övriga sakfrågor utan bedrivas på de enheter som har sakansvaret för respektive område.

Statens jordbruksverk och Konkurrensverket är dock exempel på att den ökade internationaliseringen har fått konsekvenser vid utformningen av nya och ombildade myndigheter. Vid organiseringen av Konkurrensverket har erfarenheterna av det hittillsvarande EES/EG-arbetet tagits till vara. Ett internationellt sekretariat med ett tydligt operationellt ansvar har inrättats. Likaså utformades Statens jordbruksverks organisation i hög grad med sikte på ett ökat arbete med internationella frågor. Här har en särskild internationell avdelning inrättats, bl.a. i syfte att säkerställa att olika aspekter på internationella frågor skall kunna föras samman till en helhetssyn. Inom internationella avdelningen har även ett särskilt EG-sekretariat inrättats för att säkerställa att det inte sker något dubbelarbete och för att se till att information till externa kontakter blir så enhetlig som möjligt.

Även om myndigheterna understryker att EG-uppgifterna bör handläggas på sakenheterna och att man inte skall skilja på nationella och internationella frågor så ser man på flera håll ett behov av att inom

organisationerna ha någon form av övergripande ledning för dessa frågor. Detta för att få en bättre överblick över och samordning av EG-arbetet.

När det gäller samarbetet mellan departement och myndighet har redan informella nätverk inom EES/EG-området utvecklats mellan handläggarna. Sådana informella kontakter kommer att öka ytterligare.

EG-arbetet kräver ökade personella resurser

Ökningen av EES/EG-relaterade frågor inom statsförvaltningen bedöms av flertalet departement och myndigheter leda till behov av ökade personella resurser. Socialdepartementet understryker exempelvis att med hänsyn till komplexiteten i socialförsäkringsfrågorna kommer belastningen på den svenska administrationen, såväl i regeringskansliet som på myndigheterna, att bli betydande. Stora krav kommer att ställas på flexibilitet och kompetens hos dem som deltar. Vidare pekar Statens jordbruksverk på att man under innevarande budgetår kommer att nyanställa 20 personer för att arbeta med EG-frågor. Verket har också fått ökade anslag av regeringen för att kunna intensifiera sin verksamhet på området.

2 Arbetsmiljöområdet (Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetarskyddsstyrelsen)

2.1 Arbetarskyddsstyrelsens uppgifter

Arbetarskyddsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor. Myndigheten skall leda, samordna och utveckla verksamheten inom Arbetarskyddsverket. Arbetarskyddsstyrelsen skall följa utvecklingen inom arbetsmiljöområdet samt ta de initiativ som utvecklingen ger anledning till. Vidare har myndigheten den centrala tillsynen över efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Dessutom har Arbetarskyddsstyrelsen till uppgift bl.a. att meddela föreskrifter och allmänna råd om arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningens tillämpning.

Vår kartläggning har begränsats till arbetsmiljöområdet.

2.2 EG-organ inom arbetsmiljöområdet

Förslag till arbetsmiljödirektiv utarbetas huvudsakligen inom avdelningen för hälsa och säkerhet, dvs. avdelning E under Generaldirektorat V, som ansvarar för frågor som rör arbetsmarknad, socialpolitik och utbildning. Det gäller s.k. minimidirektiv, utfärdade enligt artikel 118a i Romfördraget, vilka innehåller krav på vissa miniminivåer vad gäller arbetsplatser och arbetsförhållanden. Dessa minimikrav får inte underskridas. Bland minimidirektiven kan nämnas det s.k. ramdirektivet från år 1989, som innehåller allmänna bestämmelser om arbetsmiljön. Detta direktiv har sedermera kompletterats med särdirektiv för skilda områden, exempelvis sådana som rör arbetsplatsens utformning, bildskärmsarbete, hantering av tunga bördor samt risker vid arbete med cancerframkallande ämnen.

Generaldirektorat III svarar för frågor om den inre marknaden och industripolitik och har ansvar för bl.a. utarbetandet av direktiv enligt artikel 100a i Romfördraget, vilka reglerar produkters beskaffenhet, provning och kontroll. Åtskilliga av dessa s.k. produktdirektiv har betydelse även ur arbetsmiljösynpunkt.

Avdelning E under Generaldirektorat V samarbetar med Generaldirektorat III vad gäller produktdirektiv enligt EG:s nya direktivmetod (s.k. "new approach"), som lades fast i Vitboken år 1985. Metoden

innebär att direktiven endast fastställer de grundläggande krav som produkterna skall uppfylla för skydd av hälsa, liv, miljö m.m., medan det överlåts till de europeiska standardiseringsorganen att utarbeta harmoniserade frivilliga standarder med de närmare tekniska specifikationerna för produkterna. Flera av de direktiv som initierats inom Generaldirektorat V utgör komplement till produktdirektiv. Som exempel kan nämnas produktdirektivet om personlig skyddsutrustning, där Generaldirektorat III hade huvudansvaret. Detta direktiv kompletterades med minimidirektivet om användning av personlig skyddsutrustning, initierat inom Generaldirektorat V.

När ett kommissionsförslag till arbetsmiljödirektiv läggs fram för rådet hänvisas detta till en rådsarbetsgrupp, antingen *Arbetsgruppen för sociala frågor* eller *Arbetsgruppen för inre marknadsfrågor*. I dessa arbetsgrupper, vari ingår företrädare för EG:s medlemsländer, sker det faktiska förberedelsearbetet av arbetsmiljöfrågorna inför behandlingen i rådet.

Rent generellt genomgår direktivförslagen inom arbetsmiljöområdet samma remissprocedur som EG:s övriga regler.

Ett viktig organ i detta sammanhang är *Rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor*, som inrättades år 1974 genom ett rådsbeslut. Kommittén består av två regeringsföreträdare och två företrädare för arbetsgivarorganisationerna respektive arbetstagarorganisationerna från varje medlemsstat. Kommittén är ett centralt remissorgan för arbetsmiljöärenden. Under kommittén inrättas vid behov arbetsgrupper för vissa specifika frågor, exempelvis asbest och cancerframkallande ämnen.

Ytterligare ett samrådsorgan av intresse är *Ekonomiska och sociala kommittén*, som beskrivs närmare i del I, avsnitt 9.7. Kommittén yttrar sig över kommissionens förslag till nya EG-regler och har haft en mycket pådrivande roll i arbetet med frågor som rör social- och arbetsmarknadspolitik inom EG, den s.k. sociala dimensionen. Kommitténs uttalande år 1989 om grundläggande sociala rättigheter inom gemenskapen bildade underlag för kommissionens förslag till Sociala stadgan. Arbetslivsfrågor behandlas i kommitténs sektion för arbetsmarknadsfrågor och sociala frågor.

Ett annat i sammanhanget viktigt organ är *Dublininstitutet*, som inrättades år 1975 och som bedriver arbetsmiljö- och arbetslivsforskning. Verksamheten sker i projektform och läggs ut i form av uppdrag till EG-stater men även till EFTA-stater. Projekten är av stort intresse för Sverige och har koncentrerats på bl.a. medbestämmande, ny teknologi och arbetsorganisation. Institutets styrelse är sammansatt av företrädare för kommissionen, EG-ländernas regeringar, samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Kommissionen har föreslagit att ett EG-organ för arbetsmiljöfrågor skall bildas. Detta organ skall fungera som ett expertcentrum med uppgift att förse EG:s institutioner och medlemsländer med kvalificerad arbetsmiljöinformation. I styrelsen för institutionen föreslås ingå representanter för arbetsmarknadens parter samt en regeringsrepresentant från varje medlemsland. Det är ännu inte klart när denna nya institution kommer att inrättas.

Kommittéer, arbetsgrupper och program inom arbetsmiljöområdet

Inom EG har bildats ett antal kommittéer, t.ex. för olika produkter, för att arbeta med frågor om tekniska handelshinder (TBT-frågor, "Technical Barriers to Trade"). I kommittéerna ingår förutom kommissionstjänstemän även representanter för nationella myndigheter, branschorganisationer m.fl. Under rådet har också inrättats särskilda arbetsgrupper inom sakområdet.

EG-organ inom TBT-området (tekniska handelshinder)

A. Maskinområdet (Generaldirektorat III)

(1) Tillämpning av maskindirektivet:
- Maskindirektivets ständiga kommitté (rådgivande kommitté inrättad genom rådets direktiv 83/392/EEG),
- ad hoc-möten med myndighetsexperter,
- ad hoc-möten med anmälda organ.

(2) Utarbetande av ny sekundärlagstiftning:
- Ständiga kommittén för maskinella förbättringar,
- ad hoc-gruppen för begagnade maskiner,
- ad hoc-gruppen för icke permanenta skyddsutrustningar m.m.
- ad hoc-gruppen för maskiner på nöjesfält m.m.
- ad hoc-gruppen för personhissar,
- ad hoc-gruppen för linbanor.

(3) I övrigt inom maskinområdet:
- Ständiga kommittén för tekniska regler och standarder (inrättad genom rådets direktiv 83/689/EEG),
- Kommittén för lyftdon och lyftutrustning (inrättad genom rådets direktiv 73/361/EEG).

B. PPE-området (personlig skyddsutrustning)

- Ständiga kommittén för tekniska regler och standarder (inrättad genom rådets direktiv 83/189/EEG),
- Ständiga kommittén för utvecklingen av rådets direktiv 83/689/EEG om personlig skyddsutrustning,
- ad hoc-möten med myndighetsexperter,
- ad hoc-möten med anmälda organ.

C. Tryckkärlsområdet

- Kommittén för tillämpning av ramdirektivet 76/767/EEG,

- Ständiga kommittén för tekniska regler och standarder under rådets direktiv 83/189/EEG. Kommittén behandlar även nya metoddirektivet för enkla tryckkärl (87/404/EEG),
- Arbetsgruppen för tillämpningen av direktiv 87/404/EEG (EFTA-representant ingår),
- Arbetsgruppen rörande standardisering för tryckkärlsutrustning (EFTA-representant ingår).

D. Övriga områden

- Ständiga kommittén för byggprodukter (föreskrivande kommitté inrättad genom rådets direktiv 89/106/EEG),
- Kommittén för gasflaskor,
- Kommittén för mätinstrument,
- Arbetsgruppen för gasflaskor (EFTA-representant ingår).

EG-organ inom socialpolitiska arbetsmiljöområdet

Liksom på handelshinderområdet har kommittéer bildats på det socialpolitiska området.

- Kommittén för varningsskyltar på arbetsplatsen (föreskrivande kommitté inrättad genom rådets direktiv 77/576/EEG),
- Kommittén för skydd mot risker i samband med exponering för kemiska, fysikaliska och biologiska ämnen i arbetslivet (föreskrivande kommitté inrättad genom rådets direktiv 80/1107/EEG),
- Kommittén för förbättring av information om säkerhet, hygien och hälsa i arbetslivet (expertkommitté inrättad genom kommissionens beslut 383/88/EEG),
- Kommittén för förbättring av arbetsmiljön (föreskrivande kommitté inrättad genom rådets direktiv 89/391/EEG),
- Arbetsmiljökommissionen inom gruv- och utvinningsindustrin (rådgivande kommitté inrättad genom ett rådsbeslut). Kommittén består av fyra representanter från varje medlemsland, varav två företräder regeringssidan och vardera en arbetsgivar- respektive arbetstagarsidan. Även ILO är representerad i kommittén.
- Rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor (rådgivande kommitté inrättad genom rådets beslut 74/325/EEG). Kommittén består av två representanter vardera från regerings-, arbetsgivar- respektive arbetstagarsidan från varje medlemsland. Kommittén fastställer själv sina procedurregler, som föreläggs rådet för godkännande. Kommittén skall biträda kommissionen vid utarbetandet och genomförandet av olika åtgärder på arbetsmiljöområdet inom alla branscher utom gruvnäringen. Arbetsgrupper för specifika områden, t.ex. asbest och cancerframkallande ämnen samt för Sevesodirektivet, har inrättats.

2.3 EG-organ som Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetarskyddsstyrelsen bör vara företrädda i

Arbetsmarknadsdepartementet

Vid ett EG-medlemskap har Arbetsmarknadsdepartementet som utgångspunkt att vara representerat i samtliga de EG-organ som behandlar frågor av betydelse för arbetslivsområdet. Det gäller inte minst de kommittéer och arbetsgrupper som ansvarar för administrationen av olika samarbetsprogram och för utvecklingen av sekundärrätten.

Inför ett medlemskap är det angeläget att det råder en klar ansvarsfördelning mellan departementet och myndigheten vad avser medverkan i skilda EG-organ. En tänkbar uppdelning är att det övergripande policy- och programsamarbetet ligger på departementet, medan Arbetarskyddsstyrelsen, enligt departementets uppfattning, bör verka för att komma med i kommittéer knutna till ett specifikt direktivområde, där verksamheten är av operationell och mer teknisk karaktär. Denna uppdelning medför ökade krav på samordning mellan departement och myndighet.

Ett medlemskap ställer stora krav på departementets medverkan i beslutande organ. Svenska arbetsmiljöintressen måste på ett så tidigt stadium som möjligt, föras fram i de olika beredningsorgan som är knutna till rådet och Coreper. Det innebär att departementets intressen i arbetslivssammanhang bör vara företrädda vid möten med arbetsgrupperna för sociala frågor respektive inre marknadsfrågor. Detta kan sannolikt ske genom departementets ständiga representation i Bryssel, i samråd med tjänstemän från Arbetarskyddstyrelsen.

Departementet anser att Sverige bör vara representerat i Rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor, styrelsen för Dublininstitutet, styrelsen för det EG-organ för arbetsmiljö som inrättas inom kort och i eventuellt programsamarbete som kan föranledas av den i protokoll 31 åberopade rådsresolutionen om säkerhet, hygien och hälsa. I dessa organ kommer Sverige sannolikt att representeras av företrädare för både departementet och Arbetarsskyddstyrelsen.

Sverige bör, enligt Arbetsmarknadsdepartementet, även sträva efter att medverka i EG:s forskningsprogram med arbetsmiljö- och arbetslivsanknytning. Detta skulle kunna innebära att svenska arbetsmiljöforskningsorgan ges möjlighet att delta i EG:s forskningsinstitut (Joint Research Centre of the European Community och Maastrichtinstitutet) samt nationella forskningsinstitut inom EG.

Arbetarskyddsstyrelsen

Arbetarskyddsstyrelsen delar Arbetsmarknadsdepartementets uppfattning om vilka kommittéer och arbetsgrupper man bör vara representerad i. Uppdelningen kräver ökad samordning och ökat informationsutbyte mellan

departementet och styrelsen. I de mer renodlat tekniska kommittéerna torde det dock normalt inte finnas något behov av kontinuerligt samråd. Det är exempelvis som regel inte meningsfullt att med departmentet diskutera utformningen av tekniska krav i ett förslag till direktivtext.

Arbetarskyddsstyrelsen önskar vara med i samtliga de kommittéer och organ som förbereder direktivarbetet för att på ett så tidigt stadium som möjligt kunna påverka utformningen av direktivtexterna. Det gäller medverkan inför såväl utformningen av nya direktiv som tillämpningen av redan beslutade direktiv.

Arbetarskyddsstyrelsen medverkar i dag i ett stort antal (ca 250) standardiseringskommittéer/grupper inom CEN (det västeuropeiska standardiseringsorganet) och Cenelec (den europeiska organisationen för standardisering inom elområdet). Erfarenheterna från detta arbete är att väl underbyggda och kompetent framförda argument möts med stor respekt och i hög grad påverkar de slutliga texterna i standarderna. Det är rimligt att tro att motsvarande kommer att gälla när Arbetarskyddsstyrelsen kommer med i de grupper som har inflytande på direktivarbetet i EG.

Önskemål om medverkan i ovan beskrivna grupper gäller självfallet redan i dagsläget. Det kan nämnas att Arbetarskyddsstyrelsen på informella vägar ibland har kunnat föra fram synpunkter, som kommit EG:s direktivarbete till godo. Genom styrelsens omfattande medverkan i standardiseringsarbetet finns ett väl uppbyggt kontaktnät ute i Europa. Styrelsen har även ett etablerat nordiskt samarbete med bl.a. systermyndigheten i Danmark. Arbetarskyddsstyrelsen anser också att representation i gruppen för "Senior Labour Committee" är viktig. Gruppen består av cheferna för yrkesinspektionerna eller motsvarande i EG-länderna.

2.4 Uppgifter och organisation i integrationsarbetet

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementet är representerat i Statssekreterargruppen och Beredningsgruppen för Europafrågor.

För närvarande finns följande fyra arbetsgrupper för bevakning av departementets respektive sakområden i EG-sammanhang: arbetsgruppen för arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor, arbetsgruppen för personers rörlighet, arbetsgruppen för regionalpolitik samt referensgruppen för arbetsrätt.

I arbetsgrupperna ingår representanter för berörda departement och myndigheter. Till arbetsgrupperna har knutits referensgrupper med företrädare för intresseorganisationerna, bl.a. företrädare för arbetsmarknadens parter. Ordförande för respektive arbetsgrupp/referensgrupp är chefen för berörd sakenhet. Arbetarskyddsstyrelsen är företrädd i arbetsgruppen för arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor.

Arbetsgrupperna inom arbetsmiljöområdet har i sin verksamhet huvudsakligen arbetat med att jämföra EG:s arbetsmiljöregler med motsvarande svenska bestämmelser. Underlagen för dessa bedömningar har i de allra flesta fall tagits fram av tekniska experter på Arbetarskyddsstyrelsen. Beredningen har gått till på följande sätt. De EG-rättsakter som översänts till Arbetsmarknadsdepartementet för behandling har vidarebefordrats till Arbetarskyddsstyrelsen för analys. Därefter har analysresultatet presenterats och förankrats i arbetsgruppen för arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor. Av ledamöterna i referensgruppen framförda synpunkter har därvid beaktats. Diskussionerna i arbetsgruppen har varit öppna även för referensgruppens ledamöter.

Hanteringen av EG-frågorna har i princip följt samma beredningsmodell som gäller för nationella frågor. Det har inneburit att frågor som rört särlösningar och behov av övergångsarrangemang, undantag eller liknande och som inte kunnat lösas på tjänstemannaplanet har förts vidare till departementsledningen. Underlag till förhandlingslösningar har förelagts statssekreteraren/statsrådet, som sedan tagit slutlig ställning i den enskilda frågan efter samråd med Utrikesdepartementets handelsavdelning eller, vid behov, i regeringskretsen. Exempel på frågor som krävt särlösningar och överläggningar i regeringskretsen är maskinkontroll och asbest.

När beredning- och remissprocessen har slutförts i alla sina delar har således departementsledningen och slutligen regeringen haft det sista ordet vid utformningen av förhandlingsmandatet. Sedan analysen slutförts har verksamheten inom arbetsgrupperna alltmer inriktats på att bevaka aktuella lagstiftningsområden inom EG.

I arbetsgruppen för arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor har diskussionen främst gällt på vilket sätt svenska arbetsmiljöintressen skall kunna kanaliseras in i EG-arbetet på ett så tidigt stadium som möjligt.

Departementets arbetsgrupper har inom sina respektive sakområden även bidragit till att öka informationen till allmänheten om integrationsarbetet. Resultatet av analysarbetet har bl.a. redovisats i flera s.k. grönböcker, vilka getts ut av Utrikesdepartementets handelsavdelning. Arbetsgrupperna har också medverkat vid planeringen av EG-seminarier, bl.a. vad gäller den sociala dimensionen.

Departementet har vidare tagit initiativ till utarbetande av faktaskrifter om EG och arbetsmiljö samt EG och regionalpolitik.

Departementet är på det nationella planet i övrigt representerat i arbetsgruppen för TBT-frågor, referensgruppen för miljöfrågor, samt i Svenska nationalkommittén för det europeiska arbetsmiljöåret.

Arbetarskyddsstyrelsen

Arbetarskyddsstyrelsen har följt arbetsmiljöarbetet inom EG under en relativt lång tid och studerat de direktiv som funnits på området. Det har ingått som en naturlig del i omvärldsbevakningen.

I samband med att EES-förhandlingarna inleddes, intensifierades detta arbete. I samråd med departmentet gjordes en bedömning av vilka direktiv som var aktuella på arbetsmiljöområdet och som skulle ingå i analysen

inför EES-förhandlingarna. På uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet gjorde styrelsen mer systematiska analyser och jämförelser mellan sina egna regler och EG:s regler på motsvarande områden. Arbetarskyddsstyrelsen gjorde den bedömningen att undantag borde begäras på tre områden; kontrollordningen för maskiner, asbest samt ljudnivån på traktorer. Ett underlag för förhandlingarna lämnades sedan både skriftligt och muntligt till departementet. En diskussion fördes därefter mellan Arbetarskyddsstyrelsen och departmentet. Diskussioner fördes även i arbetsgruppen för arbetsmiljöfrågor. Sakfrågorna behandlades på vanligt sätt i linjen vid Arbetarskyddsstyrelsen, även om en tjänsteman fungerade som samordnare. Resultatet av EES-förhandlingarna blev undantag på asbestområdet och en övergångsbestämmelse beträffande maskinfrågan.

För Arbetarskyddsstyrelsens del innebär EES-avtalet att en stor del av reglerna måste anpassas i enlighet med motsvarande EG-direktiv. Arbetarskyddsstyrelsens regler berörs av såväl produktdirektiv utfärdade enligt artikel 100a som minimidirektiv enligt artikel 118a i Romfördraget. Det finns även äldre direktiv som är utfärdade enligt artikel 100.

Varje författning har gåtts igenom och jämförts med de EG-direktiv som den kan beröras av. Varje utredningsdirektiv har granskats på motsvarande sätt. Denna analys har gjorts i linjen av berörd handläggare/chef så noggrant att det därefter stått i princip helt klart hur de svenska författningstexterna måste ändras.

Eftersom harmoniseringsarbetet skall genomföras på mycket kort tid, har alla möjligheter till effektivisering tillvaratagits. "Mager produktion" har tillämpats, där exempelvis det vanliga formella remissförfarandet har ersatts av informationsmöten. Det har ändå inte ansetts meningsfullt att sända ut författningsförslag på formell remiss, eftersom nivån på kraven i de nya reglerna är given genom EES-avtalet. Det har inte heller ansetts meningsfullt att göra traditionella konsekvensanalyser och inte heller några förberedelser för underrättelse inför anmälan, eftersom de nya reglerna är en direkt följd av avtalet och innebörden därmed väl känd. Målet är att arbetet skall vara klart när EES-avtalet träder i kraft. En av förutsättningarna för att tidsplanen skall hålla är emellertid att vissa lagändringar hinner göras bl.a. i arbetsmiljölagen.

Resultatet av harmoniseringen kommer, såvitt nu kan bedömas, bli att av styrelsens cirka 210 författningar kommer cirka 55 att ändras. Dessutom kommer drygt 70 författningar att upphävas och drygt 80 bli kvar i oförändrat skick samt ett tiotal nya tas fram.

Arbetet utfördes i den ordinarie linjeorganisationen, men en särskild s.k. harmoniseringsgrupp bildades också. Denna grupp, bestående av fem personer, en representant från varje sakavdelning, en jurist samt en sammankallande, har en samordnande funktion och utarbetade inledningsvis grundläggande riktlinjer för arbetet.

Arbetarskyddsstyrelsen bedömer att den ordinarie linjeorganisationen lämpar sig väl även under EES-fasen och för arbetet under ett medlemskap. Harmoniseringsarbetet bedöms inte medföra någon förändrad myndighetsstruktur.

2.5 Former för samverkan

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsgruppen för arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor har utgjort det centrala samrådsnavet. Dialogen mellan departementet och Arbetarskyddsstyrelsen har under förhandlingsfasen och även därefter pågått kontinuerligt och i stor utsträckning på informell basis. Departementet och Arbetarskyddsstyrelsen har även samarbetat i en formell arbetsgrupp med uppgift att inför EES-avtalet granska relevanta arbetsmiljödirektiv och föreslå vissa ändringar i arbetsmiljölagen.

Regeringen uppdrog i april 1991 åt Arbetarskyddsstyrelsen att inom ramen för sin föreskriftsverksamhet vidta det förberedelsearbete som behövs för att anpassa styrelsens föreskrifter på arbetsmiljöområdet till åtagandena enligt ett kommande EES-avtal. Lägesrapportering har skett i arbetsgruppen för arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor.

Arbetsgrupperna bör enligt departementets bedömning fortleva under EES-avtalet och vid ett EG-medlemskap. Dessa bör utgöra beredningsorgan, där berörda myndigheter och parterna på arbetsmarknaden kan bidra med synpunkter och förslag rörande inriktningen av det fortsatta arbetet. Arbetsgrupperna har hittills fungerat utmärkt som beredningsorgan för departementets ställningstaganden i EES-arbetet.

Departementet anser att beredningen av frågorna fortsättningsvis bör drivas på i princip samma sätt som tidigare. Arbetsgruppen bör ha en nyckelroll i detta arbete, inte minst med hänsyn till att arbetsmiljö- och arbetslivsfrågorna är starkt partsanknutna. Arbetet i arbetsgruppen kan emellertid behöva utvecklas och förnyas. Det är exempelvis viktigt att gruppen får en aktivare roll i kartläggningsarbete och konsekvensanalys avseende EES-avtalet.

Departementet menar att en tätare dialog mellan departement och myndighet kommer att behövas. Behov föreligger sannolikt av tydligare instruktionsgivning, mer strukturerad samordning och systematisk uppföljning mellan departement och myndighet i EG-arbetet. Detta förutsätter kunskaps- och kompetensstöd från de EG-ansvariga inom regeringskansliet.

Arbetarskyddsstyrelsen

Arbetarskyddsstyrelsen är representerad i Arbetsmarknadsdepartementets arbetsgrupp för arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor. I denna grupp, där även arbetsmarknadens parter och representanter för andra organisationer är med, diskuteras övergripande frågor rörande EES/EG-området. Arbetarskyddsstyrelsen har t.ex. regelbundet rapporterat till arbetsgruppen såväl arbetet med att jämföra egna regler med gällande EG-direktiv som pågående harmoniseringsarbete. I arbetsgruppen har också Utrikesdepartementet regelbundet rapporterat läget i förhandlingarna. Vidare har listor över t.ex. direktivförslag, aktuella PM och liknande delats ut.

Gruppens existens har dock inte varit avgörande för informationsutbytet mellan departementet och styrelsen. Detta beroende på att det finns mycket bra fungerande personkontakter. Under hela förhandlingsfasen inför EES-avtalet var kontakterna täta och det var lätt att nå de sakansvariga på departementen och myndigheterna. Detta informella informationsutbyte har därefter fortsatt.

2.6 Hittillsvarande erfarenheter och behov

Arbetsmarknadsdepartementet

Enligt Arbetsmarknadsdepartementet bör den arbetsmodell och beredningsprocess som hittills tillämpats fortleva. Rent generellt bör dock en tyngdpunktsförskjutning successivt ske mot fackdepartementet och fackmyndigheten/fackorganen, allteftersom samarbetet inom arbetsmiljösektorn utvecklas. Utrikesdepartementets handelsavdelnings roll kommer att tonas ned och framför allt vara kunskapsstödjande.

Detta, menar departementet, ställer i sin tur krav på att departementet, i samråd med Arbetarskyddsstyrelsen, utarbetar en klar och gemensam strategi för hur arbetsmiljöfrågorna skall drivas i EG-sammanhang. En sådan strategi förutsätter en kontinuerlig dialog mellan departementet och Arbetarskyddsstyrelsen i EG-frågor, liknande den dialog som i dag förekommer i den nya budgetprocessen. Det informella nätverket mellan departementet och styrelsen, som enligt departementets uppfattning hittills fungerat utmärkt, måste sannolikt byggas ut ytterligare.

För att kunna påverka utformningen av nya regler och program fordras, enligt departementet, aktivt deltagande i olika expertorgan inom EG. Hittills har departementets och Arbetarskyddsstyrelsen medverkan i olika EG-kommittéer och andra fora varit relativt begränsad inom arbetsmiljöområdet. Detsamma kan sägas om departementets deltagande i EG-organ på övriga sakområden.

En orsak till detta är att man på tjänstemannanivå inom kommissionen ännu inte fått klara riktlinjer för hur samarbetet med EFTA-staterna skall gå till. Innan EES-avtalet trätt i kraft är det heller inte sannolikt att kommissionen utvecklar och tillämpar någon generell policy i kommittologi- och samarbetsfrågorna.

I sammanhanget är det emellertid viktigt att notera att ett omfattande samarbete på operationell nivå ändå pågår. Sedan år 1987 tillämpar kommissionen den nya direktivmetoden, den s.k. new approach-metoden, vid utarbetandet av produktdirektiv. Denna innebär att EG:s regler innehåller allmänt hållna säkerhetskrav. Tekniska detaljbestämmelser fastställs i standarder. Redan i dag regleras den gemensamma marknaden i stor utsträckning av standarder. Arbetarskyddsstyrelsen deltar redan i det europeiska standardiseringsarbetet i stor omfattning. Detta samarbete kommer sannolikt att öka.

I övrigt, menar departementet, finns behov av bevakning på ort och ställe och i direkt kontakt med den avdelning eller de kommissionstjänstemän som har ansvar för en specifik fråga. Detta kan möjligen lösas genom fastare permanent utlandsrepresentation och ökat deltagande av nationella tjänstemän i expertmöten.

Arbetarskyddsstyrelsen

Arbetarskyddsstyrelsen instämmer helt i Arbetsmarknadsdepartementets beskrivning när det gäller den hittillsvarande samverkan mellan departementet och Arbetarskyddsstyrelsen. Även synen på den framtida rollfördelningen är densamma.

Kontakterna mellan departementet och styrelsen kan enkelt och informellt utökas genom att det redan finns goda personkontakter. Förmodligen blir dessa kontakter ännu mer omfattande i framtiden.

Medverkan i olika kommittéer och grupper som påverkar direktivarbetet, både vid utformningen av nya direktiv och vid revidering av äldre, är mycket viktig för Arbetarskyddsstyrelsen. Styrelsen har redan stor erfarenhet av medverkan i Europastandardiseringen och kan också konstatera att kompetenta insatser där ger resultat. För styrelsens del bör det därför inte bli så svårt att gå in även i andra typer av grupper i Europasamarbetet. Genom standardiseringsarbetet har stora delar av personalen fått möjlighet att förstärka både språkkunskaper och förhandlingsteknik. Kunskaperna på dessa områden varierar naturligtvis mycket mellan medarbetarna, beroende bl.a. på tidigare erfarenhet. För att öka effektiviteten kommer kompetensutvecklande åtgärder att genomföras. Det kan gälla t.ex. utbildning i språk, förhandlingsteknik och EG-juridik. Det ställs numera också från början andra krav på personal som nyrekryteras. De resurser som läggs ner på särskild kompetensutveckling, som kurser och liknande, måste emellertid vägas mot det lärande som sker genom praktiskt arbete och då ofta under handledning av någon mer erfaren medarbetare.

Arbetarskyddsstyrelsen har förberett de förändringar och omprioriteringar som kan eller måste göras på grund av Europaintegrationen. Ett exempel är att ett förenklat förfarande används vid det författningsarbete som är en direkt följd av EES-avtalet. Ett annat är den diskussion som nu förs om de utökade kraven på marknadskontroll. Dessa och motsvarande frågor tas upp i kontakterna med Arbetsmarknadsdepartementet.

3 Finansiella tjänster (Finansdepartementet och Finansinspektionen)

3.1 Finansinspektionens uppgifter

Finansinspektionens uppgifter är att bidra till att skapa stabilitet och säkerhet i det finansiella systemet, att upprätthålla förtroendet för och effektiviteten hos de finansiella instituten och marknaderna samt att ge ett gott konsumentskydd. Myndigheten skall bl.a. utöva tillsyn över försäkringsbolag, banker, fondbolag, värdepappersbolag och andra kreditinstitut.

Kartläggningen har begränsats till området finansiella tjänster. Andra för Europaintegrationen relevanta områden inom Finansdepartementets ansvarsområde, såsom ekonomisk och monetär politik, skatter och budgetfrågor, berörs endast i korthet.

I avsnitt 7 behandlas Riksbankens närliggande funktioner.

3.2 EG-organ inom området för finansiella tjänster

När ekonomi- och finansministrarna sammanträder kallas ministerrådet för *Ecofin*. I ekonomiska och ekonomisk-politiska frågor, inklusive valutafrågor, sker beredning inför Ecofin:s möten i den s.k. *Monetära kommittén* och inte i Coreper.

Rådgivande bankkommittén (Banking Advisory Committee, BAC), är en speciell "högnivåkommitté" som inte har någon motsvarighet på annat håll i kommissionens organisation. Kommittén inrättades ursprungligen som ett samrådsorgan i banklagstiftningsfrågor men har sedermera även fått uppgifter som är hänförliga till den beslutsordning som råder när kommissionen utövar delegerad beslutskompetens, den s.k. kommittologin. Bankkommittén består vanligen av tre representanter på hög nivå från varje medlemsstat. Dessa representanter kommer från finansministerier (eller motsvarande fackdepartement) och centralbanker samt, i förekommande fall, en separat tillsynsmyndighet.

På banksidan finns vidare en frivillig *kontaktgrupp* med representanter från tillsynsmyndigheterna (centralbank eller separat tillsynsmyndighet), vilken är ett permanent organ, som kommissionen konsulterar i olika

tekniska frågor. Kontaktgruppen har inte konstruerats som ett formellt EG-organ men har erkänd status som beredning- och kommunikationsgrupp.

På försäkringssidan finns den nyinrättade *Försäkringskommittén* (Insurance Committee) vilken, i likhet med Bankkommittén, skall ha uppgifter hänförliga till kommittologin samt andra uppgifter.

Utanför kommissionens ram finns *Försäkringstillsynsgruppen* (Insurance Supervision Authority Group) med representanter från medlemsstaternas tillsynsmyndigheter.

På värdepapperssidan finns två kontaktkommittéer, *Kontaktkommittén för frågor om fondföretag* och *Kontaktkommittén för värdepappersfrågor*. Den senare kommittén har också vissa uppgifter hänförliga till kommittologin. Ingen konsultation sker med dessa kommittéer när nya direktiv skall tas fram.

I samband med arbetet med förslaget till investeringstjänstdirektiv och kapitaltäckning (Investment Services-direktiv och Capital Adequacy) är man även på värdepapperssidan i färd med att skapa en särskild högnivåkommitté, *Värdepapperskommittén*. Som förebilder har man Bankkommittén och Försäkringskommittén.

Det förtjänar nämnas att *Centralbankschefskommittén* medverkar med synpunkter på EG:s finansiella lagstiftning och har expertgrupper som behandlar tillsynsfrågor och andra aspekter på det finansiella systemets stabilitet.

Kommittéer och arbetsgrupper

Den redovisning av aktuella ad hoc-grupper, kommittéer under kommissionen och arbetsgrupper under rådet som lämnas i det följande måste förses med den reservationen att det är utomordentligt svårt att få fullständig information om dessa organ. Vi gör en uppdelning mellan bank, försäkring och värdepapper. Vissa fristående kommittéer och grupper som kommissionen i viss utsträckning konsulterar redovisas också. Gränsen mot andra sakområden kan emellertid vara svår att dra. Några av de redovisade grupperna verkar också på andra sakområden.

Bank

Rådet

- Arbetsgruppen för inlåningsförsäkring.

Kommissionen

Kommittéer

- Rådgivande bankkommittéen (inrättad genom rådets direktiv 77/780/EEG). Kommittén erhöll särskilda uppgifter enligt artikel 22 i rådets direktiv 89/646/EEG, enligt artikel 9 i direktiv 89/647/EEG och enligt direktiv 89/299/EEG (artikel 8 i dess lydelse enligt direktiv 92/16/EEG).

- Kontaktkommittén för frågor om penningtvätt (inrättad enligt artikel 13 i direktiv 91/308/EEG).

Ad hoc-grupper
- Blandade finansiella företagsgrupper (se även försäkring),
- Gruppen för teknisk utveckling av betalningssystem,
- Samrådsgruppen för användare av betalningssystem.

Fristående grupp

- Kontaktgruppen för bankfrågor. Denna är en permanent, informell grupp med representanter från tillsynsmyndigheter för diskussioner mellan medlemsländerna samt med kommissionen i tekniska frågor.

Försäkring

Rådet

- Pensionsfondsarbetsgruppen,
- Arbetsgruppen för frågor om direkt livförsäkring.

Kommissionen

Kommitté
- Försäkringskommittén (inrättad enligt direktiv 91/675/EEG). Kommittén har erhållit nya uppgifter enligt direktiv 92/49/EEG.

Ad hoc-grupp
- Blandade finansiella företagsgrupper (se även bank).

Fristående grupp

- Försäkringstillsynsgruppen.

Värdepapper

Kommissionen

Kommittéer
- Kontaktkommittén för värdepappersfrågor (inrättad enligt artikel 20 i rådets direktiv 79/279/EEG). Kommittén har även uppgifter enligt artikel 26 i rådets direktiv 80/390/EEG, artikel 11 i direktiv 82/121/EEG, artikel 25 i direktiv 89/298/EEG, artikel 16 i direktiv 88/627/EEG och artikel 12 i direktiv 89/592/EEG,
- Kommittén för investeringstjänster.
- Kontaktkommittén för frågor om fondföretag (inrättad enligt artikel 53 i direktiv 85/611/EEG),

- Kontaktkommittén för frågor om redovisningsdirektiven (inrättad enligt artikel 52 i direktiv 78/660/EEG). Ej begränsad till frågan om redovisning i finansiella företag.

Ad hoc-grupp
- Investeringsskydd (mycket preliminär, i inledningsskedet).

3.3 EG-organ som Finansdepartementet och Finansinspektionen bör vara företrädda i

De erfarenheter och bedömningar som redovisats från Finansdepartementet och från Finansinspektionen kan sammanfattas enligt följande. Den modell för svensk representation som valts i EES-förhandlingarna har fungerat väl och bör i sina huvuddrag kunna tillämpas även sedan Sverige vunnit medlemskap i EG. Sverige bör därvid företrädas i alla organ, kommittéer, arbetsgrupper etc., som inrättats för behandling av frågor inom området för finansiella tjänster. Finansdepartementet bör ha huvudansvaret för Sveriges medverkan i lagstiftningsarbetet i dessa organ. Finansinspektionen och Riksbanken bör ges möjlighet att nära följa verksamheten i dessa organ. De medverkar också i egen kapacitet i respektive organ för tillsynsmyndigheter och centralbanker.

3.4 Uppgifter och organisation i integrationsarbetet

Finansdepartementet

I huvudsak bedrivs integrationsarbetet vid Finansdepartementet inom ramen för de olika avdelningarnas arbete. Departementet är uppdelat på följande avdelningar: budgetavdelningen, ekonomiska avdelningen, internationella avdelningen, finansmarknadsavdelningen, skatteavdelningen och administrativa avdelningen.

För närvarande finns följande fem arbetsgrupper inom regeringskansliet för bevakning av Finansdepartementets sakområden i EES/EG-sammanhang: arbetsgruppen för finansiella tjänster, arbetsgruppen för skatter, arbetsgruppen för finansieringsfrågor relaterade till integrationsarbetet, arbetsgruppen för ekonomiskt och monetärt samarbete, inklusive kapitalrörelser, samt arbetsgruppen för idrottsfrågor.

Medlemmarna i arbetsgruppen för finansiella tjänster har inför varje möte fått sig tillsända EG-direktiv och direktivförslag från Finansdepartementet. Vid mötena har sedan diskuterats vilka effekterna av ett införlivande i svensk lagstiftning skulle bli av ett visst direktiv. Inom EES-avtalets ram har Sverige eller något annat EFTA-land dock inte haft stort utrymme för att förkasta något EG-direktiv. Frågan har snarare varit

om man kunnat förutse några större problem, som skulle kunna motivera att Sverige borde få en längre övergångstid vid införlivandet av ett visst EG-direktiv. Vid ett EG-medlemskap kommer insatserna från svensk sida att behöva förstärkas. Då handlar det inte längre om att enbart ta ställning till gällande förordningar och direktiv som andra har utformat, utan om att ta ställning till hur man skall kunna påverka innehållet i rättsakter som arbetas fram inom EG.

Efter förhandlingsomgångarna mellan EG- och EFTA-länderna har arbetsgruppen sammankallats och information har lämnats om resultatet av förhandlingarna.

Vad gäller den interna beredningsprocessen inom Finansdepartementet har frågor med anknytning till EG/EES hittills behandlats på i huvudsak samma sätt som övriga ärenden. Om det således någon gång rått oklarhet om vilken position Sverige borde hävda i EES-förhandlingarna, har frågan förts upp i beslutshierarkin. Det förhandlingsmandat som lämnats har sedan utövats i nära samarbete mellan företrädare för finansmarknadsavdelningen och internationella avdelningen. Ordföranden i Finansdepartementets EG-arbetsgrupp för finansiella tjänster har ingått i såväl EFTA:s expertgrupp för finansiella tjänster som den svenska delegationen till tjänsteförhandlingsgruppen NG II. Även Riksbanken har varit företrädd i expertgrupperna och förhandlingsdelegationen samt i arbetsgruppen om ekonomiskt och monetärt samarbete, inklusive kapitalrörelser. Chefen för internationella avdelningen har innehaft ordförandeskapet för den svenska förhandlingsdelegationen i NG II. Ansvaret för frågor om finansiella tjänster i EES-förhandlingarna har dock i praktiken legat hos finansmarknadsavdelningen.

Formerna för Finansdepartementets interna beredning av EG-relaterade frågor kommer sannolikt inte att behöva förändras enbart av det skälet att Sverige får ställning som medlem i EG.

Finansinspektionen

Den 1 november 1991 skedde en omorganisation av Finansinspektionen. Fyra avdelningar inrättades, en kreditinstitutsavdelning, en försäkringsavdelning, en finansmarknadsavdelning samt en administrativ avdelning. Inom kreditinstitutsavdelningen finns fyra stabsenheter. Redovisningsenheten svarar för redovisningsfrågor inom hela myndighetens tillsynsområde. Konsumenträttsenheten ansvarar för att klagomålshanteringen blir likformig inom inspektionens verksamhetsfält. Säkerhetsenheten har till uppgift att bevaka att såväl den fysiska säkerheten som ADB-säkerheten är tillfredsställande i banker och andra företag under inspektionens tillsyn. Analysenheten slutligen har bl.a. ansvar för att bevaka utvecklingen inom EG. Avsikten är att analysenheten skall se till att inspektionen har all information om såväl generella EG-frågor som särskilda EG-direktiv med anknytning till inspektionens ansvarsområde. Vidare har analysenheten ansvar för att klarlägga hur de krav som ställs från EG:s sida, i första hand inom ramen för EES-avtalet, kommer att påverka Finansinspektionens framtida arbetssätt. Det är dock ute på de olika linjeenheterna som

de löpande ärendena handläggs. Detta oavsett om det är fråga om inhemska eller internationella frågor.

3.5 Former för samverkan

I Finansdepartementets EG-arbetsgrupp för finansiella tjänster har alltifrån det gruppen bildades ingått företrädare för Finansinspektionen (tidigare Bank- respektive Försäkringsinspektionen) och Riksbanken. För närvarande är inspektionen representerad i gruppen med fyra personer. Finansinspektionen representeras av en person från vardera finansmarknads- och kreditinstitutsavdelningen och av två från försäkringsavdelningen.

Inspektionens företrädare har, liksom övriga medlemmar i arbetsgruppen, före sammanträdena fått ta emot arbetsmaterial från departementet. Bl.a. har nya EG-dokument - antagna rättsakter, kommissionsförslag, "common positions" m.m. - distribuerats. Vid sammanträdet har sedan diskuterats exempelvis om en rättsakt borde anses ha relevans för EES-avtalet, i vad mån utsträckt tid för införlivande av direktivet i svensk rätt kunde anses befogad, och om det borde framställas yrkanden om särskilda övergångsarrangemang.

Mellan Finansdepartementet och Finansinspektionen förekommer dessutom nära och löpande kontakter i frågor om finansiella tjänster. Som en följd av detta informationsutbyte har inspektionens inställning i många förhandlingsfrågor varit känd för departementet redan innan ämnet tagits upp i arbetsgruppen. EG-arbetsgruppen har således inte varit enda forum för samråd mellan departementet och inspektionen.

Som tidigare nämnts kan det förväntas att arbetsgruppen, efter ett svenskt inträde i EG, kommer att få en förstärkt roll vid Finansdepartementets beredning av integrationsfrågor. Det måste emellertid också förutsättas att ett löpande utbyte av information mellan departementet och Finansinspektionen kommer att fortsätta jämsides med de mera formella kontakterna i arbetsgruppen.

3.6 Hittillsvarande erfarenheter och behov

Finansdepartementet

Enligt vad som inhämtats från tjänstemän vid Finansdepartementets finansmarknadsavdelning har samarbetet med Finansinspektionen i det hittillsvarande integrationsarbetet fungerat bra. Den bedömningen har gjorts att rådande förvaltningsmodell, dvs. nuvarande fördelning av arbetsuppgifter mellan departementet och inspektionen, är lämplig också för arbetet med finansiella lagstiftningsfrågor vid ett medlemskap i EG. Det har förutsatts att departementet, liksom hittills, kommer att ange förhandlingspositionerna och i förekommande fall ge mandat. Genom att ärendemängden i ett medlemskapsperspektiv kommer att öka kraftigt ställs

det, enligt den bedömning som redovisats, krav på en snabbare och effektivare dialog mellan departmentet och inspektionen. För detta kan det komma att krävas en mer formaliserad ordning för samverkan och instruktionsgivning.

Från Finansdepartementets sida har vidare den bedömningen gjorts att arbetsgruppen för finansiella tjänster, med dess referensgrupp, bör fortleva vid ett svenskt medlemskap i EG. Uppfattningen är att arbetsgruppen behövs för att departementet skall kunna förankra förslag om lagstiftning. Referensgruppen bör också fortleva som organ för att inhämta branschorganisationernas synpunkter i olika frågor. Så långt möjligt bör vidare ett sedvanligt remissförfarande tillämpas inför införande av ny svensk lagstiftning.

Enligt den bedömning som redovisats från Finansdepartementet bör den beredningsprocess som hittills tillämpats inom regeringskansliet i samband med EES-förhandlingarna med vissa ändringar kunna tillämpas även i ett medlemskapsperspektiv. Då ärendemängden, vad gäller EG-relaterade frågor, bedöms öka markant, kommer detta troligtvis att innebära att beredningen inför förhandlingar, av effektivitetsskäl, i högre grad kommer att ske inom fackdepartement/myndigheter och dess för ändamålet upprättade arbetsgrupper. Vid ett medlemskap bedöms själva förhandlingsarbetet dock i större utsträckning få komma att ske direkt från respektive fackdepartement.

Finansinspektionen

Det är Finansinspektionens uppfattning att arbetet inför EES-avtalet har fungerat bra. Dock bör samarbetet mellan departementet och inspektionen ges delvis nya former vid ett framtida svenskt EG-medlemskap. Anledningen är att ett svenskt medlemskap ställer betydligt större krav på såväl departementet som inspektionen. Kontakterna måste bli tätare och tas på alla nivåer mellan inspektionen och departementet. Kravet på informationsutbyte blir större då både departementets och inspektionens ledningar skall vara kontinuerligt informerade om vad som sker i olika kommittéer och arbetsgrupper. Samtidigt har representanterna i dessa organ fortlöpande behov av riktlinjer och förhandlingsmandat under arbetets gång. Sannolikt måste enligt inspektionen informationsutbyte ske på kontinuerlig basis.

För att arbetet skall bli så effektivt som möjligt förordar Finansinspektionen att man från svensk sida behåller den decentraliserade organisation som man har i dag. Ett medlemskap medför inte några behov av förändringar av gällande arbetsfördelning. Däremot anser man, som ovan redovisats, att dialogen och formerna för samverkan mellan departement och myndighet vid ett medlemskap ytterligare behöver förstärkas.

Eftersom normgivningsmakten inom området för finansiella tjänster i stora delar är delegerad till Finansinspektionen förutsätts ett deltagande från inspektionens sida i alla de kommittéer, kontaktgrupper och övriga former av arbetsgrupper inom EG som sysslar med tillsynsfrågor. Det är en förutsättning för att Finansinspektionen skall kunna fylla ut ram-

lagstiftningen med sin normgivning. Dessutom är det nödvändigt för inspektionen att vara representerad i EG-organen för att kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för hemlandstillsynen. För att Finansinspektionen hela tiden skall ha tillgång till aktuell information i olika sakfrågor måste man delta i de olika EG-organen kontinuerligt och inte enbart vid enstaka tillfällen.

4 Jordbruksområdet (Jordbruksdepartementet och Statens jordbruksverk)

4.1 Jordbruksverkets uppgifter

Statens jordbruksverk är regeringens expertmyndighet inom jordbruksområdet och för rennäringen. Verket skall följa och utvärdera utvecklingen i jordbruket och vidta och föreslå regeringen nödvändiga åtgärder. Verket skall bl.a. underlätta jordbruksnäringens anpassning till och utveckling på en fri inhemsk marknad, medverka i arbetet med internationella frågor och förhandlingar, verka för ett rikt och varierat odlingslandskap med en biologisk mångfald och, i enlighet med fastställda program, se till att jordbrukets belastning på miljön blir så liten som möjligt samt verka för ett gott hälsotillstånd bland husdjuren.

4.2 EG-organ inom jordbruksområdet

Under *rådet* finns ett antal specialkommittéer vilka är sammansatta av såväl tjänstemän från de enskilda medlemsländerna som representanter från kommissionen. På grund av det stora antal frågor som anknyter till förvaltningen av den europeiska jordbrukspolitiken finns det för området en motsvarighet till Coreper, *Särskilda jordbrukskommittén* (SJK). Denna kommitté och dess arbetsgrupper går igenom de flesta av kommissionens förslag som gäller jordbruksområdet och lägger fram ärendena för rådet. Enklare ärenden blir dock ofta i praktiken avgjorda i kommittén och föreläggs rådet endast för formella beslut. Jordbruksärenden som gäller harmonisering av lagstiftning, t.ex. veterinärfrågor, finansiella frågor och handel med tredje land, behandlas dock av *Coreper*.

Kommissionens stab av tjänstemän svarar för tillämpningen av de beslut som fattas av rådet. Inom jordbrukssektorn handlar det bland annat om den löpande förvaltningen av marknadsregleringarna, vilket inbegriper t.ex. fastställande av storleken på exportrestitutioner och interventionsköp. - Generaldirektorat VI för jordbruk är med sina 1 000 anställda kommissionens näst största direktorat.

För att säkerställa att hänsyn tas till varje lands särskilda förhållanden sker förvaltningen av jordbrukspolitiken efter rådgörande med *förvaltningskommittéerna*, förfarande II. I respektive förvaltningskommitté deltar

tjänstemän från varje enskilt medlemsland och de arbetar under ledning av en tjänsteman från kommissionen. Det finns förvaltningskommittéer för marknadsregleringar och kommittéer som arbetar med strukturfrågor, skogsbruk, insatsvaror, hälso- och veterinärfrågor m.m.

Härutöver finns *rådgivande kommittéer* för jordbruksfrågor, tillsatta antingen av rådet eller kommissionen. I dessa möter producent- och konsumentintressen kommissionens tjänstemän för att diskutera aktuella frågor. Vidare finns rådgivande kommittéer för marknadsregleringar och för strukturella och sociala frågor samt särskilda kommittéer för hälsofrågor, veterinära frågor och insatsvaror.

Inom *Europaparlamentet* finns en *särskild kommitté för jordbruk*. Denna är rådgivande åt både kommissionen och rådet.

I *Ekonomiska och sociala kommittén* är företrädare från olika grupper i det sociala och ekonomiska livet företrädda. I artikel 193 i Romfördraget nämns särskilt företrädare för jordbrukare. Kommittén har särskilda sektioner för viktigare områden. Romfördraget föreskriver t.ex. att den skall ha en särskild jordbrukssektion, se vidare del I avsnitt 9.7.

Kommittéer under kommissionen

Kommittéerna är indelade efter generaldirektorat och kommittéer av intresse för jordbruksområdet återfinns under ett flertal rubriker förutom "agriculture". I det följande redovisas de av kommissionens kommittéer inom jordbruksområdet som Jordbruksverket känner till.

Kommissionens rådgivande kommittéer

- Rådgivande kommittén för sociala frågor rörande jordbrukare och deras familjemedlemmar (kommissionens beslut 87/85/EEG),
- Rådgivande kommittén för frågor rörande jordbrukets strukturpolitik (kommissionens beslut 87/83/EEG),
- Rådgivande kommittén för spridande av information om jordbruket (kommissionens beslut 86/200/EEG),
- Rådgivande veterinära kommittén (kommissionens beslut 87/89/EEG),
- Rådgivande veterinära utbildningskommittén (rådets beslut 78/1078/EEG),
- Rådgivande kommittén för skydd av djur som används för vetenskapligt bruk (kommissionens beslut 90/67/EEG),

Rådgivande kommittéer för den gemensamma organisationen av marknaden för:

- spannmål (kommissionens beslut 87/70/EEG),
- ris,
- griskött (kommissionens beslut 87/71/EEG),
- fjäderfäkött (kommissionens beslut 87/73/EEG),
- ägg (kommissionens beslut 87/74/EEG),
- socker (kommissionens beslut 87/75/EEG),
- råtobak (kommissionens beslut 87/78/EEG),

- färska och beredda frukter och grönsaker (kommissionens beslut 87/79/EEG),
- vinodling (kommissionens beslut 87/80/EEG),
- humle (kommissionens beslut 87/81/EEG),
- silkesmaskar,
- levande växter och blomsterodling (kommissionens beslut 87/82/EEG),
- utsäde (kommissionens beslut 87/84/EEG),
- oljor och fetter, två specialsektioner (kommissionens beslut 87/87/EEG),
  (a) oliver och därav erhållna produkter
  (b) oljefrön och därav erhållna produkter
- mjölk och mjölkprodukter (kommissionens beslut 87/88/EEG),
- lin och hampa (kommissionens beslut 87/90/EEG),
- nötkött (kommissionens beslut 87/91/EEG),
- får- och getkött (kommissionens beslut 87/93/EEG),
- bomull,
- kork.

Kommissionens förvaltningskommittéer

Förvaltningskommittéer för den gemensamma organisationen av marknaden för:
- spannmål,
- griskött,
- fjäderfäkött och ägg,
- mjölk och mjölkprodukter,
- frukt och grönsaker,
- vin,
- socker,
- oljor och fetter,
- nötkött,
- produkter beredda av frukt och grönsaker,
- levande växter och blomsterprodukter,
- tobak,
- humle,
- utsäde,
- lin och hampa,
- torkat foder,
- får och getter.

Kommissionens vetenskapliga kommittéer

- Vetenskapliga kommittén för veterinärmedicinska frågor (kommissionens beslut 81/651/EEG),
- Vetenskapliga kommittén för husdjurens näringsfysiologi (kommissionens beslut 76/791/EEG),
- Vetenskapliga kommittén för bekämpningsmedel (kommissionens beslut 78/436/EEG).

Kommissionens ständiga kommittéer

- Ständiga kommittén för fytosanitära frågor (rådets beslut 76/894/EEG),
- Ständiga kommittén för ekologiskt jordbruk,
- Ständiga kommittén för utsäde och förökningsmaterial inom jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk (rådets beslut 66/399/EEG),
- Ständiga kommittén för husdjursavel (rådets beslut 77/505/EEG),
- Ständiga kommittén för jordbruksforskning,
- Ständiga foderkommittén (kommissionens beslut 87/76/EEG),
- Ständiga kommittén för jordbruksstatistik (rådets beslut 72/279/EEG),
- Ständiga veterinärkommittén.

Övriga kommittéer under kommissionen

- Gemensamt möte mellan förvaltningskommittéerna för jordbruksprodukter,
- Gemensamt möte mellan förvaltningskommittéerna för
  - agromonetära frågor,
  - handelshindermekanismer,
  - konkurrensvillkor inom jordbruket,
- Gemensamma kommittén för lantarbetarnas sociala problem (kommissionens beslut 74/442/EEG),
- Kommittén för informationssystemet avseende jordbrukets bokföringsuppgifter,
- Kommittén för europeiska jordbrukets strukturanpassnings- och garantifond,
- Inspektionskommittén för tillämpning av klassificeringssystemet för slaktkroppar av vuxna nötkreatur (kommissionens beslut 83/471/EEG),
- Regionalpolitiska kommittén (lyder under både kommissionen och rådet) (kommissionens beslut 75/185/EEG),
- Förvaltningskommittén för inkomststöd till jordbruket (kommissionens beslut 89/768/EEG),
- Kommittén för landsbygdsutveckling och jordbrukets struktur (kommissionens beslut 88/2052/EEG).

Ad hoc-kommitté

- Kommittén för supplementära handelsmekanismer

Arbetsgrupper och kommittéer under rådet

- Särskilda jordbrukskommittén (SJK),
- Lantbruksråd och lantbruksattachéer,
- Agromonetära frågor,
- Finansiella frågor - jordbruk,
- Jordbrukets struktur,
- Jordbruksforskning,
- Statistiska undersökningar - jordbruk,

- Mjölk och mjölkprodukter,
- Nötkött,
- Fårkött,
- Griskött,
- Ägg och fjäderfä,
- Spannmål, ris och stärkelse,
- Potatis,
- Socker och isoglukos,
- Frukt och grönsaker,
- Blomsterodling,
- Oljor och fetter,
- Utsäde,
- Vin,
- Tobak,
- Humle,
- Lin och hampa,
- Silkesmaskar,
- Spritdrycker,
- Bomull,
- Ärter, bönor, åkerbönor och torkat foder,
- Jordbruk och veterinära frågor,
- Djurfoder,
- Fytosanitära frågor,
- Utsäde och förökningsmaterial,
- Codex-standarder,
- Livsmedel,
- Zootekniska frågor,
- Chefer för veterinära organ,
- Standarder för livsmedelskvalitet.

4.3 EG-organ som Jordbruksdepartementet och Jordbruksverket bör vara företrädda i

Utgångspunkten för Jordbruksdepartementet och Jordbruksverket bör vara att Sverige skall vara representerat i alla kommittéer och arbetsgrupper inom sakområdet. Enda chansen att direkt eller indirekt påverka är att medverka i kommittéarbetet, även om arbetsfältet i några fall, t.ex. när det gäller silkesmaskar och olivolja, inte rör produktion som sker i Sverige. Däremot är det viktigt för Sverige att redovisa ståndpunkter också på dessa områden, eftersom produkterna omfattas av EG:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP). Sverige berörs därför av finansieringen av GJP-åtgärderna, som avser också de nu nämnda produkterna. En noggrann bevakning av alla områden är därför angelägen, vilket inte minst Danmarks erfarenheter ger belägg för.

Från jordbrukssynpunkt är det inte bara verksamheten under Generaldirektoratet VI för jordbruk utan också verksamheten under Generaldirektoratet XVI för regionalpolitik som är av betydelse.

Den faktiska representationen kan fullgöras av nedresta tjänstemän eller av tjänstemän vid den svenska representationen i Bryssel, allt beroende på omständigheterna vid det enskilda tillfället. Det kan diskuteras om det är departementet, till vilket lantbruksråden vid representationen i Bryssel i detta sammanhang räknas, som alltid skall vara företrätt i arbetsgrupperna. I princip bör normalt så vara fallet, men också tjänstemän från fackmyndigheten, i detta fall främst Jordbruksverket, bör kunna företräda departementet efter vederbörlig instruktion. Det kan i vissa fall vara helt beroende på tillgången på personal eller den aktuella frågans betydelse för Sverige.

Statens jordbruksverk delar departementets uppfattning att det är viktigt att Sverige skall ingå i alla kommittéer och arbetsgrupper inom verksamhetsområdet.

4.4 Uppgifter och organisation i integrationsarbetet

Jordbruksdepartementet

Jordbruksdepartementets uppgifter i arbetet inför EES-avtalet har varit att samordna de olika delområden som omfattas av avtalet, nämligen veterinära och fytosanitära frågor, däri inbegripet utsädesfrågor, lagstiftning på livsmedelsområdet, handel med vin och sprit, råvaruprisutjämning för beredda livsmedelsprodukter, foderlagstiftning, liksom särskilda arrangemang på fiskets område. Däremot omfattas inte själva jordbruks- och fiskeripolitiken (GJP och GFP) av EES-avtalet. I ett medlemskapsperspektiv är dessa senare områden aktuella för förhandlingar.

Jordbruksdepartementet har under EES-förhandlingarna inte haft någon särskild förhandlingsorganisation i annan mening än att chefen för departementets internationella sekretariat i sin egenskap av ordförande i undergruppen för jordbruk, fiske och livsmedel samordnat kontakterna med berörda myndigheter och organisationer. Själva förhandlingarna har dock, med undantag för förhandlingar om ett bilateralt jordbruksavtal, bedrivits under Utrikesdepartementets handelsavdelnings ledning inom ramen för EFTA.

Inför medlemskapsförhandlingarna med EG har man organiserat om departementets beredningsarbete. Det har därvid varit av betydelse att Jordbruksdepartementet fått ett större eget ansvar vid dessa förhandlingar än vid EES-förhandlingarna. Två ledningsgrupper, en för jordbruk och trädgårdsnäring samt en för fiske, båda under statssekreterarens ordförandeskap, har inrättats. Härtill kommer tre särskilda arbetsgrupper inom området jordbruk och trädgårdsnäring. Av dessa är en avsedd för frågor om marknadsregleringar och priskompensation, en för direkta stödåtgärder

samt en för sanitära och miljörelaterade frågor. För fiske finns en särskild arbetsgrupp. Också för jakt finns en arbetsgrupp.

Arbetsgrupperna har till uppgift att studera EG-kommissionens utlåtande över Sveriges ansökan om medlemskap. De skall också identifiera och konkretisera centrala frågeställningar och problem inom Jordbruksdepartementets område. Arbetsgrupperna skall således medverka med underlag till departementets förslag till ställningstaganden. Arbetet i arbetsgrupperna redovisas och diskuteras sedan i ledningsgrupperna, inför det slutliga beredningsarbetet i departementet och innan regeringen tar slutlig ställning i centrala frågor. Varken arbetsgrupperna eller ledningsgrupperna skall formulera de svenska ståndpunkterna.

En särskild förhandlingschef på ambassadörsnivå har utsetts för EG-förhandlingar inom jordbruksområdet. Däremot sker ingen ändring i departementets linjeorganisation med anledning av förhandlingsverksamheten utan sakenheterna svarar som tidigare inom departementet för sakfrågorna med internationella sekretariatet som förhandlingssamordnare.

När det gäller perspektivet av ett EG-medlemskap kan en integration på departemental nivå förutses av rent nationella frågor och EG-frågor. Detta innebär att någon skillnad mellan "nationellt" och "internationellt" i den meningen inte kommer att bestå. Ett steg i denna riktning är att en särskild enhet för fiskefrågor inrättats den 1 januari 1993. Till denna förs såväl nationella som internationella fiskefrågor.

Från resurssynpunkt innebär arbetet vid medlemskap betydande ansträngningar. En omfattande reseverksamhet med klara instruktioner till representerande tjänstemän liksom en nära samordning med delegationen i Bryssel är en förutsättning för arbetets bedrivande. Också återrapporteringen blir en viktig faktor. Genom åren har emellertid betydande erfarenheter vunnits av sådant arbete. Också erfarenheterna från Danmark kan ge en betydande vägledning när det gäller att forma riktlinjerna för framtiden.

Jordbruksverket

Regeringen har för Jordbruksverkets del klart angett att EG-frågorna har högsta prioritet. Verket har också fått ökade anslag för att kunna intensifiera sin verksamhet på området. Verket kommer under innevarande år att nyanställa ca 20 personer för att arbeta med EG-frågor.

Jordbruksverket inrättades den 1 juli 1991 och den organisation som då bildades var i hög grad inriktad på att möta ett intensifierat arbete med internationella frågor. Bl.a. inrättades en särskild internationell avdelning som ansvarar för såväl marknadsfrågor som vissa växt- och djurfrågor. Detta gjordes bl.a. i syfte att säkerställa att olika aspekter på internationella frågor skulle kunna vävas samman till en helhetssyn.

Självklart sker emellertid också ett omfattande arbete med EG-frågor ute på andra avdelningar. Verket har ca 20 projekt igång som rör EG-frågor. Fem av dessa är mycket omfattande och involverar personal från samtliga avdelningar på myndigheten.

EES- och EG-arbetet utgör således en mycket tung och ökande del av verkets verksamhet. För att säkerställa att det inte sker något dubbelarbete och att information till och från externa kontakter blir så enhetlig som möjligt har också inom internationella avdelningen inrättats ett EG-sekretariat på fyra personer. Någon av dessa personer ingår bl.a. i samtliga pågående projekt på EG-området.

Verket arbetar alltså med en matrisstruktur bestående av den formella organisationen och projektgrupper som skär tvärs igenom denna. Detta ger organisationen stor flexibilitet och en bred kunskapsbas.

Inga särskilda beslutsprocesser har införts för att hantera EG-frågorna.

Jordbruksverket har en omfattande informationsverksamhet. När det gäller EG-frågor lämnas bl.a. information till Sveriges lantbrukare via länsstyrelserna. Verket ger också ut ett särskilt nyhetsbrev om internationella frågor och har täta kontakter med Jordbruksdepartementet och Utrikesdepartementets handelsavdelning.

4.5 Former för samverkan

Jordbruksdepartementet

Några särskilda riktlinjer för samarbetet mellan departement och myndighet har man inte behövt dra upp. Sedan många år tillbaka har Statens jordbruksnämnd, vars arbetsuppgifter den 1 juli 1991 övertogs av Jordbruksverket, fungerat som en utredningsinstans åt Jordbruksdepartementet i bl.a. internationella och handelspolitiska frågor. I detta avseende kan förhållandet mellan departementet och nämnden/verket jämföras med Kommerskollegiums förhållande till Utrikesdepartementets handelsavdelning. Under olika faser av integrationssträvandena inom Norden och Europa, liksom under tidigare och pågående GATT-förhandlingar, har ett nära samarbete mellan departement och myndighet ägt rum i jordbrukspolitiska frågor.

Det finns således, enligt Jordbruksdepartementet, en god grund för fortsatt samarbete, något som senast visats under EES-förhandlingarna och som kommer att vara av stor betydelse också under medlemskapsförhandlingarna. Kontakterna är mestadels informella men ibland ges formella uppdrag med begäran om konsekvensutredningar eller andra sakbedömningar. Jordbruksverkets uppgift som administrator av den svenska jordbrukspolitikens stödsystem är givetvis av väsentlig betydelse i ett medlemskapsperspektiv. Verket har också många egna kontakter med företrädare för intresseorganisationer och andra myndigheter, vilket är av betydelse för vidare information till departementet.

Beredningen av ett förhandlingsmandat kan ske på varierande sätt, beroende på sakfrågans omfattning och betydelse. Normalt sker förberedande kontakter på lägre tjänstemannanivå. Jordbruksverket medverkar med sakunderlag inklusive statistik. Kontakter tas med andra berörda myndigheter. Härefter sker en samordning mellan berörd sakenhet och

internationella sekretariatet. Innefattar ärendet juridiska komplikationer kopplas också rättssekretariatet in. Parallellt hålls kontakt med Utrikesdepartementet, oftast med dess handelsavdelning. Om ytterligare något departement är berört kontaktas också detta. Härefter sker föredragning för statssekreteraren och därefter för jordbruksministern. Normalt anges förhandlingspositionen i en promemoria.

Jordbruksverket

Statens jordbruksverk har täta och nära kontakter med Jordbruksdepartementet. Relationerna med departementet är enligt verkets mening mycket goda. I sak finns därför egentligen inget behov av förändringar. Möjligen kan den stora volymökningen till följd av EG-arbetet på sikt göra det nödvändigt att formalisera vissa rutiner.

4.6 Hittillsvarande erfarenheter och behov

Jordbruksdepartementet

I sista hand har regeringen/departementet ansvaret för utformningen av ett förhandlingsmandat. Detta förutsätter i det löpande beredningsarbetet kontakter med myndigheter och intresseorganisationer.

En faktor som inte nog kan framhållas är den snabbhet med vilken beslutsunderlag måste tas fram för ställningstagande både gentemot kommissionen och inom rådet. Täta sammanträden och andra kontakter för korta beslutsprocesser är en förutsättning för ett effektivt arbete. Jordbruksverket får i stor utsträckning anpassa sina arbetsförhållanden till dessa krav, en process som för övrigt inletts. Verkets uppgift som självständig instans i olika sakfrågor kan komma att begränsas när det gäller den policyskapande delen av verksamheten.

Jordbruksverket

Eftersom Jordbruksverket administrerar det nationella jordbruksstödet i dag och kan antas komma att administrera även EG-stödet till Sverige vid ett medlemskap, är det viktigt att överväga verkets mera principiella roll på sikt. De täta kontakter som äger rum mellan departement och verk och särskilt mellan enskilda tjänstemän kan möjligen leda till oklarhet om verkets egen inställning i olika frågor. Det är därför av vikt att remissyttranden inhämtas när detta är lämpligt med hänsyn till en aktuell sakfrågas vikt och den tid som står till förfogande.

Behovet av formella instruktioner får bedömas efter omständigheterna. Erfarenheterna från tidigare förhandlingsarbete får därvid tas till vara. Samordningen är av största betydelse för att regeringens politiska intentioner skall kunna drivas med framgång och få ett effektivt genomslag. De mera detaljerade instruktions- och rapporteringsrutiner som kan

behövas får övervägas. Fullt klart är att medlemskapet kräver stora personella resurser för att det mångfacetterade EG-arbetet skall kunna bevakas fullt ut från svensk sida.

De hittillsvarande erfarenheterna för verkets del när det gäller samarbete med departmentet i internationella frågor hänför sig främst till möten i OECD och GATT. Där har det fungerat så att verket fått dagordningen för ett sammanträde i något av dessa organ för yttrande. Yttrandet har lämnats till departementet och i regel har därefter verkets handläggare i sin expertroll rest ensam till mötet i fråga. Oftast har det då varit frågor om möten rörande olika varuområden, t.ex. mejerivaror.

Enligt verkets uppfattning är det mycket viktigt att verkets personal även i fortsättningen har möjlighet att delta i expertgrupper av olika slag för att verksamheten skall fungera.

Företrädare för Jordbruksverket ingår i dag i den ledningsgrupp för jordbruk och trädgårdsnäring som inrättats på departementet under statssekreterarens ordförandeskap och i de tre särskilda arbetsgrupper som också inrättats.

I framtiden är det möjligen volymökningen av arbetsuppgifter med internationell anknytning som kan leda till ett behov av nya rutiner i kontakterna mellan verket och departementet. Strukturen på den statliga förvaltningen i Sverige, med stora myndigheter och små departement, medför förmodligen att verkets tjänstemän i egenskap av experter kommer att i stor utsträckning engageras i kommittéarbete. Det lär då exempelvis bli betungande för departementet om representanterna skall utses formellt inför varje enskilt möte. Förmodligen måste vissa mer generella förordnanden utfärdas.

När det gäller verkets kontakter med intresseorganisationer m.m. finns det i dag ett ganska väl utbyggt nät. Verket har knutit till sig 15 rådgivande organ med representanter för olika branscher och organisationer. Dessa rådgivande organ har regelbundet sammanträden för informationsutbyte och diskussioner.

Inte sällan anges det också i uppdrag från regeringen att samråd skall ske med olika intressenter, t.ex. Lantbrukarnas riksförbund (LRF).

För närvarande tas kontakter från departementet ofta "långt ner" i organisationen på Jordbruksverket. Detta kommer sannolikt att bli fallet även i framtiden. Det blir då ett internt problem inom verket att sprida den information som departementskontakterna ger upphov till. Jämfört med vissa andra länder i Europa bör Sverige ha lättare att lösa ett sådant informationsproblem, eftersom vi här har sammanfört myndigheter som i andra länder är fristående från varandra.

5 Konkurrensområdet (Näringsdepartementet och Konkurrensverket)

5.1 Konkurrensverkets uppgifter

Konkurrensverket skall främja en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet. I uppgifterna ingår att tillämpa konkurrenslagstiftningen, föreslå avregleringar och verka för en ökad konkurrens i den offentliga sektorn. Vid tillämpningen av den nya konkurrenslagen och i verkets arbete i övrigt skall EG:s rättspraxis vara vägledande. Internationella förhållanden skall analyseras och beaktas. Som den behöriga myndigheten på konkurrensområdet åläggs verket uppgifter inom ramen för tillämpningen av EES-avtalet och, vid ett svenskt medlemskap i EG, av EG:s regelverk.

5.2 EG-organ inom konkurrensområdet

Rådgivande kommittéer under kommissionen

Inom EG finns för närvarande fem rådgivande kommittéer på konkurrensområdet, samtliga under kommissionen.

Regler om inrättande av sådana kommittéer finns i rådsförordningen (EEG) nr 17/62 angående tillämpningen av artikel 85 (förbud mot konkurrensbegränsande samarbete) och artikel 86 (missbruk av dominerande ställning) i Romfördraget samt i rådsförordningen (EEG) nr 4064/89 (kontroll av företagskoncentrationer). Tre av de fem rådgivande kommittéerna har uppgifter som rör tillämpning av konkurrensreglerna inom transportområdet (sjöfart, landtransporter och flyg) och regleras i rådsförordningarna (EEG) nr 1017/68, 4056/86 och 3975/87.

De rådgivande kommittéerna har uppgifter vid behandlingen av enskilda ärenden enligt EG:s konkurrensregler. Vidare konsulteras experter från medlemsländerna i de rådgivande kommittéernas verksamhet vid förberedelser av ny lagstiftning. Det kan gälla sådana bestämmelser som kommissionen kan besluta om, t.ex. förordningar och tillkännagivanden, men ett motsvarande samråd på expertnivå sker också när kommissionen utarbetar förslag till rådsförordningar. Formellt torde det finnas skillnader mellan behandlingen av enskilda ärenden och lagstiftningsfrågor. Det

förefaller som om de rådgivande kommittéernas roller i lagstiftningssammanhang inte har reglerats genom förordningsbestämmelser utan snarare har ad hoc-karaktär. Också nationella myndigheter rådfrågas i lagstiftningsfrågor. Vidare hålls återkommande s.k. regeringsexpertkonferenser.

En gång per år hålls ett s.k. generaldirektörsmöte, dvs. ett möte mellan konkurrensmyndigheternas generaldirektörer samt generaldirektören för kommissionens konkurrensdirektorat, Generaldirektorat IV.

Under EES-förhandlingarna uppgav företrädare för kommissionen att de rådgivande kommittéerna sedan år 1986 haft ca 400 ärenden till behandling. Endast i två fall hade en majoritet av medlemsländernas representanter haft en annan mening än kommissionen.

Enligt förordningarna får varje medlemsland utse en representant i "förordning 17-kommittén", två i vardera av transportkommittéerna och en eller två i koncentrationskommittén. Diskussionerna i kommittéerna förs på en hög professionell och teknisk nivå, utan politiska övertoner.

Innan den rådgivande kommittén konsulteras i ett ärende kan på begäran förhör hållas med det eller de företag som ärendet avser. Varje medlemsland får utse en tjänsteman som är närvarande vid sådana förhör.

Rådsarbetsgrupper

Efter det att kommissionen överlämnat förslag till rådsförordningar finns utrymme för kommentarer från medlemsländernas konkurrensexperters sida. Expertmedverkan sker då i rådsarbetsgrupper, som tillkallas vid varje särskilt tillfälle.

Ekonomiska och sociala kommittén

Ekonomiska och sociala kommittén yttrar sig över den årliga konkurrensrapport som kommissionen lägger fram. I kommittén ingår en medlem från varje land.

5.3 EG-organ som Näringsdepartementet och Konkurrensverket bör vara företrädda i

Danska organisationen av EG-arbetet

Den danska uppläggningen av EG-arbetet inom konkurrensområdet ger intressant information inför svenska överväganden om hur vi skall organisera oss. Följande har kunnat inhämtas om det danska systemet.

Direktören för Konkurrensrådet har utsetts till representant i samtliga rådgivande kommittéer. Den andra representanten i transportkommittéerna utses av Trafikministeriet. I praktiken deltar Konkurrensrådets chef endast i ett möte per år, det s.k. generaldirektörsmötet. I övrigt deltar ersättare i kommittésammanträdena, som regel flera tjänstemän. Konkurrensrådet

låter, som en form av internutbildning, olika tjänstemän delta i kommittésammanträdena. Valet av tjänstemän kopplas till det sakområde som ärendet berör. Rollen som den fasta ersättaren för direktören faller på tjänstemän som särskilt ansvarar för internationella frågor.

När det gäller nationell medverkan i behandlingen av enskilda ärenden ligger initiativet hos Konkurrensrådet. Det sker således ingen genomgång med sakansvarigt ministerium före mötena och representanterna har inte några instruktioner från den politiska nivån. Däremot informeras det berörda ministeriet och Utrikesministeriet i efterhand.

Normalt deltar samma tjänstemän från Konkurrensrådet vid behandling av lagstiftningsfrågor som vid behandling av enskilda ärenden. Före deltagande i kommittésammanträdena om lagstiftningsfrågor anordnas alltid förmöten. Lagstiftningsfrågor behandlas också i det danska "specialudvalg" för konkurrensfrågor i vilket även företrädare för näringslivet ingår. Vidare remitteras förslag rörande ändringar i konkurrensreglerna till ett stort antal berörda organisationer.

I rådsarbetsgrupper som tillkallas för lagstiftning på konkurrensområdet företräds Danmark normalt av en person från Industriministeriet, en person från Konkurrensrådet och en person från Danmarks ständiga representation i Bryssel. Utrikesministeriet har en tyngre roll i rådets behandling av ny lagstiftning än när beslutanderätten ligger på kommissionen.

EG-organ som Näringsdepartement och Konkurrensverket bör vara företrädda i

Utgångspunkten bör vara att Sverige skall vara företrätt i de olika EG-organ som finns inom konkurrensområdet. Den danska modellen är en bra förebild när vi nu överväger hur arbetet skall organiseras.

När det gäller grupper som behandlar enskilda ärenden framstår det som givet att Konkurrensverket skall företräda Sverige. Det är klart olämpligt med inblandning från regeringskansliets sida i sådana frågor. Det innebär att förmöten med företrädare för departementet inte heller bör hållas inför sammanträden då enskilda ärenden skall behandlas.

När lagstiftningsfrågor diskuteras i rådgivande kommittéer bör som regel Konkurrensverket vara företrätt. Det kan också finnas skäl för departementet att medverka, bl.a. med hänsyn till att meddelande av gruppundantag och överväganden om förändringar av dessa (inom ramen för den nationella lagstiftningen) behandlas i dessa kommittéer.

5.4 Uppgifter och organisation i integrationsarbetet

Näringsdepartementet

Näringsdepartementet har ansvar för arbetet med konkurrensfrågor. Inom departementet hör frågorna till enheten för marknad och konkurrens. Departementets integrationsarbete på konkurrensområdet har haft en nära koppling till den svenska EG-arbetsgruppen och EFTA:s expertgrupp för konkurrensfrågor.

Departementsledningen har under EES-förhandlingarna regelbundet fått information om arbetsläget. Detta har exempelvis varit aktuellt i samband med viktigare skeden i förhandlingsarbetet samt inför kontakter med politiker och tjänstemän inom EG.

Enheten ansvarar för EG-arbetsgruppen för konkurrensfrågor, som ingår i organisationen för integrationsarbetet. I gruppen ingår företrädare för Närings-, Justitie-, Finans- och Försvarsdepartementen, Utrikesdepartementets handelsavdelning, Marknadsdomstolen, Konkurrensverket och Kommerskollegium. I den referensgrupp som knutits till arbetsgruppen ingår företrädare för näringslivsorganisationer och de fackliga organisationerna.

Arbetet i arbetsgruppen har hittills dominerats av förberedelserna inför EES-avtalet. Bland de frågor som tagits upp till behandling märks identifieringen av de för ett EES-avtal relevanta konkurrensbestämmelserna i EG:s regelverk och formerna för samverkan mellan EG och EFTA-länderna. Nu inriktas arbetet mot förhandlingarna om ett svenskt EG-medlemskap. Underlag för förhandlingarna utarbetas.

Olika typer av information om konkurrensfrågor har behandlats av gruppen. Underlag har tagits fram till de s.k. Grönböcker som Utrikesdepartementets handelsavdelning utarbetar. Gruppen håller också kontakt med företagens organisationer om behov av information om de nya konkurrensreglerna till följd av EES-avtalet.

Förutom EG-arbetsgruppen för konkurrensfrågor finns ytterligare en EG-arbetsgrupp som leds av Näringsdepartementet, nämligen arbetsgruppen för närings- och energipolitik. Därutöver är Näringsdepartementet representerat i följande arbetsgrupper för integrationsarbetet: arbetsliv och arbetsmiljö, integrationsrättsliga frågor, regionalpolitik, handelspolitik, tekniska handelshinder, immaterialrättsliga frågor, jordbruk, livsmedel, fiske/gränskontrollfrågor, civilrättsliga frågor, informationsfrågor samt Euratom. Inom Näringsdepartementet har en samverkansgrupp bildats för EES/EG-frågor. I gruppen ingår minst en handläggare från varje berörd sakenhet och sekretariat.

Inför EES-förhandlingarna inrättades en expertgrupp för konkurrensfrågor inom EFTA. Gruppens huvudsakliga uppgift har varit att bidra med underlag till EES-förhandlingarna och att göra vissa förberedelser avseende uppgifter som kommer att ligga på ESA. Gruppen arbetar för närvarande med införlivandet av EES-avtalet. Regelbundna möten hålls med tjänste-

män från kommissionen. Gruppen har genom denna kontakt möjligheter att under hand till kommissionen lämna synpunkter på ändringar som övervägs i EG-reglerna om konkurrens. I och med att ESA börjar sitt arbete faller dessa arbetsuppgifter till största delen bort och gruppens arbete måste omprövas inför EES-avtalets ikraftträdande. De arbetsuppgifter som blir kvar bör till stor del kunna övertas av ESA.

Nya samarbetsstrukturer, som berör arbetet med konkurrensfrågorna, kan vidare komma att bildas under Gemensamma EES-kommittén.

Konkurrensfrågorna har under EES-förhandlingarna till stor del fått sin lösning genom gruppens arbete och den har, trots sin ställning som undergrupp till EFTA:s förhandlingsgrupp I, haft en central betydelse. Den har också varit mycket värdefull när det gäller kontakterna med tjänstemännen inom EG-kommissionen.

På konkurrensområdet finns ett nordiskt samarbete med bl.a. årliga möten, i vilka departement och myndigheter medverkar. Danskarna bidrar varje år med bl.a. en EG-redovisning.

På myndighetsnivå har erfarenheter av det hittillsvarande EES/EG-arbetet tagits till vara vid organiseringen av det nya Konkurrensverket.

Konkurrensverket

Konkurrensverkets nuvarande organisation utformades i samband med att myndigheten inrättades den 1 juli 1992. Ansvaret för de internationella frågorna har lagts på ett särskilt internationellt sekretariat, direkt under verkschefen. Chefen för internationella sekretariatet ingår i verkets ledningsgrupp.

Det internationella sekretariatet har dels en expertfunktion inom myndigheten, dels en operativ funktion. I expertfunktionen svarar sekretariatet bl.a. för att bevaka den internationella utvecklingen, stå som mottagare av internationell information till verket och sprida sådan information vidare till andra enheter. Sekretariatet biträder också andra enheter med analyser av internationella förhållanden, exempelvis i fråga om EG:s rättspraxis. En viktig uppgift för internationella sekretariatet är att besvara externa förfrågningar rörande internationella förhållanden på konkurrensområdet.

Internationella sekretariatets operativa funktion innebär att sekretariatet handlägger ärenden med internationell anknytning, exempelvis remisser och ärenden som avser luftfartsavtalet Sverige-Norge-EG och EES-avtalet. Sekretariatet kan därvid begära biträde från de branchinriktade byråerna.

Generaldirektören har hittills - i samband med bl.a. EES-förhandlingarna - i hög grad varit engagerad i det internationella arbetet. Internationella sekretariatet har därvid biträtt generaldirektören i en stabsfunktion. I den mån EES-arbetet har påkallat instruktioner från regeringskansliet till myndigheten, har dessa gått direkt till generaldirektören. Information av mer allmänt slag, exempelvis rörande verksamheten i regeringskansliets integrationsarbetsgrupper, har däremot ofta kanaliserats via internationella sekretariatet. Ansvarsfördelningen och styrningen

avseende EES-arbetet har inte följt andra principer än de som gäller för myndighetens övriga verksamhet.

Förutom i den tidigare nämnda arbetsgruppen för konkurrensfrågor deltar Konkurrensverket också i flera andra arbetsgrupper inom regeringskansliet, t.ex. i grupper för TBT-frågor, transporter, finansiella tjänster och för jordbruk och livsmedel. Verket deltar också i beredningsgruppen för Europafrågor.

De krav som ställs på myndigheten vid ett medlemskap förutses göra sig gällande fullt ut redan i och med EES-avtalets ikraftträdande. Myndigheten kommer då att nära och fortlöpande samverka med och på begäran biträda EFTA:s övervakningsmyndighet ESA vid dess tillämpning av EES-avtalets konkurrensregler. Ansvaret för denna samverkan förutses komma att ligga på internationella sekretariatet. Konkurrensverket kommer vidare att engageras i frågor rörande regelutvecklingen inom EES på konkurrensområdet. Därvid kommer samverkan med Näringsdepartementet att ha stor betydelse. Denna samverkan förutses dock inte medföra några risker när det gäller den för en lagtillämpande myndighet nödvändiga, oavhängiga ställningen.

Vid ett EG-medlemskap kommer Konkurrensverkets samverkan med ESA att ersättas med en motsvarande samverkan med EG-kommissionen. I övrigt förutses inte några väsentliga förändringar av förutsättningarna för verksamheten. Först när erfarenheter vunnits av verksamheten under EES-avtalet blir det möjligt att bedöma om det finns anledning att förändra organisationen av den internationella verksamheten inför ett EG-medlemskap.

5.5 Former för samverkan

På grund av den tidigare inriktningen av arbetsuppgifterna på pris- och konkurrensområdet har det varit naturligt för regeringskansli och myndighet att ha ett nära samarbete. Detta har också kännetecknat EES/EG-arbetet. Arbetet i arbetsgruppen och EFTA:s expertgrupp har varit styrande för departementets beredningsarbete. Ordföranden i den svenska delegationen till undergruppen under EFTA:s förhandlingsgrupp I har medverkat i avstämningar med departementsledningen. Formell instruktionsgivning har inte förekommit från departementets sida. Det har hänt att chefsförhandlarna i EFTA:s expertgrupp för konkurrensfrågor haft direktkontakter med den svenska delegationens ordförande i undergruppen.

Arbetsgruppens sammanträden har ofta varit gemensamma med referensgruppen och erfarenhetsutbytet med främst näringslivets organisationer har varit värdefullt. De olika stegen i förhandlingarna har kunnat förankras väl.

5.6 Hittillsvarande erfarenheter och behov

Erfarenheterna av den nuvarande organisationen för samverkan inom konkurrensområdet måste anses goda och den bör kunna utgöra en bas för den ordning som framdeles skall gälla för EG-arbetet. Några påpekanden måste dock göras när det gäller ärendenas karaktär.

Beredning av enskilda ärenden

Redan genom EES-avtalet kommer Konkurrensverket att ha en roll när det gäller sådana ärenden rörande enskilda företag som hanteras enligt EES-avtalets konkurrensregler. Det blir här fråga om sådan myndighetsutövning av Konkurrensverket som regeringen enligt 11 kap. 7 § regeringsformen inte får lägga sig i.

Lagstiftnings- och policyfrågor

Det är regeringens uppgift att forma den politik som skall styra Sveriges agerande i EES:s och EG:s olika organ. En systematisk beredning med olika intressenter är påkallad när det gäller lagstiftnings- och policyfrågor på konkurrensområdet. Det gäller att hitta en ordning som är snabb och effektiv.

Arbetsgruppen för konkurrensfrågor bör kunna hantera frågor om svenska ståndpunkter och strategier. Gruppens arbete bör därvid till viss del läggas upp på ett nytt sätt och vissa tyngdpunktsförskjutningar bör göras. Gruppen bör inom ramen för sitt mandat arbeta mer aktivt när det gäller lagstiftningsfrågor och policyfrågor. Ansvarsfördelningen mellan gruppens medlemmar bör vidare vara tydligare. Representationen bör också ses över och antalet medlemmar sannolikt begränsas. Konkurrensfrågorna berör många sektorer i samhället och alla dessa intressen kan inte vara företrädda i gruppen. Arbetet i gruppen kan lämpligen kompletteras med sedvanlig gemensam beredning. Offentliga monopol är exempel på viktiga konkurrensfrågor som ligger i andra departement.

Referensgruppen till EG-arbetsgruppen bör ha förutsättningar att kunna fungera som ett organ för hearing och remissbehandling. Representationen bör dock ses över och vara mer strikt än för närvarande.

Vid sidan av arbetet i EG-arbetsgruppen kommer snabba kontakter att behövas mellan departement och myndighet. Dessa får skötas informellt.

Sveriges representation i grupper inom ESA/EG-kommissionen

Hur Sverige bör vara företrätt i olika organ har redan berörts. Huvudregeln är att Konkurrensverket företräder Sverige när enskilda ärenden behandlas och departementet och/eller Konkurrensverket när det gäller lagstiftningsfrågor.

Regeringens instruktioner

Instruktionerna för den som är ombud i lagstiftningsarbete bör vara tydligare än för närvarande. Vidare bör som regel förmöten hållas.

Sveriges fasta representation i Bryssel bör på ett aktivt sätt hjälpa till med att föra fram svenska ståndpunkter.

Regelgivningen på hemmaplan

EES/EG-utveckling av reglerna på konkurrensområdet kommer fortlöpande att kräva åtgärder för genomförande i Sverige. Riksdagen, regeringskansliet och myndigheterna kommer att vara berörda (lagändringar, förordningar, riktlinjer m.m.). Rätt förvaltningsnivå för besluten måste bestämmas. Det bör dock framhållas att utvecklingen av rättsakterna inom EES/EG inte bedöms ge något särskilt omfattande införlivningsarbete.

Kraven på information till marknadens aktörer om förändringar i regelverket kommer att vara omfattande och återkommande.

6 Socialförsäkringsområdet (Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket)

6.1 Riksförsäkringsverkets uppgifter

Riksförsäkringsverket (RFV) leder och utövar tillsynen över administrationen av de allmänna försäkrings- och bidragssystemen. Verksamhetsområdet omfattar bl.a. den allmänna försäkringen, dvs. sjukförsäkring med tandvårdsförsäkring, föräldraförsäkring, folkpensionering, tilläggspensionering samt kommunala bostadstillägg, delpensionsförsäkring och arbetsskadeförsäkring, allmänna barnbidrag och bidragsförskott. Verket har också vissa handläggande uppgifter, bl.a. rörande yrkesskadeärenden och förvaltning av vissa fonder. När det gäller Socialdepartementets och Riksförsäkringsverkets integrationsarbete har kartläggningen begränsats till att omfatta verksamheten inom socialförsäkringsområdet.

6.2 EG-organ inom socialförsäkringsområdet

Rådet

Inför beslut i rådet finns under Coreper en *Ständig arbetsgrupp för sociala frågor*. De förslag från kommissionen inom socialförsäkringsområdet som har sådan omfattning att rådet skall besluta behandlas normalt först i denna grupp.

Huvuddelen av EG:s samarbete inom socialförsäkringsområdet sker i *Administrativa kommissionen*. Denna har inrättats för att sköta tillämpningen av rådets förordningar (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet för anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar och 574/72 om tillämpningen av förordningen 1408/71. Där regleras tillämpningen av systemen för social trygghet då anställda och egenföretagare flyttar inom gemenskapen. Administrativa kommissionen består av en företrädare för varje lands regering. Dessutom brukar ytterligare 2-4 personer per land delta vid varje möte.

Administrativa kommissionen har fem ordinarie möten per år. Vid dessa möten behandlas allehanda frågor, såväl vad gäller tillämpningen av förordningarna som rent administrativa frågor. Det kan gälla tolkningar av regelverket, blanketternas utseende eller praktiska förfaranden. Admini-

strativa kommissionens arbete resulterar i beslut som medlemsländerna förväntas följa, även om besluten inte är formellt bindande. Då EES-avtalet trätt i kraft kommer bl.a. dessa beslut att ha betydelse också för den svenska försäkringen. I Administrativa kommissionen utarbetas i praktiken kommissionens förslag till rådet om ändringar i förordningarna (EEG) nr 1408/71 och 574/72. Genom EES-avtalet får EFTA-länderna observatörsstatus i Administrativa kommissionen. Avsikten är att därigenom förbereda det gemensamma beslutsfattandet. Utöver ordinarie möten har Administrativa kommissionen fem möten per år för olika arbetsgrupper, med deltagande av samtliga medlemsländer. Här förbereds t.ex. ändringar i och tillägg till förordningar på olika delområden av socialförsäkringen.

Till Administrativa kommissionen är knuten en *Revisionskommitté* som undergrupp. Den är en del av Administrativa kommissionen och dess verksamhet regleras i ett beslut som Administrativa kommissionen fattat. Även där deltar samtliga länder i gemenskapen. EG-förordningarna förutsätter att de förmåner som ges till en person i ett annat land än det där han är försäkrad skall betalas av försäkringslandet. Revisionskommitténs uppgift är att göra beräkningar av kostnader och avgifter. Kommittén skall göra sammanställningar av ekonomisk information och bokslut. Den sammanträder tre gånger per år. Även i denna kommitté får EFTA-länderna genom EES-avtalet observatörsstatus. Kontakter med andra myndigheter eller organ kan behövas. Skälet är att man i Revisionskommittén gör beräkningar och granskar bokföringsmaterial av teknisk art. Utöver denna kommitté finns ytterligare en undergrupp till Administrativa kommissionen. Det är den grupp som sysslar med informationsöverföringen mellan länderna. Detta arbete har nu gått upp i en grupp kallad TESS. I denna grupp sysslar man med utformning av blanketter samt elektronisk överföring av information. För framtiden kan det tänkas att ytterligare undergrupper av ad hoc-karaktär inrättas.

Enligt artiklarna 82 och 83 i förordningen (EEG) 1408/71 skall det finnas en *rådgivande kommitté för migrerande arbetstagares sociala trygghet*. Denna kommitté består av företrädare för medlemsstaternas regeringar, arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer. Den sammanträder minst en gång om året och har till uppgift att, på begäran av kommissionen eller på eget initiativ, utreda frågor som uppkommer vid tillämpningen av de förordningar som finns inom området social trygghet (artikel 51 i Romfördraget). Kommittén skall också avge yttranden till kommissionen vad gäller ändringar i nämnda förordningar.

6.3 EG-organ som Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket bör vara företrädda i

Vid ett EES-avtal kommer Sveriges, liksom de övriga EFTA-ländernas observatörer, att få delta vid Administrativa kommissionens möten. När

det gäller Revisionskommittén kan man utgå från att Sverige även där kommer att behöva spela en aktiv roll.

Vid ett medlemskap kommer Sverige naturligtvis att delta i ännu större omfattning i dessa båda gruppers verksamhet. Även i arbetsgruppen TESS, vars uppgift är att påskynda och effektivisera utbytet av information som har betydelse för handläggningen av socialförsäkringsärenden, kommer Sverige att delta.

Den rådgivande kommittén för parterna på arbetsmarknaden blir aktuell först vid ett medlemskap. Där ingår av regeringarna utsedda representanter för organisationer på arbetsmarknaden.

Gruppen för sociala frågor under rådet bemannas normalt av någon från den ständiga representationen, ofta förstärkt med sakkunniga hemifrån.

Det finns alltså ett överblickbart antal grupper inom socialförsäkringsområdet. Begränsningarna på EG-sidan är enligt departementet främst av personell och lokalmässig natur. Dessutom är tolkfrågan ständigt aktuell.

Med hänsyn till komplexiteten i socialförsäkringsfrågorna kan man enligt Socialdepartementet utgå från att belastningen på den svenska administrationen, såväl i regeringskansliet som på myndigheterna, kommer att bli betydande. Stora krav kommer att ställas på kompetens och flexibilitet hos dem som deltar.

6.4 Uppgifter och organisation i integrationsarbetet

Socialdepartementet

De allmänna socialpolitiska frågorna bevakas av Socialdepartementets internationella sekretariat. Så snart frågorna får en mer konkret karaktär kopplas respektive sakenhet in. Den får svara för specialistfunktionen på respektive område. När det gäller frågor om personers rörlighet fungerar företrädare för Socialdepartementet som ordförande för den svenska delegationen vid förhandlingar i Bryssel.

Socialdepartementet har en arbetsgrupp för social- och hälsopolitiska frågor inför EG. I den gruppen ingår representanter för samtliga enheter på departementet. Till arbetsgruppen är knuten en referensgrupp med representanter för olika myndigheter och organisationer. En av dessa myndigheter är Riksförsäkringsverket.

Åtskilligt av arbetet i framför allt Administrativa kommissionen tar sikte på att fatta beslut eller att träffa överenskommelser med de andra EG-länderna. Besluten blir sedan bindande för medlemsländerna och, enligt EES-avtalet, efter viss inhemsk beslutsprocess bindande även för Sverige. Det innebär att regeringen formellt är det svenska organ som är representerat i grupperna. Beslut som fattas måste därför vara förankrade i departementet, även om deltagarna kommer från Riksförsäkringsverket eller någon försäkringskassa. Mängden av frågor och komplexiteten i dessa

leder till att man måste söka kompetens och arbetskraft också utanför departementet.

När det gäller förhandlingsfrågor har Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket tillsammans deltagit i den undergrupp för socialförsäkringsfrågor som arbetat under förhandlingsgrupp III i EES-förhandlingarna. I gruppen har ingått två representanter för departementet och en representant för verket. Underlag för förhandlingar i form av texter till bilagor m.m. har Riksförsäkringsverket regelmässigt levererat för arbetet i gruppen. Täta kontakter har också förekommit i olika frågor som aktualiserats under förhandlingsarbetets gång.

Riksförsäkringsverket

För Riksförsäkringsverkets del förefaller det rimligt att företrädare för departementet medverkar i de flesta sammanhangen men att också Riksförsäkringsverket deltar. När det gäller Revisionskommittén bör någon från verket delta. Dessutom kommer det att krävas kontakter med intresseorganisationer, framför allt Landstingsförbundet. Det handlar här i stor utsträckning om beräkningsarbete och liknande. Emellertid är besluten av sådan art att de måste vara nationellt förankrade. I en del arbetsgrupper, t.ex de som behandlar informationsfrågor, är deltagandet mer av expertkaraktär.

Riksförsäkringsverkets organisation är sådan att det finns ett antal enheter som har huvudansvar för de olika försäkringsområdena. Det innebär att frågor om pensioner, bidrag respektive sjukförsäkring ligger på olika enheter. Dessa enheter har ett totalt ansvar för sitt försäkringsområde. Man svarar för genomförande av reformer, systemutvecklingsarbete, författningar osv. Den nuvarande hanteringen av socialförsäkringskonventioner är dock samlad på verkets internationella sekretariat. När det gäller genomförande och tillämpning av EES-avtalet kommer detta ske i linjen. Även vid ett medlemskap i EG måste frågorna hanteras där de hanteras i dag, dvs. på sakenheten, där sakkunskapen finns. Det innebär att Riksförsäkringsverket inte har någon speciell EES-funktion, utan varje försäkringsområde svarar självt för tillämpningen av sin del av EES-avtalet. Vidare är verkets ambition att en så stor del av ärendehandläggningen som möjligt skall ske på försäkringskassorna, alltså inte i Riksförsäkringsverket. Vad gäller ärendehandläggningen kommer förändringar att ske. Det kommer exempelvis genom EES-avtalet inte längre att alltid vara aktuellt med kvittning av sjukvårdskostnader mellan länderna som fallet är enligt dagens konventioner. Vid ett EG-medlemskap kommer den stora volymen av ärenden att utgöra ett kompetensproblem, som sannolikt kommer att medföra behov av såväl extern rekrytering som ytterligare uppbyggnad av kompetens. I dag är EG-arbetet koncentrerat till ett fåtal personer, vilket gör organisationen sårbar.

6.5 Former för samverkan

Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket har stor erfarenhet av samverkan när det gäller internationella frågor i anslutning till framför allt konventionerna inom socialförsäkringsområdet. När det gäller tillämpningen av EES-avtalet och ett senare EG-medlemskap kommer man enligt departementet förmodligen att lämna över fler frågor till Riksförsäkringsverket för behandling. Samtidigt ställs kravet på att de uppgörelser som träffas naturligtvis måste vara förankrade i regeringskansliet. En tänkbar uppdelning av arbetet mellan departementet och verket kan vara att departementet får stå för regelutformningen medan tillämpningen görs inom Riksförsäkringsverket. Det är dock svårt att i dag säga hur stort tolkningsutrymme EG:s regelverk kommer att medge. Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket kan emellertid inte se att samverkansformerna som sådana kommer att bli något stort problem. Departementet och verket föreställer sig att när man väl har bemannat sig i EG kommer kontakterna mellan departement och myndighet att kunna utvecklas på ett rationellt och praktiskt sätt.

I det förhandlingsarbete som hittills genomförts har samarbetet mellan departementet och Riksförsäkringsverket varit informellt. Verket och departementet har före mötena med motparterna diskuterat igenom dagordningarna och tagit fram underlag och material för de olika punkterna. Man har också resonerat om den svenska hållningen, dvs. vad vi skall föra fram och vad vi skall försöka åstadkomma. Ansvaret för själva förhandlingsverksamheten och det svenska "ordförandeskapet" har ankommit på företrädare för departementet.

Kontakter mellan handläggare på departementet och handläggare eller andra personer i Riksförsäkringsverket sker mycket frekvent och formlöst. Här följer verket den tradition som råder på försäkringsområdet.

6.6 Hittillsvarande erfarenheter och behov

Socialdepartementet

Erfarenheterna av departementets arbetsgrupp är att det även i framtiden bör finnas en sådan grupp för gemensamma diskussioner i EES/EG-arbetet. Detta gäller även kontakterna med intresseorganisationerna, vilka också fortsättningsvis bör ske i en referensgrupp.

Departementets interna organisation bedöms behöva personell förstärkning vid ett EG-medlemskap. Detta bör ske genom att vissa tjänstemän avdelas för enbart EG-frågor. I dag har de tjänstemän som deltar i integrationsarbetet den uppgiften vid sidan av andra arbetsuppgifter. Det är dock viktigt att samtliga tjänstemän blir insatta i hur EG-arbetet bedrivs och därmed själva ges möjlighet att bidra till utvecklingen av samarbetet.

Det bedöms inte som nödvändigt att förändra departementets organisation vid ett EG-medlemsskap.

Riksförsäkringsverket

Erfarenheterna av integrationsarbetet hittills är goda. Kontakterna med departementet har fungerat smidigt och man har haft ett bra samarbete. Ett problem har emellertid varit kapaciteten, såväl inom departementet som inom verket. Det har varit svårt att få tillräcklig tid för att ordentligt förbereda de arbetsuppgifter som skall utföras. Inom verket har detta nu förbättrats genom att fler personer deltagit i arbetet och därmed fått erforderliga kunskaper.

Samtidigt ser man att en ökning av antalet ärenden vid ett medlemskap kommer att medföra behov av såväl ytterligare kompetensuppbyggnad som extern rekrytering. Även inom regeringskansliet väntas ett medlemskap visa på behov av förstärkningar. Utvecklingen kommer sannolikt gå mot att även andra fackdepartement i större utsträckning än i dag kommer bli berörda. Det gäller t.ex. Finansdepartementet på grund av de statsfinansiella konsekvenser som tillämpningen av socialförsäkringsförordningarna kan få.

Samarbetet med EG-kommissionen och EFTA-sekretariatet har enligt Riksförsäkringsverket varit mycket bra och positivt. Emellertid har den begränsade kapaciteten beträffande sekretariatsresurser och även lokaler försvårat arbetet.

7 Sveriges Riksbank

7.1 Riksbankens medverkan i EG-arbete

Eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen är förutsättningarna för samarbetet mellan regeringen och Riksbanken inte desamma som mellan regeringen och de förvaltningsmyndigheter som tidigare beskrivits.

Formerna för Riksbankens samverkan med regeringen och dess myndigheter inom gemensamma sakområden skiljer sig därmed från de relationer mellan departement och förvaltningsmyndigheter som i övrigt behandlas i denna utredning. Det bör i detta sammanhang också uppmärksammas att Riksbanken redan medverkar i reguljärt internationellt samarbete mellan centralbanker i olika organ. Detta samarbete kommer att fortsätta, även om Riksbanken vid ett svenskt EG-medlemskap också kommer att delta i det samarbete som sker mellan EG-ländernas centralbanker. Riksbankens samarbete med EG-ländernas centralbanker är av betydelse för det nationella agerandet även i andra EG-fora, vilket bör beaktas vid samordningen av frågor inom Riksbankens ansvarsområde.

Riksbankens medverkan vid ett svenskt medlemskap i EG kommer att utvecklas i olika etapper. Inför själva förhandlingarna måste Riksbanken delta i arbetet med att utarbeta svenska positioner på de områden som berör bankens verksamhetsfält. Inom detta fält kommer Riksbanken därefter att medverka i förhandlingsarbetet. När ett medlemskap träder i kraft tillkommer mera operativa uppgifter genom deltagande i olika EG-organ. EG-samarbetet förändras senare radikalt på det monetära området, när den ekonomiska och monetära unionen (EMU) förverkligas. De förväntade konsekvenserna härav för Riksbankens funktioner berörs dock endast helt kortfattat i denna utredning.

Viktiga frågor att ta ställning till inför ett EG-medlemskap blir vilka EG-organ som Riksbanken bör medverka i och vilka samrådsformer som bör etableras i den svenska förvaltningen för EG-relaterade ärenden. I detta sammanhang bör uppmärksammas att Riksbanken inom ramen för sina uppgifter ingår i ett reguljärt internationellt samarbete mellan centralbanker, såväl inom som utanför EG. Detta breda samarbete kommer att fortsätta även vid ett svenskt EG-medlemskap.

Riksbankens medverkan till följd av EES-avtalet berörs endast kortfattat i denna utredning. Inte heller avhandlas här riksbanksinterna aspekter på hur utvecklingen bör förberedas.

7.2 Riksbankens uppgifter

Som grund för denna genomgång kan Riksbankens uppgifter hänföras till följande tre kategorier:

1. Riksbanken beslutar om och genomför penning- och valutapolitiken. Inför beslut av större vikt inom detta område skall samråd äga rum med finansministern. Riksbanken deltar också i internationellt monetärt samarbete, t.ex. inom Internationella valutafonden (IMF) och Banken för internationell betalningsutjämning (BIS). Om kredit- eller valutaregleringar skulle komma att aktualiseras, involveras Riksbanken i beredning och förvaltning av sådana system.

2. Riksbanken har till uppgift att värna stabiliteten i det finansiella systemet. Detta sker på flera olika sätt. Riksbanken utövar bl.a. tillsyn över vissa delar av de finansiella marknaderna. Riksbanken övervakar också särskilt betalningssystemet och kan vid behov ge likviditetsstöd för att säkra stabiliteten i systemet. Utifrån dessa funktioner har Riksbanken vidare att bidra med specifika synpunkter på utformningen av den finansiella lagstiftningen och andra förhållanden av vikt för det finansiella systemets stabilitet.

3. Riksbanken bedriver även ett antal centralbankstekniska verksamheter. I dessa ingår bl.a. att sammanställa monetär och finansiell statistik samt betalningsbalansstatistik och att ansvara för betalningsmedelsförsörjningen.

7.3 EG-organ inom sakområdet

Ecofin ansvarar enligt Romfördraget för bl.a. samordningen av ekonomisk-politiska frågor (inklusive internationellt monetärt samarbete) samt finansiell lagstiftning. Centralbankerna deltar ej i rådets möten.

Informella Ecofin-möten anordnas för att diskutera frågor inom Ecofin:s område utan att formella beslut fattas. Centralbankerna är då representerade genom centralbankscheferna.

Monetära kommittén bereder ekonomisk-politiska frågor inför Ecofin-möten. Detta arbete inkluderar frågor om det europeiska monetära systemet (EMS) för samarbete (bl.a. växelkurs- och valutakursjusteringar) samt EMU-förberedelser. Vissa funktioner sköts mera självständigt av Monetära kommittén. Centralbankerna deltar med respektive andremän. En ställföreträdarkommitté förbereder Monetära kommitténs möten och kan hantera vissa frågor åt kommittén. Centralbankerna är där representerade på avdelningschefsnivå.

Coreper bereder tillsammans med sina undergrupper bl.a. finansiella lagstiftningsfrågor för Ecofin. Experter från centralbankerna deltar i de

arbetsgrupper som behandlar frågor inom centralbankernas ansvarsområden.

Nationalbudgetgruppen samordnar nationella konjunkturanalyser med kommissionens analyser i tekniska avseenden inför diskussioner i rådet. Normalt deltar representanter för centralbankerna i denna grupp.

Ekonomisk-politiska kommittén (EPC) bereder mera långsiktiga och strukturella frågor för Ecofin. Den utför också landexaminationer som komplettering till Monetära kommitténs verksamhet. De flesta centralbanker deltar i Ekonomisk-politiska kommittén.

Centralbankschefskommittén har inrättats av rådet men har inga överstatliga beslutsfunktioner utan skall bidra till samordningen av medlemsländernas monetära politik. Mötena förbereds på olika nivåer av en ställföreträdarekommitté (vice centralbankschef och avdelningschef) samt underkommittéer för penningpolitik, valutapolitik och tillsynsfrågor. En till tre avdelningschefer per land deltar normalt i varje underkommitté. I tillsynsgruppen deltar i förekommande fall även en person från respektive tillsynsmyndighet utanför centralbanken. Under den valutapolitiska arbetsgruppen finns grupper för övervakning och grupper för samordning.

Centralbankscheferna möts också som *förvaltningsråd för Fecom* (Europeiska monetära samarbetsfonden) som administrerar vissa transaktioner mellan centralbankerna i EMS.

Förutom de nämnda underkommittéerna finns under Centralbankschefskommittén även ett antal arbetsgrupper för olika finansiella och centralbankstekniska frågor. Dessa omfattar betalningssystem, statistik, betalningsmedel, informationssystem och redovisning.

Europeiska monetära institutet (EMI) skall preliminärt den 1 januari 1994 överta de funktioner som Centralbankschefskommittén med undergrupper samt Fecom har i dag.

Kommittén för monetär och finansiell statistik samt betalningsbalansstatistik kommer framgent inte som hittills att endast ha Eurostat (Europeiska gemenskapernas statistikkontor i Luxemburg) utan även Centralbankschefskommittén/EMI som huvudman. Centralbankerna i EFTA-länderna har i dag en observatör i huvudkommittén och deltar i arbetet i undergrupperna. Centralbankschefskommitténs arbetsgrupp för statistik börjar inom kort att samordna produktionen av statistik för finansiella marknader och betalningsbalans. EMI kommer att få ett ännu större ansvar än Centralbankschefskommittén på detta område.

För lagstiftning rörande den finansiella sektorn finns ett antal kommittéer av olika slag under kommissionen eller annan ledning.

Rådgivande bankkommittén fungerar både som ett samrådsorgan för nya förslag till finansiell lagstiftning och som rådgivande kommitté enligt förfarande I med mera exekutiva befogenheter avseende alla direktiv på bankområdet. Centralbankerna är representerade på avdelningschefsnivå, jämte tillsynsmyndigheter och ansvariga departement.

Motsvarande funktioner för försäkringssektorn utövas av *Försäkringskommittén*, där centralbankerna dock inte deltar.

För värdepappersmarknadssektorn skall *Värdepapperskommittén* inrättas och man kan räkna med att centralbankerna kommer att delta i denna.

Det finns ytterligare några kommittéer på verkställighetsstadiet inom det finansiella området, men centralbankerna deltar normalt ej i dessa. En kommitté där centralbanker är representerade är *Kontaktkommittén för penningtvätt*, som samordnar insatserna mot penningtvätt, dock utan att ha någon direkt verkställande funktion.

I förberedelser av frågor som kan föranleda förslag från kommissionen om ny lagstiftning eller annan samordning mellan EG-länderna tillsätts ofta *ad hoc-expertgrupper* med deltagande av experter från medlemsländerna. Centralbankernas medverkan i arbetsgrupperna beror på vilket sakområde det gäller. För centralbanker viktiga frågor behandlas för närvarande i expertgrupper för inlåningsförsäkring och för finansiella koncerner.

Härutöver finns ett mindre antal *"frivilliga" kommittéer*, dvs. samrådsfora utan direkt koppling till EG:s lagstiftningsprocess. Som exempel kan nämnas två grupper för betalningssystemfrågor med medverkan av centralbanker. Ett annat exempel är *Kontaktgruppen för banktillsynsmyndigheter*, där centralbanker deltar i den mån de har ansvar för banktillsyn.

Det förtjänar nämnas att även om huvudansvaret för den finansiella lagstiftningen ligger hos kommissionen och dess kommittéer och arbetsgrupper medverkar även Centralbankschefskommittén och dess expertgrupper med synpunkter på EG:s finansiella lagstiftning.

7.4 Synpunkter på Riksbankens representation i EG-organ och i svenska samrådsorgan

Riksbankens representation i EG-organen och i de svenska samrådsorganen utgår från de olika verksamhetsområden som inledningsvis nämnts. Tidtabellen är dock inte densamma på alla områden.

När det gäller penning- och valutapolitik ändras förutsättningarna allteftersom processen fortskrider mot närmare valutapolitiskt samarbete, medlemskap och slutligen EMU. I detta avsnitt beskrivs Riksbankens behov av representation i processens olika faser.

På området finansiella tjänster har den svenska anpassningen till EG-reglerna i stort redan genomförts. När ett EG-medlemskap föreligger blir uppgiften att löpande påverka lagstiftningsprocessen och att efter hand införa och tillämpa ny lagstiftning. Förutsättningarna för det nuvarande remissförfarandet kommer under dessa förhållanden att förändras avsevärt.

Det är av vikt att samarbetsformerna såväl i Sverige som i EG-organen blir sådana att möjligheterna för Riksbanken att i god tid föra in centralbanksmässiga överväganden i den finansiella lagstiftningen bibehålls. Detta förutsätter att Riksbanken får tillfälle att direkt följa frågor inom sitt verksamhetsområde inom EG:s olika kommittéer och arbetsgrupper, för att därigenom vidmakthålla och utveckla sin expertkunskap.

Med hänsyn till den betydelse betalningssystemen har för det finansiella systemets stabilitet bör Riksbanken även på detta område vara representerad i ett tidigt skede av närmandet till EG.

När det gäller centralbankstekniska områden som statistik, betalningsmedel m.m. föreligger inte något behov av samordning mellan Riksbanken och regeringen. Riksbanken bör på dessa områden delta i EG-arbetet så snart som möjligt.

Fas A: Medlemskapsförhandlingen

Regeringskansliet inrättade redan inför EES-förhandlingarna ett nätverk av arbets- och referensgrupper för olika sakområden. Detta nätverk kommer att finnas även under förhandlingarna om EG-medlemskap. För Riksbankens del är det gruppen för ekonomiskt och monetärt samarbete inklusive kapitalrörelser samt grupper för finansiella tjänster som är viktigast. Vid förhandlingarna bör frågan om svensk representation i vissa särskilt viktiga EG-organ tas upp, så att Sverige interimistiskt kan delta i någon form redan innan medlemskapet träder i kraft. Vad gäller EG:s centralbankschefskommitté har Riksbanken redan, samordnat med centralbankerna i de övriga EFTA-länder som söker EG-medlemskap, begärt att få följa verksamheten på framför allt ett antal tekniska områden.

a. *Ekonomiskt och monetärt samarbete inklusive kapitalrörelser*
- Regeringens arbetsgrupp för ekonomiska och monetära frågor. Gruppen skall utarbeta underlag för en svensk förhandlingsposition avseende konvergensåtgärder, EMU-processen (deltagande i EMU fas III, Riksbankens oberoende etc.), representation i EG-organ m.m. Flera personer från Riksbanken deltar redan i dag och Riksbanken bör vara representerad även framöver.
- Svensk förhandlingsdelegation. Denna grupp skall genomföra förhandlingar om ovanstående frågor. En person från Riksbanken skall utses att ingå i förhandlingsdelegationen.
- Interimsdeltagande i EG-organ. Deltagande främst i Monetära kommittén och Centralbankschefskommittén och dess expertgrupper m.m. under tiden närmast före medlemskapet. Deltagande från Riksbanken enligt etablerad EG-praxis avseende centralbanker.

b. *Det finansiella systemet*
- Regeringens arbetsgrupp för finansiella tjänster. Här utarbetas underlag till en svensk förhandlingsposition avseende tredjelandsregim för etableringar inom finansiell sektor, tillsynssamarbete, representation i EG-organ m.m. Flera personer från Riksbanken deltar i dag och bör så göra även i fortsättningen.
- Svensk förhandlingsdelegation. Förhandlingar om ovanstående frågor genomförs i denna grupp. En person för Riksbanken har ingått i den svenska förhandlingsdelegationen för dylika frågor vid EES-förhandlingarna. Fortsatt deltagande planeras.
- Interimsdeltagande i EG-organ. För de svenska förberedelserna för medlemskapet vore det särskilt önskvärt att kunna delta i Bankkommittén, Värdepapperskommittén, Kontaktkommittén för penningtvätt, Centralbankschefskommitténs undergrupper för tillsyn och betalnings-

system samt relevanta ad hoc-expertgrupper till kommissionen. Från Riksbanken bör i så fall sakkunnig eller chefen för finansmarknadsavdelningen delta.

c. *Centralbankstekniska frågor*

- Interimsdeltagande i EG-organ. Riksbanksdeltagande i framför allt Centralbankschefskommittén och dess undergrupper samt relevanta kommittéer och arbetsgrupper på statistik- och betalningsmedelsområdet är önskvärt. Som nämnts ovan har Riksbanken redan tagit initiativ härtill. Deltagare från Riksbanken bör utses med hänsyn till nivå och sakkompetens.

Fas A 1: Eventuellt deltagande i växelkurssamarbete

Eventuellt kan en återgång till fast växelkurs för kronan komma att möjliggöra ett växelkurssamarbete med EMS-länderna redan innan ett svenskt medlemskap trätt i kraft. Tidpunkten härför är emellertid oklar, och de exakta institutionella formerna för ett sådant arrangemang kan heller inte förutses i detalj. Under denna fas föreligger preliminärt behov för Riksbanken att delta i följande sammanhang:

- Centralbankschefskommittén/EMI. Särskilt är det nödvändigt att kunna delta i information och samråd om tillämpningen av valutapolitiken samt samordning av penningpolitiken. Riksbanksdeltagande med vice riksbankschef respektive chefer och experter från sakavdelning är önskvärt. Eventuellt kan Riksbanken därutöver överväga att inrätta en permanent "diplomatisk" representation vid kommittén respektive EMI.
- Monetära kommitténs specialsession. Ett växelkurssamarbete kopplas sannolikt till en formaliserad ekonomisk övervakning och granskning av svensk ekonomisk politik. Riksbanksrepresentation genom vice riksbankschef är önskvärd. Samråd mellan Finansdepartementet och Riksbanken bör ske inför sådana granskningstillfällen.
- Valutakursjusteringsförhandlingar. Riksbanken ansvarar, till skillnad från centralbankerna i EG, för beslut om växelkursförändringar. Den svenska representationen vid förhandlingar om sådana inom EMS måste slås fast.

Fas B: Medlemskap i EG

Enligt hittillsvarande tidtabell för medlemskapsförhandlingarna respektive EMU-processen kan Sverige bli medlem i EG vid en tidpunkt då fas II för EMU-processen pågår, dvs. då förberedelser för den slutliga övergången till EMU pågår men den formella beslutskompetensen på det monetära området ligger kvar hos de nationella myndigheterna. EMI har övertagit Centralbankschefskommitténs och Fecoms funktioner.

I Sverige förutses regeringens hittillsvarande arbetsgrupper, eller något liknande, finnas kvar under EG-medlemskapet för beredning av och samråd kring uppkommande ärenden.

a. *Ekonomiskt och monetärt samarbete*
- Monetära kommittén respektive ställföreträdarekommittén. Riksbanken deltar med vice riksbankschef respektive avdelningschef.
- Ekonomisk-politiska kommittén. Riksbanken representeras av chefen för ekonomiska avdelningen.
- Nationalbudgetgruppen. Riksbanken deltar genom senior expert inom ekonomiska avdelningen.
- Svenskt samrådsorgan för ekonomisk politik. Samråd inför möten i Monetära kommittén och Ekonomisk-politiska kommittén. Riksbanken deltar med vice riksbankschef respektive avdelningschef. Informellt samråd mellan Finansdepartementet och Riksbanken inför Ecofin-möten förutses också ske på hög nivå.
- Europeiska monetära institutet (EMI). Utrymmet för den nationella monetära politiken snävas in genom ökad samordning. Expert- och policy-diskussioner kommer att ske om den framtida utformningen av den gemensamma penningpolitiken i EMU fas III. Riksbanken deltar på alla nivåer av detta centralbankssamarbete. Eventuellt bör Riksbanken därtill ha en permanent stationerad person i anslutning till EMI. Samråd med regeringen sker i enlighet med riksbankslagens bestämmelser.

b. *Det finansiella systemet*
- Bankkommittén och Värdepapperskommittén. Från Riksbanken föreslås chefen för finansmarknadsavdelningen delta.
- Arbetsgrupper under Coreper. Deltagande från Riksbanken när det gäller viktiga finansiella direktiv.
- EMI:s undergrupper för tillsyn och betalningssystem. Särskilt kopplingen till värnet om betalningssystemets stabilitet och funktionen som "lender of last resort" är av vikt. Sakkunnig eller chefen för finansmarknadsavdelningen bör delta från Riksbanken.
- Kommissionens ad hoc-expertgrupper inom det finansiella området. På områden där centralbanksaspekter är väsentliga bör sakkompetens från Riksbanken vara företrädd från svensk sida.
- Svenskt samrådsorgan för finansiella tjänster. Samråd kring svenska positioner vid tillämpning av gällande regelverk och vid förslag om ny lagstiftning på områden där Riksbanken har sakkompetens. Senior expert eller chefen för finansmarknadsavdelningen bör företräda Riksbanken.

c. *Centralbankstekniska frågor*
- Eurostat/EMI:s kommitté för monetär och finansiell statistik samt betalningsbalansstatistik. Riksbanken bör medverka även i relevanta undergrupper till denna kommitté.
- Arbetsgrupper inom EMI. Arbetsgrupper för framtagandet av nya former av monetär statistik och bankstatistik liksom förberedelser för EMU fas III (delvis kopplat till a), för utformning av betalningsmedel, informationsbehandling, redovisning etc. Riksbanksmedverkan enligt sakkompetens.

Fas C: Deltagande i EMU

De institutionella förändringarna på centralbanksområdet och arbetsfördelningen mellan Europeiska centralbanken (ECB) och de nationella centralbankerna kan för närvarande anges endast i grova drag. Den avgörande skillnad som inträder i denna fas är att beslutanderätten i penning- och valutapolitiska frågor övergår från Riksbanken till Europeiska centralbankssystemet (ECBS) respektive Ecofin. Vissa övriga uppgifter för ECBS är inte slutligt preciserade inom EG, t.ex. vad gäller de nationella centralbankernas och ECB:s roller vid tillsynen av den finansiella sektorn.

Riksbankens funktion förändras i detta skede till att bereda de frågor som skall behandlas i ECB:s råd. Riksbanken skall då var oberoende i förhållande till politiska organ i Sverige och EG.

Del III Överväganden och förslag

1 Europaintegrationen

Vid ett svenskt medlemskap i Europeiska gemenskaperna är det regeringens uppgift att forma Sveriges EG-politik och ansvara för Sveriges agerande i olika EG-organ. I det praktiska EG-arbetet kommer det emellertid att krävas en omfattande medverkan av förvaltningsmyndigheterna.

Sveriges medverkan i den europeiska integrationen kommer att ändra förutsättningarna för och ställa nya krav på normgivning och regeltillämpning samt beredningS-, utrednings- och förhandlingsinsatser. Det kommer också att krävas struktur- och organisationsförändringar, ändrade planerings- och budgetprocesser, nya arbetsformer samt kompetens-, utvecklings- och rekryteringsinsatser.

Förändringarna kommer att beröra, mer eller mindre, i stort sett hela statsförvaltningen och särskilt de centrala statsorganen och de centrala förvaltningsmyndigheterna.

Den fortgående internationaliseringen, där Europaintegrationen för Sveriges del utgör det dominerande inslaget, påverkar i allt större utsträckning det svenska samhällets politiska och ekonomiska villkor. Utrikeshandeln har vuxit snabbt och de svenska transnationella företagen har förlagt en allt större del av sin verksamhet utomlands, främst inom EG och i USA. Vi har fått ökad tillgång till varor och tjänster. Men internationaliseringen har också medfört att ekonomiska och politiska frågor i Sverige allt oftare knyts till internationella förhållanden och att för Sverige och dess medborgare viktiga beslut fattas utanför landets gränser. Gränserna mellan nationella och internationella frågor suddas ut.

Den senare tidens utveckling i vår omvärld har skapat nya och bättre förutsättningar för en fortsatt och fördjupad internationell integration. Detta gäller inte minst i Europa. Sverige har under efterkrigstiden aktivt verkat för att kontinuerligt stärka och bredda det västeuropeiska samarbetet. Vårt engagemang för det nordiska samarbetet, EFTA, Europarådet

och utvecklingen av våra relationer med Europeiska gemenskaperna är uttryck för denna strävan.

Ett medlemskap i EG innebär ett åtagande att gemensamt delta i den fortsatta utvecklingen på den grund och i de former som EG-rätten, främst de grundläggande fördragen, anger.

Den konstitutionella grunden för EG-samarbetet, den s.k. primärrätten, utgörs främst av fördragen om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSK), Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). År 1967 sammanfogades dessa gemenskapers institutioner organisatoriskt genom Fusionsfördraget.

I de inledande raderna i Romfördragets ingress uttrycks en föresats att lägga grunden till ett fastare förbund mellan Europas folk och en vilja att genom samfällda åtgärder säkra ekonomiska och sociala framsteg genom att avlägsna barriärer inom Europa. Fördraget är alltså ett uttryck för strävan efter integration.

I artikel 2 i Romfördraget anges följande mål för gemenskapen:

- harmonisk utveckling av den europeiska verksamheten inom gemenskapen som helhet,
- fortgående och balanserad expansion,
- ökad stabilitet,
- allt snabbare höjning av levnadsstandarden,
- närmare förbindelser mellan de länder som gemenskapen förenar.

Medlen för att förverkliga målen är i huvudsak två, skapandet av en gemensam marknad och ett gradvist närmande av medlemsländernas ekonomiska politik. Den politiska samverkan utsträcks efterhand till nya områden. Detta ligger i integrationsprocessens natur.

En förutsättning för förverkligandet av målen är att nationella regler ersätts med gemensamma regler eller med regler som är anpassade till gemenskapernas.

På vissa områden finns inom EG också en samfälld politik, t.ex. rörande jordbruk, transport, konkurrens och utrikeshandel. På samma sätt som i fråga om lagstiftningen gäller där att medlemsländerna avhänt sig möjligheten att agera oberoende av varandra för att i stället göra det gemensamt genom EG-institutionerna.

På åtskilliga andra områden bedriver EG en mer eller mindre samordnad politik. Detta gäller först och främst den ekonomiska politiken, vilken har ett nära samband med den gemensamma marknadens funktion. Andra områden är regional-, industri-, social- och energipolitik och även utbildning, forskning, utveckling, miljö och arbetsmiljö samt konsumentpolitik.

2 Ett enhetligt svenskt agerande inom EG

En väl samordnad och förankrad politik är en grundläggande förutsättning för att Sverige skall kunna utöva inflytande som medlem i EG och påverka EG-organens beslut.

Genom ett EG-medlemskap kommer Sverige att delta fullt ut i den inre marknaden och i beslutsprocessen inom EG och får möjlighet att, med den tyngd som våra argument och vår röststyrka kan ge, direkt påverka utvecklingen av EG:s politik och lagstiftning. För att på bästa sätt kunna utnyttja dessa möjligheter är det av avgörande betydelse att svensk statsförvaltning, såväl organisatoriskt som kompetensmässigt, står väl rustad för att effektivt kunna föra fram Sveriges ståndpunkter i EG.

För Sveriges inflytande i EG kommer det att vara viktigt att man redan i ett tidigt skede av beslutsprocessen tar till vara och verkar för Sveriges intressen. Det kommer att bli nödvändigt att Sverige både i informella och formella förhandlingar och överläggningar samverkar med andra medlemsländer för att finna en för Sverige godtagbar gemensam ståndpunkt.

Maktutredningen har i sin huvudrapport (SOU 1990:44) Demokrati och makt i Sverige (s. 384) bl.a. pekat på möjligheten för små länder att påverka den internationella politiken genom att utnyttja informella nätverk. Maktutredningen har också framhållit att våra inhemska politiker, för att utanför Sveriges gränser få gehör för sina ståndpunkter, kommer att vara tvungna att göra sina målsättningar mera allmängiltiga i ett internationellt perspektiv för att, som det uttryckts, öka sin idémakt i den internationella samvaron. Nya krav ställs alltså på våra politiker och tjänstemän när de som förhandlare eller i andra funktioner företräder Sverige i internationella organ.

Ett svenskt medlemskap i EG medför att de avgörande besluten i fråga om normgivning inom flera viktiga sakområden kommer att fattas av EG:s ministerråd eller av kommissionen. Långt innan beslut fattas kommer Sverige emellertid att inom ramen för EG-kommissionens arbete kunna påverka utformningen av och innehållet i de förslag som ligger till grund för besluten. För att såvitt möjligt få gehör för Sveriges position i såväl kommissionens arbete med att utforma förslag till direktiv eller förordningar som i beredningen inför beslut i ministerrådet är det av

avgörande betydelse att Sverige visar upp en väl samordnad och förankrad politik i EG-samarbetet.

Bland förutsättningarna för ett framgångsrikt svenskt agerande inom EG måste i första hand framhållas vikten av kompetens, kontinuitet och samordning när det gäller de svenska representanternas arbete på olika nivåer inom EG:s organisation. Sverige måste i EG-samarbetet tala med en röst och utifrån en genomtänkt och konsekvent uppfattning och strategi. För att detta skall kunna uppnås är det av väsentlig betydelse att företrädarna för Sverige kan agera utifrån en övergripande strategi i EG-arbetet och med instruktioner som är väl genomarbetade.

Likaså är det viktigt att förhandlarnas ställningstaganden i mängden av frågor som behandlas i olika EG-organ är i linje med den övergripande strategin och är väl förankrade på politisk nivå och hos ansvariga myndigheter och andra berörda intressenter.

Det övergripande ansvaret för utformningen och bevakningen av strategier och positioner ligger på den politiska ledningen, dvs. regeringen. Denna uppgift förutsätter en effektiv kommunikation mellan departementen och mellan respektive departement och förvaltningsmyndigheter.

Formerna för denna samordning och uppföljning är en fråga av sådan betydelse att den kräver särskilda överväganden och bör ägnas stor omsorg när det svenska EG-arbetet organiseras.

Betydelsen av att nationellt agera samordnat i EG-arbetet visas av att flertalet medlemsländer lägger ner stor omsorg på att koordinera sina aktiviteter i EG. De länder som lyckats i detta avseende har kunnat påvisa klara förhandlingsvinster.

Klart är att ett medlemskap i EG ställer nya krav på beredningsprocessen i departementen. Erfarenheter från EG-länder visar också att man på flera håll vidtagit ganska omfattande organisatoriska förändringar i regeringskansliet för att kunna leva upp till de krav på att samordna, leda och följa upp ett lands agerande i olika EG-organ som ställs på regeringen.

3 Den svenska förvaltningsmodellen i ett EG-perspektiv

Ett EG-medlemskap förutsätter inte några grundläggande förändringar av den svenska förvaltningsmodellen med kollektivt beslutsfattande i regeringen och fristående förvaltningsmyndigheter.

Vi bedömer att regeringen i dag har de styrmedel i förhållande till förvaltningsmyndigheterna som behövs för att motsvara de krav ett EG-medlemskap ställer.

Ett EG-medlemskap hindrar inte en fortsatt utveckling av nya ekonomiska styrmedel inom förvaltningen, t.ex. mot en mer resultatorienterad styrning.

Samordningen med EG:s institutioner och medlemsländer skulle underlättas om Sverige, i likhet med EG och övriga EG-länder, med undantag av Storbritannien, tillämpade kalenderåret som budgetår.

Den svenska statsförvaltningen med ett relativt litet regeringskansli och fristående förvaltningsmyndigheter skiljer sig i vissa avseenden från förvaltningsorganisationen i EG-länderna. I Danmark, t.ex., håller regeringen samman de olika förvaltningsnivåerna med ministerier och direktorat i en enhetlig struktur med klara och tydliga beslutslinjer. Ett annat typiskt inslag i den svenska förvaltningsmodellen är betoningen av det kollektiva ansvaret i regeringen. I princip har ett enskilt statsråd inte befogenhet att fatta beslut om annat än departementets interna angelägenheter. I EG-länderna tillämpas däremot i stor utsträckning ministerstyre.

Under de senaste två årtiondena har genomgripande förändringar skett inom statsförvaltningen i Sverige. En långtgående decentralisering, delegering och avreglering har ägt rum. Riksdag och regering formulerar målen och ger allmänna riktlinjer för verksamheten och förvaltningsmyndigheterna har inom sådana ramar getts ett stort eget handlingsutrymme. Detaljstyrningen har ersatts av en mål- och resultatinriktad styrning. Man har vidare infört en ny budgetprocess med treåriga budgetramar som tillåter en friare resursanvändning för myndigheterna, samtidigt som deras ansvar för att verksamhetens mål uppnås har vidgats.

Inga konstitutionella problem

En fråga för utredningen har varit huruvida det inom ramen för nu gällande grundlagsbestämmelser och med bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen är möjligt att utforma effektiva och korrekta samverkansformer mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter i EG-arbetet.

Systemet med fristående förvaltningsmyndigheter innebär, enligt vår mening, ur konstitutionell synvinkel 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. Myndigheterna har inte någon egen befogenhet att meddela föreskrifter.

Vi har under våra myndighetsstudier och i övrigt under utredningens gång kunnat konstatera att varken företrädarna för regeringskansliet eller för förvaltningsmyndigheterna sett några konstitutionella problem med den svenska förvaltningsmodellen i EG-arbetet. Denna ståndpunkt stöds även av Grundlagsutredningen inför EG. Utredningen har i sitt nyligen avlämnade betänkande EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) uttalat bl.a. följande (s. 170-171).

> Systemet med fristående förvaltningsmyndigheter innebär inte något konstitutionellt problem när det gäller regeringens ansvar gentemot gemenskaperna för en lojal anpassning av interna regler till gemenskapsrätt. Förvaltningsmyndigheterna har inte någon egen befogenhet att meddela föreskrifter, varför alla myndighetsföreskrifter som utfärdas har sin grund i ett bemyndigande från regeringen. Det skall således inte finnas något utrymme för myndighetsföreskrifter som strider mot regeringens och riksdagens intentioner. En annan sak är att ramlagstiftningen och vida bemyndiganden kan medföra en svåröverskådlig och svårkontrollerad normgivning från myndigheternas sida. Detta är emellertid snarare ett administrativt än ett konstitutionellt-rättsligt problem. Erfarenheterna bör få visa om det på sikt fordras någon ändring av delegationsbestämmelserna i 8 kap. regeringsformen. Inte heller när det gäller enskilda ärenden som faller inom ramen för 11 kap. 7 § regeringsformen uppstår några problem av konstitutionell art. Om det, trots regeringens rätt att genom bemyndiganden styra myndigheternas regelgivning, skulle träffas ett avgörande som strider mot Sveriges åtaganden visavi EG, har regeringen möjlighet att själv besluta eller att föreslå riksdagen lämpliga författningsändringar.

Regeringen har instrumenten för att styra förvaltningsmyndigheterna

Som inledningsvis nämnts är Sveriges möjlighet att framgångsrikt driva frågor inom gemenskaperna i hög grad beroende på förmågan att agera samordnat och konsekvent. Grunden för detta är tydliga riktlinjer både vad gäller agerandet i sakfrågor och ansvarsfördelningen. Det är regeringens uppgift att dra upp riktlinjerna för förvaltningsmyndigheternas medverkan i EG-samarbetet. Det är också regeringen som inför gemenskaperna

ansvarar för att de svenska förvaltningmyndigheterna handlar i enlighet med EG:s rättsordning.

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda förvaltningsmyndigheternas verksamhet. De svenska förvaltningsmyndigheternas har, förutom i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som gäller lagtillämpning, en motsvarande lydnadplikt gentemot regeringen.

Den nya *budgetprocessen* med mål- och resultatstyrning är ett medel för finansiell styrning av myndigheternas verksamhet. Budgetdialogen och regleringsbreven ger möjligheter att precisera denna styrning också i sådana frågor som har anknytning till EG. Utöver denna finansiella styrning har regeringen möjlighet att i *instruktioner* och andra *föreskrifter* om verksamheten styra myndigherna. Som styrmedel kan man också betrakta de *informella kontakterna* i en återkommande dialog mellan departements- och verksledningen (framför allt i strategi- och policyfrågor) och på handläggarnivå.

Vi bedömer att regeringen i dag har de möjligheter att styra förvaltningsmyndigheterna som behövs i EG-arbetet. Här liksom inom andra områden krävs det dock att regeringen, för att säkerställa att förvaltningsmyndigheterna driver sin verksamhet i enlighet med regeringens intentioner och inte låter verksamheten präglas av sektoriella särintressen, genom normgivning, riktlinjer och tydliga myndighetsdirektiv klart anger mål och resultatkrav för förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Styrningen måste ske med sådana medel och uttryckas på ett sådant sätt att det blir möjligt att följa upp verksamheten och utkräva ansvar. Vidare måste man från regeringskansliets sida tydliggöra ansvarsfördelningen mellan departement och myndighet.

En viktig del av styrningen är också formerna för uppföljning, granskning och bedömning av myndigheternas verksamhet. Denna styrning bör lämpligen kunna ske inom ramen för budgetprocessen, med krav på en ständig dialog, fullständiga redovisningar, fortlöpande rapporter inom särskilda områden, utvärderingar etc. Förvaltningsrevisionen bedöms öka i betydelse.

EG-medlemskap hindrar inte en fortsatt utveckling av budgetprocessen mot en mer resultatorienterad styrning

Inom det statliga området har under de senare åren ett omfattande budgetutvecklingsarbete bedrivits. Syftet har varit att införa en resultatorienterad styrning i statsförvaltningen. En sådan styrning innebär att de verksamhetsansvariga ges ett större utrymme att finna lösningar för att uppnå de mål som statsmakterna sätter upp för verksamheten. Samtidigt skärps kraven på uppföljning och utvärdering. Andra viktiga inslag i denna utveckling är rambudgetering, efterfrågestyrning, delegering och regelförenkling.

Vid ett EG-medlemskap kan förvisso delar av den statliga förvaltningen och dess struktur, organisation, planerings- och budgetcykler komma att påverkas, men integrationen kommer inte att hindra en fortsatt resultatori-

enterad styrning av förvaltningmyndigheterna. Såvitt vi förstått finns det inga regler i EG som begränsar ländernas möjligheter att utforma budgetprocessen och budgetdokumenten på det sätt som de själva finner lämpligt. Det finns inte heller något formellt hinder för en sådan budgetering med budgetramar för längre tid än ett år som nu successivt introduceras i den svenska budgetprocessen.

Fleråriga rambeslut inom olika politikområden ligger snarast i linje med EG:s egna strävanden. Stora och betydelsefulla gemensamma åtaganden, t.ex. inom området högre utbildning och forskning, beslutas som långsiktiga program och förutsätter planering, uppföljning och utvärdering på ett sätt som starkt påminner om den svenska treårsbudgeteringens idé och metodik. Detsamma gäller utvecklingssatsningar med stöd av medel från EG:s strukturfonder.

Vidare sammanfaller de krav som ställts upp i det europeiska integrationsarbetet med kraven i utvecklingsarbetet inom den svenska statsförvaltningen. T.ex. en klar och tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter, utveckling av samverkan mellan olika myndigheter och sammanföring av verksamheter med samma politiska mål. Även arbetet med att förenkla de regler som styr förvaltningen och att se över användningen av ramlagstiftning och vida bemyndiganden till myndigheter för att förhindra en svåröverskådlig och svårkontrollerad normgivning från myndigheternas sida är angelägna i ett EG-perspektiv.

Sammantaget bör alltså de mål som ställts upp för den resultatorienterade styrningen i statsförvaltningen väl kunna genomföras även vid ett medlemskap i EG. Självklart måste integrationsarbetet ingå som en naturlig och väsentlig del i den nya budgetprocessen.

Samordningen med EG:s institutioner och medlemsländer skulle dock underlättas om Sverige, i likhet med EG och övriga EG-länder, med undantag av Storbritannien, tillämpade kalenderåret som budgetår.

4 Regeringen och förvaltningsmyndigheterna i integrationsarbetet

4.1 Förberedelser inför ett EG-medlemskap

Varje departement måste i samarbete med sina förvaltningsmyndigheter, kartlägga EG:s organisation inom respektive myndighets ansvarsområde och klargöra hur arbetet från svensk sida i de olika EG-organen skall bedrivas.

I detta sammanhang bör också kartläggas vilka rationaliserings- och effektivitetsvinster som kan följa av ett EG-medlemskap samt vilka områden som kan bli föremål för konkurrens från andra EG-länders organ och myndigheter.

Departementen och förvaltningsmyndigheterna bör inför årsskiftet 1993/94 för regeringen redovisa konsekvenserna av ett EG-medlemskap för respektive verksamhet och ansvarsområde samt redogöra för planerad rollfördelning mellan departementet och dess förvaltningsmyndigheter och hur de avser att samverka i EG-arbetet.

Regeringen kan därefter, med stöd av detta underlag, närmare ange ansvarsfördelningen mellan departement och myndighet t.ex. genom att i målformuleringar och direktiv i budgetdialogen ange riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas medverkan i EG-arbetet.

Varje departement och dess förvaltningsmyndigheter bör samordna förberedelserna inför EG-medlemskapet. Det är naturligt att kartläggningen inom respektive område görs i samverkan. Samtidigt med denna kartläggning bör man överväga i vilka EG-organ man vill medverka och hur arbetet i olika EG-organ skall fördelas mellan departement och förvaltningsmyndighet. Andra frågor som bör diskuteras och klaras ut i detta sammanhang är formerna för instruktionsgivning och återrapportering.

Det ligger i sakens natur att kartläggningsarbetet också bör utnyttjas i utbildningssyfte, för att ge de anställda kunskaper om främst EG:s regelverk och organisation.

Inhämtandet av information om EG och annat grundmaterial för kartläggningsarbetet bör kunna samordnas under ledning av Utrikesdepartementet.

Utgångspunkten för vårt uppdrag har varit att den svenska förvaltningsmodellen i möjligaste mån skall bibehållas. Med denna utgångspunkt kommer regeringen att i EG-arbetet att behöva bl.a. en omfattande medverkan från förvaltningsmyndigheterna i EG:s beredningss- och beslutsprocess. Som medlemsstat kommer Sverige att erbjudas platser i ett stort antal kommittéer och arbetsgrupper under EG:s institutioner och i andra EG-organ. Det kommer att bli nödvändigt att låta tjänstemän från berörda förvaltningsmyndigheter företräda eller representera Sverige i olika EG-organ. Vidare måste i stor utsträckning underlag för ställningstaganden i EG-arbetet tillhandahållas av förvaltningsmyndigheterna. Dessa kommer också att ansvara för en stor del av den interna normgivningen till följd av EG-beslut genom att omsätta EG-direktiv till nationell rätt och utforma de regler som behövs för att uppfylla direktivens mål. Vidare kommer förvaltningsmyndigheterna att svara för en stor del av regeltillämpningen. Särskilda krav kommer att ställas på koordinering av den svenska statsförvaltningens agerande i EG:s olika organ samt på statstjänstemännens kunskaper om EG:s regelverk och beslutsprocess, samt på deras språkkunskaper och förhandlingsvana.

Ett EG-medlemskap aktualiserar vidare regeringens ansvar för att den nationella politiken inte strider mot EG:s riktlinjer och för bevakningen av förvaltningsmyndigheternas införlivande av EG:s sekundärlagstiftning.

Europaintegrationen ställer också nya krav på förvaltningsmyndigheterna när det gäller att anpassa nu gällande regelverk till EG-rätten och att tillämpa inom gemenskaperna beslutade rättsregler, ställa personal till regeringens förfogande, skapa nätverk och samarbete inom EG-kretsen samt att se till att EG-arbetet drivs i enlighet med regeringens riktlinjer.

Redan i kompletteringspropositionen våren 1991 (prop. 1990/91:150 del II s. 7) konstaterade regeringen att den internationella integrationen kommer att få betydande konsekvenser för stora delar av den statliga förvaltningen. I Statsrådsberedningens interna promemoria den 25 oktober 1991, Svensk statsförvaltning inför närmandet till EG, behandlas effekterna på statsförvaltningen med anledning av ett EES-avtal och ett EG-medlemskap. Där konstaterades bl.a. att Sveriges medverkan i den europeiska integrationen kommer att ställa krav på beredningss-, utredningss- och förhandlingsinsatser samt fordra struktur- och organisationsförändringar, ändrade planerings- och budgetprocesser, nya arbetsformer samt kompetens-, utvecklings- och rekryteringsinsatser inom delar av den svenska statsförvaltningen: regeringskansliet, kommittéväsendet och vissa statliga myndigheter.

Behovet av kompetensutveckling inom bl.a. statsförvaltningen har redan utretts av en arbetsgrupp inom regeringskansliet. Arbetsgruppen överlämnade i september 1992 rapporten Statsförvaltningens Europakompetens (Ds 1992:96). Arbetsgruppen föreslår en rad åtgärder för att stärka statsförvaltningens kompetens inför Europaintegrationen. Vikten av en fungerande dialog mellan departementen och myndigheterna betonas särskilt.

Det råder på sina håll inom departement och förvaltningsmyndigheter fortfarande en viss osäkerhet om hur de kommer att beröras av EG-samarbetet. Inte heller har alla departement en fullständig bild av hur långt

deras myndigheter har hunnit i sina förberedelser att möta de krav som kommer att ställas på dem i EG-arbetet. Flera myndigheter har efterlyst en tydligare styrning och prioritering av arbetet inför ett EG-medlemskap. Man har vidare sett ett behov av att myndigheternas roll i integrationsarbetet klargörs såväl i planeringsstadiet som när Sverige är medlem. Det finns också behov av att klarlägga ansvarsfördelningen mellan departement och förvaltningsmyndighet vad gäller medverkan i EG:s olika organ.

Målet för EG-förhandlingarna är att Sverige skall kunna bli medlem i början av år 1995. I god tid dessförinnan måste departement och förvaltningsmyndigheter inom sina respektive sakområde ha analyserat konsekvenserna av ett EG-medlemskap. Vidare skall organisation och arbetsformer för EG-arbetet vara klara och nödvändiga rekryterings- och utvecklingsinsatser för att täcka kompetensbehovet vara genomförda.

Ett första steg i förberedelsearbetet är att kartlägga EG:s regelverk och organisation inom respektive departements och förvaltningsmyndighets ansvarsområde. De kartläggningar som utredningen genomfört och redovisat i del II visar tydligt att EG:s organisation i fråga om kommittéer och arbetsgrupper inte är enhetlig utan tvärtom skiftar starkt från område till område. Resultaten från kartläggningen är alltså inte i sina detaljer användbara inom andra myndighetsområden men utredningens arbete bör kunna utnyttjas som exempel på metod att genomföra kartläggningen. Vidare redovisas i utredningens kartläggning vissa generella iakttagelser i fråga om EG:s organisation och arbetsformer som bör kunna användas i departementens och förvaltningsmyndigheternas motsvarande arbete. Det bör i detta sammanhang också framhållas att Statskontoret i sitt arbete med att biträda denna och andra utredningar skaffat sig erfarenheter och kunskaper som bör kunna utnyttjas som stöd för departement och förvaltningsmyndigheter i förberedelserna inför ett svenskt EG-medlemskap.

I den mån det inte redan skett bör också varje departement i samarbete med sina förvaltningsmyndigheter, på liknande sätt som redovisats i del II, i detalj kartlägga EG:s organisation i fråga om kommittéer, arbetsgrupper och andra organ inom respektive myndighets ansvarsområde. I samband med en sådan kartläggning bör behovet av och kraven på svenskt deltagande övervägas. Vidare bör klaras ut i vilka EG-organ som respektive departement och myndighet skall företräda Sverige samt vilken uppgifts- och ansvarsfördelning som skall råda mellan departement och förvaltningsmyndighet. I detta sammanhang bör även samverkansformer och arbetsrutiner bestämmas, däribland formerna för instruktionsgivning och återrapportering. Det ligger i sakens natur att en omprövning kan behöva ske efter en tids praktiska erfarenheter av arbetet i EG-organen och att man först då på ett mera definitivt sätt kan lägga fast formerna för samverkan.

Det är också viktigt att departementen och förvaltningsmyndigheterna finner former för de prioriteringsdiskussioner som fortlöpande måste föras kring vilka frågor som med utgångspunkt i svenska intressen måste sättas främst. För att departement och förvaltningsmyndigheter skall kunna föra en meningsfull prioriteringsdiskussion bör myndigheterna snarast kartlägga

vilka rationaliserings-och effektiviseringsmöjligheter som följer av ett EG-medlemskap. Myndigheterna bör vidare redovisa vilka verksamhetsområden som kan bli föremål för internationell konkurrens inom t.ex. kontroll- och tillståndsverksamheter.

Ytterligare ett led i förberedelsearbetet är att kartlägga behov av personella resurser, kompetensutveckling och organisatoriska förändringar inför EG-arbetet.

För att säkerställa att en sådan grundläggande kartläggning sker inom alla områden som kommer att beröras av ett EG-samarbete kan det vara lämpligt att regeringen ger departementen ett formellt uppdrag att, i samarbete med berörda förvaltningsmyndigheter, genomföra kartläggningen. Resultatet av arbetet bör redovisas för regeringen i sådan tid att statsmakterna senast i 1994 års kompletteringsproposition kan ta ställning till vilka åtgärder i stort som skall vidtas inom den svenska statsförvaltningen för att förbereda ett EG-medlemskap.

Vi vill i detta sammanhang också understryka vikten av att Sverige redan vid ett medlemskaps början har full styrka i sin EG-organisation. Några av de nuvarande EG-länderna hade i inledningsskedet små EG-organisationer, i syfte att efter hand som man skaffat sig erfarenheter av EG-arbetet anpassa organisationen till de faktiska behoven. Erfarenheterna av sådan taktik var mycket negativa och det tog lång tid för dessa länder att ta igen vad de på grund av för svaga EG-organisationer förlorat i inledningsskedet.

4.2 Det löpande EG-arbetet

För att regeringen skall få en samlad bild över det svenska deltagandet i EG:s olika organ bör regeringen överväga en skyldighet för departement och myndigheter att löpande redovisa sitt deltagande i EG:s olika organ till dels sakansvarigt departement dels till det organ som regeringen finner lämpligt att svara för en sådan samordnad hantering av information i detta avseende.

Vid ett medlemskap kommer gemenskaperna att besluta om direktiv som förutsätter normgivning på myndighetsnivå. För att regeringen skall kunna fullgöra sitt ansvar inför gemenskaperna om en lojal anpassning av interna regler till gemenskapsrätt bör regeringens kontroll av myndigheternas föreskriftsverksamhet förstärkas.

Direktiv innehåller regelmässigt bestämmelser om nationell rapportering till kommissionen för genomförandet. För att regeringen skall kunna fullgöra denna rapporteringsskyldighet förordar vi att myndigheterna åläggs en skyldighet att fortlöpande till regeringen redovisa när och på vilket sätt direktiv införts i svensk rätt.

För att regeringen vid ett EG-medlemskap skall få en överblick över Sveriges deltagande i rådets beredningsorgan, kommissionens expertkommittéer och kommittéer på verkställighetsstadiet samt i övriga EG-organ bör regeringen överväga en skyldighet för förvaltningsmyndigheterna att löpande redovisa sitt deltagande i EG:s olika organ till sakansvarigt departement och till det organ som regeringen finner lämpligt att svara för en samordnad hantering av information i detta avseende. Till detta sistnämnda organ bör även departementen avge en motsvarande redovisning.

En tänkbar lösning när det gäller att samla EG-information är att låta det ske inom ramen för den Europainformation som Kommerskollegium i dag tillhandahåller. Kollegiet har redan byggt upp en informationsdatabas för EES-avtalet med en kortfattad beskrivning av rättsakter och vilken myndighet som svarar för införlivandet av EG:s rättsregler. På detta sätt kan man få en bild av Sveriges deltagande i EG-organisationen. Därmed underlättas arbetet med att samordna aktiviteterna. Även möjligheterna till insyn i EG-arbetet underlättas.

Det finns uppenbarligen också ett behov av att samordna insatserna och det svenska deltagandet i EG:s olika organ. Ansvaret för samordningen ligger på regeringen. Vi har inte haft i uppgift att lämna förslag till hur regeringskansliets organisation och arbetsformer skall utformas inför ett EG-medlemskap, men vi vill ändå i detta sammanhang peka på det uppen-

bara behovet att inom regeringskansliet ha ett organ med särskilt ansvar för EG-frågornas samordning.

Det behövs vidare en samordning i fråga om inhämtande av information i Bryssel. Det är inte sällan som både sakansvarigt departement och dess myndigheter i Bryssel, bl.a. vid den svenska EG-delegationen, begärt samma typ av upplysningar.

Vid ett svenskt medlemskap i EG kommer gemenskaperna att besluta om rättsregler som i dag i stor utsträckning finns inom områden där förvaltningsmyndigheterna har bemyndiganden att besluta om föreskrifter. Förvaltningsmyndigheterna kommer därför, om nuvarande bemyndiganden behålls, att ansvara för mycket av den nationella normgivning som EG-besluten kan kräva. Skäl finns att förstärka regeringens kontrollmöjligheter av myndigheternas föreskriftsverksamhet. Ramlagstiftningen har gett upphov till en på sina håll ganska svåröverskådlig myndighetsreglering. Vid ett EG-medlemskap ansvarar regeringen gentemot gemenskaperna t.ex. för att direktiv inom viss angiven tidsperiod införlivas i svensk rättsordning samt att det inte utfärdas författningar som strider mot EG:s rättsakter och EG-domstolens praxis.

Särskilda insatser måste göras för att samordna kontrollmöjligheterna av myndigheternas föreskriftsverksamhet och skapa garantier för att myndigheterna införlivar rättsakter i enlighet med EG-direktiv. Ett exempel på sådana insatser är att regeringen i förordningen (1990:986) om tekniska regler begränsat rätten för myndigheterna under regeringen att besluta tekniska regler om varor som är eller kan bli föremål för internationell handel.

Direktiv innehåller regelmässigt bestämmelser om nationell rapportering till EG-kommissionen rörande genomförandet. För att regeringen skall kunna fullgöra denna rapporteringsskyldighet förordar vi att myndigheterna åläggs en skyldighet att fortlöpande till regeringen eller till organ regeringen bestämmer redovisa när och på vilket sätt direktiv införts i svensk rätt.

Regeringen kommer vid en Europaintegration i stor utsträckning att behöva medverkan av personal från förvaltningsmyndigheterna. Detta kan, liksom en starkare styrning från regeringens sida av myndigheterna, komma att medföra påfrestningar på dagens organisationsmodell och ställa delvis andra krav på verksledningarna.

Vid en Europaintegration kommer krav att ställas på förvaltningsmyndigheterna att producera beslutsunderlag med nationella konsekvensanalyser till regeringen i EG-frågor, ställa personal till regeringens förfogande som experter eller företrädare för Sverige i olika EG-organ samt, inom ramen för regeringens bemyndiganden, aktivt delta i EG-samarbetet. Ett led i integrationen är vidare att nationella och internationella frågor integreras alltmer och stora delar av förvaltningsmyndigheternas verksamhet får en EG-aspekt. Detta får till följd att flertalet anställda inom myndigheterna kommer att beröras av integrationen.

För att förvaltningsmyndigheterna skall kunna svara mot dessa regeringens krav förutsätts att departementen i samarbete med sina respektive myndigheter gör upp en verksamhetsplan för myndigheternas

internationella arbete. I detta sammanhang kan det finnas skäl att se över myndigheternas arbetsorganisation och genomföra sådana förändringar som behövs för att myndigheten bäst skall kunna svara mot de uppgifter som föreståt vid ett medlemskap. Inledningsvis kan det t.ex. finnas anledning att avdela särskilda resurser för att bevaka EG-frågor inom verksamhetsområdet, samordna en myndighets olika aktiviteter i Bryssel och bygga upp en EG-kompetens inom myndigheten. Efter en sådan kompetensuppbyggnadsfas bör dock EG-frågorna kunna integreras i sakenheternas löpande arbete och där hanteras som nationella frågor.

5 EG-frågornas beredning

Regeringen har ytterst ansvaret för Sveriges ställningstaganden i den gemensamma beredning- och beslutsprocessen i EG och ansvarar därmed också för beredningen av frågor rörande instruktioner och förhandlingspositioner. Även om sådana frågor formellt inte behandlas som regeringsärenden bör principerna i 7 kap. 2 § regeringsformen vara vägledande för hur beredningen bör gå till.

5.1 Allmänna utgångspunkter

Det är regeringens uppgift vid ett EG-medlemskap att forma riktlinjerna för den svenska politiken i EG:s olika organ. Regeringen har därmed ytterst också ansvaret för beredningen av frågor hur Sverige bör agera under den gemensamma beredning- och beslutsprocessen inom EG.

Oavsett om en fråga är EG-anknuten eller ej bestämmer regeringen själv hur underlaget för regeringens ståndpunkt skall tas fram. Det kan ske genom arbete i departementen eller förvaltningsmyndigheterna, i stående beredningsorgan inom regeringskansliet eller anförtros annan från departementen fristående uppdragstagare. Ett annat vanligt alternativ är är tillkalla en särskild kommitté eller utredare för att utreda en viss fråga.

Ur konstitutionell synpunkt är frågan om Sveriges agerande vid ett statsråds deltagande i ett rådsmöte inte ett regeringsärende. Beslutsfattandet i rådet sker i enlighet med bestämmelserna i de gemenskapsfördrag som Sverige avser att tillträda och besluten blir bindande för Sverige därför att riksdagen med stöd av regeringsformen (10 kap. 5 §) överlåtit beslutanderätten till gemenskaperna. I sådana fall då Sveriges ståndpunkt i en EG-fråga likväl bestäms genom ett formellt beslut vid ett regeringssammanträde kommer beredningen av frågan om hur Sverige bör agera under EG:s beredning- och beslutsprocess att omfattas av bestämmelserna i 7 kap. regeringsformen. Även vid handläggningen av sådana frågor inom EG:s kompetensområde som formellt inte utgör regeringsärenden bör principerna i 7 kap. 2 § regeringsformen vara vägledande för hur beredningen skall gå till.

5.2 Samordning av beredning av EG-frågor

Ett medlemskap i EG aktualiserar också kravet på en samordning av beredningen av de frågor som berörs av EG-samarbetet.

Den övergripande samordningen i den form den prövats i EES-arbetet har bedömts fungera väl. Man bör därför vara försiktig med att införa nya samordningsinstrument som kan bli kostnadskrävande och effektivitetshämmande.

Inom regeringskansliet bör det finnas stående beredningsorgan i någon form för EG-frågor. Det finns därutöver skäl att stärka den formella samordningen mellan departement och myndigheter i EG-frågor. Ett förslag är att i budgetprocessen ställa krav på ett för myndigheterna anpassat samrådsförfarande med krav på kontakter med dem som berörs av förslaget och en nationell konsekvensanalys.

Ett annat förslag är att i verksförordningen föreskriva att myndigheter skall samråda med departement, andra myndigheter och intressenter som berörs av ett ställningstagande i en EG-fråga.

Det bör vidare skapas ett forum för regelbundna möten mellan departementsledning och ledningarna för departementets förvaltningsmyndigheter för att underlätta samordningen av agerandet i EG-frågor.

Ett medlemskap i EG aktualiserar också kravet på en samordnad beredning av de frågor som omfattas av EG-samarbetet. Varje förhandlares ställningstagande bör ligga i linje med den svenska övergripande strategin och vara väl förankrad på politisk nivå och hos ansvariga myndigheter och andra berörda intressenter.

Så som våra direktiv utformats behandlar vi endast samordningsbehovet mellan regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna och mellan dessa myndigheterna sinsemellan. Säkerligen kommer EG-samarbetet också att kräva vissa organisatoriska åtgärder inom regeringskansliet för att regeringen skall kunna samordna de svenska aktiviteterna i EG. Innan vi belyser samverkan mellan departement och förvaltningsmyndigheter finns skäl att nämna något om den s.k. gemensamma beredningen av regeringsärenden.

Gemensam beredning

Alla regeringsärenden skall avgöras av regeringen som ett kollektiv. De statsråd som är närvarande vid avgörandet av ett ärende utan att anmäla skiljaktig mening blir ansvariga för beslutet. Denna ordning grundar sig på uppfattningen i vårt parlamentariska system att alla beslut av regeringen skall vara uttryck för värderingar som omfattas av regeringen i dess

helhet. Den gemensamma beredningen är ett sätt att säkerställa att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll.

De formella reglerna om gemensam beredning finns i 4 § departementsförordningen (1982:1177; omtryckt 1991:2008). Där föreskrivs att om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, skall det handläggas inom det departement till vilket ärendet huvudsakligen hör. Ärendet skall beredas i samråd med övriga berörda statsråd.

Departementsförordningen innehåller inte några mer detaljerade regler om i vilka fall gemensam beredning skall förekomma. Statsrådsberedningen skall dock alltid informeras av regeringsärenden av större vikt. Vidare kan erinras om bestämmelserna i 10 kap. 8 § regeringsformen. Där föreskrivs att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad när det hos annan statlig myndighet uppkommer frågor av betydelse för förhållandet till andra stater eller mellanfolklig organisation.

Som huvudregel gäller att den gemensamma beredningen skall inledas så tidigt som det praktiskt är möjligt. Samrådet måste äga rum i så god tid före beslutet att de berörda departementen har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets handläggning och avgörande.

Behov av samordning av EG-frågornas beredning

Det departement eller den förvaltningsmyndighet som har ansvaret för en EG-fråga skall se till att andra berörda departement och förvaltningsmyndigheter ges tillfälle att komma med synpunkter i fråga om beredningsunderlag, förhandlingsposition m.m. Kravet på en omsorgsfull beredning kan för övrigt sägas vara än viktigare i EG-frågor än annars, eftersom Sverige vid ett medlemskap knappast kan ta initiativ till, än mindre själv besluta om regeländringar inom EG:s kompetensområde. Det är därför särskilt angeläget att berörda departement, förvaltningsmyndigheter och andra berörda verkligen bereds tillfälle att komma med synpunkter.

Erfarenheterna från medlemsländerna visar att det ofta är i expertkommittéerna under kommissionen som de grundläggande dragen i olika förslag utarbetas. Redan på detta stadium av beslutsprocessen bör därför Sverige om möjligt ha en förankrad ståndpunkt.

EG-samarbetet och de samordningskrav det för med sig ställer också krav på ökad information myndigheterna sinsemellan om departementens och förvaltningsmyndigheternas pågående och planerade aktiviteter. Myndigheters kunskap om andra myndigheters arbetssätt och verksamhetsområden är i många fall bristfällig. Kunskap om detta är en första förutsättning för samordning. Vidare är myndigheter inom ett flertal ämnesområden beroende av hur andra myndigheter hanterar närbesläktade frågor. De är också beroende av varandra för information samt för kunskaper och erfarenheter av skilda slag. Beroendet förutses öka vid ett medlemskap då de flesta sakfrågor även får ett EG-perspektiv. Vid varje frågas behandling måste svensk policy och övergripande strategi beaktas

för att Sverige i EG skall kunna föra en samordnad politik, utifrån en genomtänkt och konsekvent uppfattning.

Den övergripande samordningen har i EES-arbetet bedömts fungera relativt väl. Man bör därför vara försiktig med att införa nya samordningsinstrument som kan bli kostnadskrävande och effektivitetshämmande. Vi förutsätter att det inom regeringskansliet liksom nu kommer att finnas stående beredningsorgan i någon form. Likväl kan det finnas skäl att inför ett EG-samarbete stärka den formella samordningen mellan departement och myndigheter.

Ett sätt är att i budgetprocessen, där möjligheter ges till mål- och resultatstyrning, ställa krav på ett för myndigheterna anpassat samrådsförfarande med berörda departement och myndigheter och en nationell konsekvensanalys.

En annan möjlighet är att i verksförordningen ta in en allmän föreskrift om skyldighet för myndigheter att samråda med andra berörda i EG-frågor.

För att underlätta departementens och myndigheternas dialog och samordningen av agerandet i EG-frågorna bör det vidare skapas ett forum för regelbundna möten mellan departementsledningen och ledningarna för departementets förvaltningsmyndigheter.

5.3 Det svenska kommittéväsendet i ett EG-perspektiv

Även om det svenska kommittéväsendet i många sammanhang är ett effektivt medel för att ta fram underlag för statsmakternas beslut bedömer vi att det faktiska utrymmet för utredningsinsatser av kommittéer kommer att minska inom EG-området. Inte minst av tidsskäl kommer man att få utnyttja alternativa utredningsformer.

Enligt vår bedömning kan det dock finnas behov av utredningsinsatser av kommittéer också i EG-frågor. Det kan gälla uppgiften att utarbeta underlag och förslag till svensk ståndpunkt i en fråga där Sverige vill att EG-kommissionen skall ta initiativ. Man kan också tänka sig en kommitté som referensorgan och stöd åt en svensk förhandlingsdelegation eller förhandlare i en fråga som är under behandling i EG-organen. Slutligen kan det finnas uppgifter för en kommitté i tillämpningsfasen, t.ex. när det gäller att överföra innehållet i ett EG-direktiv till nationell lagstiftning.

Det svenska kommittéväsendets konstruktion skapar i sig goda förutsättningar för att genom utredningsinsatser finna lösningar på frågor som statsmakterna ställs inför. Vi tänker då i första hand på kommitténs funktion som ett forum för politiska överväganden med möjlighet att

politiskt förankra förslag, uppnå intressentmedverkan samt möjligheter till förhandlingar och kompromisslösningar. I hög grad bidrar också kommitténs flexibilitet, självständighet och möjligheten att till en kommitté knyta personer med särskild sakkunskap till resultatet. Kommittéväsendet är således i väsentliga avseenden ett effektivt medel att ta fram underlag för statsmakternas beslut. I vissa fall finns det inte något tillfredsställande alternativ.

I direktiven har frågan ställts om det finns något utrymme för utredningsinsatser av kommittéer i det arbete som har anknytning till en svensk medverkan i EG? Vad gäller normgivningsarbetet inom EG:s kompetensområde kan vi se ett nationellt utredningsbehov i tre faser.

Sverige kan ha ett intresse av att kommissionen utarbetar förslag med viss inriktning i en särskild fråga. För att man från svensk sida skall kunna påverka kommissionen att ta ett sådant initiativ kommer det som regel att behövas ett gediget sakunderlag som grund för Sveriges agerande. I ett sådant sammanhang kan det vara en uppgift för en kommitté att *utarbeta förslag till svensk ståndpunkt* i en fråga där Sverige vill att kommissionen skall ta initiativ.

Man kan också tänka sig en utredning på hemmaplan som under en förhandlingsfas, vilken kan pågå under lång tid, i rådets arbetsgrupper eller, i viktigare frågor, redan i samband med arbetet i kommissionens expertgrupper fungerar som ett *referensorgan* och ger stöd, t.ex. i form av utredningsinsatser, åt den svenska förhandlingsdelegationen och svenska representanter.

Slutligen kan man tänka sig uppgifter för en nationell utredning i en *tillämpningsfas*. Det kan t.ex. bli aktuellt i de lägen då EG:s direktiv ger medlemsländerna ett ganska vitt handlingsutrymme vad gäller den nationella regleringen. I en sådan situation kan en kommitté ha i stort sett samma funktion som i dag, med den skillnaden att EG:s direktiv ger gränserna för vad kommittén kan föreslå. Också i lägen där medlemsländerna kan välja mellan författningsreglering och avtalsreglering kan det finnas uppgifter för en kommitté. Den kan i en sådan situation fungera både som förslagsorgan och förhandlingsorgan.

Även om det alltså kommer att finnas uppdrag för kommittéer också i ett läge där Sverige är medlem i EG bedömer vi att det faktiska utrymmet för insatser av kommittéer inom EG-området kommer att minska. Kraven på snabbhet och effektivitet kommer att öka ytterligare, liksom kraven på flexibilitet i arbetsformerna. Kommittéväsendet med dess flexibilitet är en utredningsmodell, men alternativ och komplement kommer att behövas. Myndigheterna kommer sannolikt att i ökad utsträckning få bistå med utredningsinsatser. Även insatser från näringsliv och universitet kan behövas.

En traditionellt utredningskommitté kan enligt vår mening vara ett lämpligt organ t.ex. för att samla material, analysera faktaunderlag, utarbeta principlösningar samt inhämta synpunkter på en av regeringen förordad huvudlösning. Direktiven till ett sådant uppdrag bör målformuleras och noga reglera utredningsarbetets uppläggning. Sammansättningen av kommittén får bero på frågans art, men en kommitté sammansatt av

parlamentariker, företrädare för intresseorganisationer och experter kan i vissa sådana förberedande lägen vara en lämplig lösning.

I många fall kommer det inte att bli praktiskt möjligt att låta en kommitté med parlamentariker, företrädare för intresseorganisationer och experter utarbeta en svensk ståndpunkt. När tidsramarna är snäva eller när det gäller speciella sakområden kan det vara lämpligare att tillkalla en särskild utredare eller låta några ledamöter i ett inom regeringskansliet stående beredningsorgan utarbeta ett förslag. Andra former för statlig utredningsverksamhet är att anförtro uppgiften åt en departemental arbetsgrupp eller att lägga ut ett utredningsuppdrag på den myndighet som berörs av frågan.

Metoden att låta ett stående beredningsorgan utreda vissa frågor har redan tillämpats inom en av de 30 arbetsgrupper som på tjänstemannanivå har hand om förberedelsearbetet inför medlemskapsförhandlingarna, Gränskontrollgruppen. Denna interdepartementala arbetsgrupp har också karaktären av en kommitté, då den av regeringen fått direktiv att utreda hur den kontroll, statistikinhämtning och annan myndighetsutövning i fråga om varor, transporter och personer som i dag utförs vid gränsen, skall hanteras vid ett medlemskap. Gränskontrollgruppen har vidare i sin tur gett ett uppdrag till bl.a. Statskontoret att utreda vissa frågor rörande datoriserat informationsutbyte inom EG. Enligt vår mening är Gränskontrollgruppen ett bra exempel på hur det statliga utredningsväsendet kan komma att användas vid ett medlemskap.

Vårt egna nationella lagstiftningsarbete påverkas av ett medlemskap i EG främst genom att en internationalisering av regelsystemet framstår som än självklarare. Kommittéer och särskilda utredare bör generellt beakta EG-aspekten i sina uppdrag. Om en kommitté eller en särskild utredare ges i uppdrag att omsätta ett EG-direktiv till nationella regler, måste givetvis EG-direktivet iakttas. I kommittéförordningen bör regeringen föreskriva att EG-aspekterna skall beaktas i arbetet.

5.4 Intresseorganisationernas roll i den svenska beredningsprocessen

Berörda intresseorganisationer bör i någon form av stående beredningsorgan få information om och beredas tillfälle att lämna synpunkter på hur Sveriges ståndpunkt skall utformas i de frågor som kommer upp i EG-arbetet.

Vi har också haft till uppgift att överväga om intresseorganisationerna på samma sätt som hittills skall ges en roll i beredningssammanhang genom deltagande i den svenska beredningsprocessen i EG-samarbetet. Som redovisats i del I, avsnitt 6.2, kommer företrädare för intresseorganisationer vid ett medlemskap i EG att beredas plats som ledamöter i en rad kommittéer och arbetsgrupper under kommissionen. Vidare sänder kommissionen och rådet ofta utkast till beslut på remiss till berörda intresseorganisationer. Deras synpunkter inhämtas också under hand vid direktkontakter mellan företrädare för kommissionen eller rådet och intresseorganisationerna. Vidare kan intresseorganisationerna liksom statsförvaltningarna finansiera tjänster för nationella experter i kommissionen. Det finns också inom EG skilda slag av formaliserad samverkan mellan institutionerna och intresseorganisationerna. Ett sådant exempel är Ekonomiska och sociala kommittén. Som nämnts finns det också ett antal rådgivande trepartsorgan inom EG. Dessutom utövar intresseorganisationerna inflytande genom lobbying och direktkontakter med beslutsfattarna via sina i Bryssel stationerade europeiska samarbetsorgan. Det är mot denna bakgrund som intresseorganisationernas roll i den nationella beredningsprocessen av EG-frågor bör övervägas.

Som tidigare konstaterats är det en förutsättning för ett framgångsrikt agerande inom EG för Sveriges del att den svenska förhandlingspositionen är väl förankrad. Från den utgångspunkten är det en fördel om synpunkter från intresseorganisationer kan vägas in när statsmakterna tar ställning till frågor rörande Sveriges agerande i EG. Det finns också skäl att värna om den svenska traditionen att ge enskilda och företag genom deras organisationer möjligheter att framföra synpunkter under beredningen inför de politiska organens ställningstaganden. Det skulle enligt vår bedömning vara olyckligt att nu, när beslutsfattandet inom EG:s kompetensområde flyttas från svenska statsorgan till EG, också reducera det demokratiska inflytande som kommer till uttryck i organisationernas möjlighet till insyn och påverkan i den svenska beredningsprocessen.

Genom att ge organisationerna tillfälle att medverka i olika stadier i beslutsprocessen kan man försäkra sig om deras särskilda expertis och sakkunskap. Ytterligare ett skäl för att låta organisationerna påverka utformningen av den svenska politiken är att man får en möjlighet att

förankra Sveriges ståndpunkt, något som i ett senare skede kan underlätta genomförandet av de politiska åtgärderna.

Även om intresseorganisationerna alltså har olika vägar för direkt inflytande i EG-organisationen anser vi, av här redovisade skäl, att det vid ett medlemskap behövs ett forum av något slag där företrädare för regeringskansliet och intresseorganisationerna kan föra en öppen dialog.

Erfarenheterna har visat att den organisation med arbetsgrupper och referensgrupper som skapades för EES-förhandlingarna är ett lämpligt informations- och samverkansforum. Eftersom det inte är vår uppgift att lämna förslag om regeringskansliets organisation och arbetsformer vid ett EG-medlemskap begränsar vi oss till att förorda att intresseorganisationerna bör beredas möjlighet att i något beredningsorgan delta i den svenska beredningsprocessen i EG-frågor.

En fråga som kommer upp i detta sammanhang är hur nära intresseorganisationerna skall komma själva beslutsfattandet, när det gäller den svenska förhandlingspositionen i olika frågor. I EES-arbetet har vissa arbetsgrupper låtit referensgruppen sammanträda samtidigt med arbetsgruppen, medan andra gjort en klar åtskillnad mellan verksamheten i arbets- respektive referensgrupp. Det hittillsvarande arbetet i arbets- och referensgrupperna är dock inte direkt jämförbart med det arbete som kommer att bedrivas under ett medlemskap. Arbetet har under EES-förhandlingarna främst bestått i analyser av och ställningstagande till ett givet regelverk medan det kommande arbetet blir av mera dynamisk karaktär och kommer att koncentreras på att utforma en svensk förhandlingsståndpunkt i frågor om nya eller ändrade regler i form av EG-förordningar och EG-direktiv.

Hur informations- och samrådsverksamheten skall organiseras hänger samman med frågan hur långt intresseorganisationerna bör medverka i beredningsprocessen. En fråga som aktualiserats är om man skulle kunna sammanföra arbets- och referensgrupperna. Enligt vår mening bör hela ansvaret för de förslag till förhandlingsposition som skall utarbetas under beredningsprocessen för att sedan underställas de politiskt ansvariga för ställningstagande ligga hos tjänstemän i regeringskansli och förvaltningsmyndigheter. Vi anser att man måste ha denna rågång för att ansvarsförhållandena inte skall bli alltför diffusa. Denna på principiella överväganden grundade ståndpunkt talar alltså för att man bibehåller den hittillsvarande uppdelningen i arbets- och referensgrupper.

Vi har under arbetets gång blivit uppmärksammade på intresseorganisationernas krav på information om integrationsfrågorna. Sådan information kan kanaliseras genom de ovan nämnda beredningsorganen, som om de får bestå, bör ges resurser för att lämna och sprida information om den verksamhet som pågår inom sakområdet i EG.

5.5 Remissförfarande

Från regeringens sida kan det finnas ett behov av att, allteftersom beslutsprocessen fortskrider inom EG, nationellt förankra sin ståndpunkt.

Formen och tiden för den nationella beredningen får avgöras med hänsyn till frågans karaktär och EG:s tidsramar.

Vid ett svenskt medlemskap i EG kommer en del av den svenska normgivningskompetensen att flyttas över till EG:s institutioner. Härigenom kommer bl.a. den svenska beredningen av lagstiftningsärenden att påverkas, däribland det traditionella remissförfarandet. Den svenska beredningsprocessen kommer att vara avhängig om kommissionen remitterar förslag till Sverige under beredningsstadiet, om kommissionen offentliggör material under beredningsstadiet eller om beredningsmaterial från kommissionen kommer till allmän kännedom trots det inte är offentligt. Vi skall också konstatera att Sveriges medverkan i EG:s beredningss- och beslutsprocess kommer att att falla under bestämmelserna om utrikessekretessen i 2 kap. 1 § sekretesslagen.

Som nämnts finns det inom EG inte någon motsvarighet till den svenska offentlighetsprincipen. EG-organen bestämmer själva om en handling skall lämnas ut eller inte. Någon rättighet för en enskild att få ut en handling hos ett EG-organ finns alltså inte. Handlingar hos EG:s institutioner blir som regel offentliga först efter 30 år. Vidare finns i artikel 214 i Romfördraget en allmän regel om tystnadsplikt för gemenskapernas tjänstemän och medlemmarna i EG:s institutioner och kommittéer.

Hos *kommissionen* gäller i dag enligt praxis sekretess för bl.a. kommissionens beredningsmaterial och egna interna överläggningar. Kommissionen kan dock offentliggöra material i den utsträckning den önskar och under beredningsstadiet rådgöra med vem den vill. Kommissionens förslag till förordningar och direktiv blir offentliga när de överlämnas till rådet. I *Europaparlamentet* råder offentlighet. Såväl handlingar som överläggningar är där som regel offentliga. I *rådet* gäller tystnadsplikt beträffande rådets förhandlingar om rådet inte beslutar annat. Sekretessen omfattar också de dokument som upprättas i anslutning till rådets sammanträden.

Det pågår för närvarande en omfattande debatt inom EG om allmänhetens möjlighet till insyn i bl.a. beslutsprocessen och om en vidgad öppenhet inom gemenskaperna. Kommissionen har som ett led i den pågående diskussionen vidtagit vissa åtgärder för att förbättra insynen i dess arbete. Den skall t.ex. numera inhämta synpunkter från en bredare krets och på ett tidigare stadium av normgivningsprocessen. Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992 uttalade regeringscheferna en strävan efter att öppna gemenskapernas arbete för allmän insyn.

Svenskt remissförfarande i EG:s beslutsprocess

Till skillnad från många av EG:s medlemsstater har Sverige ett formellt reglerat remissförfarande. Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen skall vid beredning av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall vidare tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Eftersom våra överväganden skall göras inom ramen för gällande grundlagsbestämmelser utgår vi från att det även vid ett medlemskap föreligger en skyldighet att vid behov bereda myndigheter och organisationer tillfälle att yttra sig vid beredningen av regeringsärenden. Vi har tidigare konstaterat att om Sveriges position i en EG-fråga läggs fast i ett formellt beslut vid ett regeringssammanträde, något som troligen inte blir vanligt, omfattas den svenska beredningen av frågan hur Sverige bör agera under EG:s beredning- och beslutsprocess av bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen. Även i de fall en EG-fråga formellt inte är ett ärende hos regeringen har vi förordat att de principer som kommit till uttryck i regeringsformen i fråga om beredningen ändock skall vara vägledande. Hur denna externa beredningen skall gå till är en angelägenhet för regeringen.

Ett framgångsrikt europeiskt samarbete förutsätter en snabb och väl förankrad nationell beredning. Allteftersom beslutsprocessen fortskrider inom EG förutsättes en allt fastare intern beredning- och förankringsprocess inom den nationella förvaltningen. Mot bakgrund härav anser vi att det kan finnas ett behov av att höra berörda intressenter under EG:s olika beredningsfaser.

Ett remissförfarande redan under kommissionens beredningsprocess kan ur demokratisk synvinkel vara viktigt, eftersom möjligheten att påverka är störst vid utformandet av själva förslaget. När det ligger ett formellt förslag till beslut i ministerrådet kan det vara svårt för intressenter att få gehör för synpunkter som avviker från förslaget. Hur ett remissförfarande praktiskt skall gå till när det ännu inte finns något formellt, offentligt förslag är dock beroende av bl.a. tillgång till information om den lagstiftning som planeras samt på tidsfaktorn. Även om kommissionen inte offentliggjort något beredningsmaterial är informationsflödet om pågående arbete inom kommissionen stort. Mot denna bakgrund bör regeringen, enligt vår mening, vara mycket flexibel och bestämma formerna för en eventuell remissbehandling med ledning av tillgången till beredningsunderlag.

Under kommissionens beredningsprocess kan regeringen förslagsvis inhämta synpunkter på tillgängligt arbetsmaterial genom att remittera frågan till inom regeringskansliet stående beredningsorgan, lika de arbetsgrupper som varit verksamma i EES-arbetet. Till sådana departementala arbetsgrupper kan referensgrupper knytas med företrädare för berörda intresseorganisationer. Ledamöter i sådana referensgrupper är i princip underkastade samma sekretessbestämmelser som de departementstjänstemän som deltar i motsvarande arbetsgrupper. Vidare finns möjligheten att bjuda in berörda intressenter till en hearing och där ge dem möjlighet att

framföra sina synpunkter. Även möjligheten att använda sig av informella direktkontakter kan utnyttjas, främst när tidsramarna är snäva.

När kommissionens förslag till rättsakter överlämnats till rådet blir förslaget offentligt. Det finns då möjlighet för regeringen att organisera ett sedvanligt skriftligt remissförfarande. Intresseorganisationer och enskilda kan då ge synpunkter på förslaget och ge till känna vad de anser bör vara den svenska ståndpunkten i förhandlingen i Bryssel.

Vad gäller ett remissförfarande under den svenska beredningsprocessens senare del, varmed åsyftas förhandlingsarbetet i rådsarbetsgrupperna och i Coreper, finns det som regel krav på viss sekretess så att t.ex. egna förhandlingspositioner inte blir kända för motparter. Ett annat synsätt inom det internationella förhandlingsarbetet skulle innebära att svenska intressen inte kan drivas på bästa sätt. Vid utarbetandet av en svensk förhandlingsposition i detta skede kan behövliga upplysningar inhämtas från sådana departementala arbetsgrupper med företrädare för berörda myndigheter och referensgrupper med företrädare för olika intressenter.

Även när det är fråga är om införlivande av EG-direktiv är det av stor vikt att berörda myndigheter hörs och organisationerna ges tillfälle att yttra sig. Formen för beredningen får avgöras i huvudsak med hänsyn till frågans karaktär.

6 Svensk representation i EG-organen

Sverige skall medverka i ett stort antal EG-organ på olika nivåer i organisationen. Det gäller dels kommissionens expertkommittéer, som utarbetar kommissionens förslag till rådet, dels de arbetsgrupper under rådet som förbereder rådets beslut, dels de kommittéer under kommissionen som har uppgifter på verkställighetsstadiet.

Ansvaret för svenskt deltagande i EG-organen bör ligga på respektive fackdepartement.

Den svenska representationen i expertkommittéerna bör företrädesvis bestå av tjänstemän från departement eller berörda myndigheter. I dessa organ kommer Sverige i stor utsträckning sannolikt att representeras av tjänstemän från de centrala förvaltningsmyndigheterna.

I arbetsgrupperna under rådet bör Sverige företrädas av tjänstemän vid den svenska ständiga representationen, specialattachéer eller av företrädare från berört fackdepartement. Dessa bör vid behov biträdas av experter från myndigheterna eller från andra områden inom samhällslivet.

I kommissionens kommittéer på verkställighetsstadiet bör Sverige företrädas av tjänstemän från departementet eller berörda förvaltningsmyndigheter.

6.1 Allmänna utgångspunkter

Vid ett svenskt medlemskap i EG kommer det att ställas krav på svensk representation i ett stort antal EG-organ. Integrationen kommer att leda till krav på ökade och delvis förändrade utrednings-, beredningss- och förhandlingsinsatser från regeringskansliets och förvaltningsmyndigheternas sida. Bland annat kommer Sverige att inbjudas till deltagande i ett stort antal kommittéer och arbetsgrupper i EG-organisationen. Eftersom Sverige har ett litet regeringskansli kommer man att i integrationsarbetet i stor utsträckning behöva medverkan av personal från förvaltningsmyndigheterna. Ett svenskt deltagande i EG-arbetet måste därför i hög grad byggas på en nära samverkan mellan regeringen och de centrala förvaltningsmyndigheterna.

Detta gäller även i förhållande till Riksbanken som, utan att vara underställd regeringen, har ett antal näraliggande och delvis överlappande uppgifter. Genom Riksbankens medverkan i EG-ländernas centralbankssamarbete uppstår parallella kontakttillfällen som är av värde för de svenska möjligheterna att utöva inflytande i EG-arbetet.

Även vid ett medlemskap kommer förvaltningsmyndigheterna, liksom hittills i EES-arbetet, att medverka i regeringens arbete genom att tillhandahålla olika former av underlag för regeringens ställningstagande. Därutöver kommer tjänstemän från dessa myndigheter att delta som svenska representanter och experter eller som företrädare för Sverige i EG:s organ.

Ansvaret för svenskt deltagande i EG-organen bör ligga på fackdepartementet

Sakansvarigt departement bör, i överensstämmelse med den engelska modellen med "leading department", ansvara för svensk medverkan i kommissionens expertkommittéer och för att dessa experter erhåller lämpliga riktlinjer för sitt agerande. Vidare bör det åligga departementet att följa upp experternas medverkan och vidarebefordra information till andra berörda departement och myndigheter.

Sakansvarigt departement bör även ansvara för att Sveriges ombud och experter i rådets arbetsgrupper erhåller instruktioner och för att tjänstemän vid den svenska representationen i Bryssel erhåller det expertbiträde den behöver.

I det följande redovisar vi synpunkter på hur Sverige kan vara representerat i beredningsprocessens olika faser.

6.2 Arbetet i kommissionen

Vi har redan inledningsvis framhållit att möjligheten för ett litet land som Sverige att utöva inflytande i EG:s beslutsorgan är att i ett så tidigt skede av beslutsprocessen som möjligt söka ta till vara svenska intressen och samverka med andra medlemsstater i informella förhandlingar för att nå den för Sverige bästa lösningen. Härav följer att man måste tillmäta kommissionens arbete med förslag till rådsbeslut särskilt stor vikt. Genom att låta experter från medlemsländerna genom medverkan i expertkommittéerna delta i utformningen av ett förslag uppmärksammas kommissionen på nationella särintressen och problem. Kommissionen får också en uppfattning om medlemsländernas politiska vilja i frågan. Utfallet av beredningen i en sådan expertkommitté beror inte i första hand av ett lands röstetal utan snarare av kunskap, information, aktiv opinionspåverkan samt förmåga att förhandla och bygga koalitioner. Många hävdar att arbetet i expertkommittéerna är lika viktigt som det förhandlingsarbete som sker i anslutning till EG:s ministerråd, eftersom det är i expertkommittéerna som förslagen tar form. När ett förslag strider mot ett lands

intresse kan landets expert i kommittén ge signaler till EG-kommissionen om att landet inte kommer att rösta för förslaget i ministerrådet.

Kommissionen inbjuder experter från varje medlemsland att delta i beredningen av ett förslag i en expertkommitté. Det är av stor vikt att regeringen utnyttjar möjligheten att lämna förslag på experter som skall representera Sverige i kommissionens expertkommittéer. Inbjudan sänds i regel till medlemsländernas ständiga representationer i Bryssel. I linje med vårt förslag att fackdepartementen skall ansvara för Sveriges deltagande i EG-organen bör kommissionens inbjudan vidarebefordras till sakansvarigt departement.

Utländska erfarenheter visar att det i praktiken är det sakansvariga departementet som bestämmer hur och i vilken form staten skall representeras. I det inledande arbetet i expertkommittéerna brukar t.ex. *Danmark* representeras av företrädare från både berört ministerium och styrelse/direktorat för att utröna om frågan kan ha politisk betydelse. I de fall frågan är av rent teknisk natur (uppskattningsvis 90 procent av fallen) representeras Danmark fortsättningsvis av en företrädare från berört direktorat. Inom de danska ministerierna har det under åren utvecklats en naturlig arbetsfördelning mellan ministerierna och direktoraten/styrelserna. Lantbruksministeriet har t.ex. angett i vilka kommittéer som direktoraten och styrelserna svarar för den danska medverkan och i vilka som ministeriet också finns representerat. Från dansk sida framhåller man att frågan om hur Danmark skall representeras ger sig naturligt beroende på frågans karaktär. Representationen avgörs i ett nära samråd mellan dem som ansvarar för sakområdet i ministeriet och direktoratet. I *Storbritannien* handlägger varje ministerium självständigt allt förhandlingsarbete i kommissionens expertkommittéer. Eftersom ministerierna anser att arbetet i expertkommittéerna är lika viktigt som det i arbetsgrupperna under rådet är det sällsynt att de låter tjänstemän från förvaltningsmyndigheter på egen hand arbeta i expertkommittéer. Det sker som regel bara när det gäller renodlat tekniska frågor. Däremot är det vanligt att representanter från ministerierna biträds av experter från förvaltningsmyndigheter.

Som erfarenheterna från ett antal EG-länder visar kan några preciserade regler för representationen, gällande över hela fältet, inte ges. Vilka som skall representera Sverige blir beroende av de frågor som behandlas. Vår bedömning när det gäller svensk representation i expertkommittéerna är att Sverige bör representeras av tjänstemän från fackdepartementet eller berörd förvaltningsmyndighet. Det kommer med hänsyn till ärendemängden att bli nödvändigt att i stor utsträckning anlita tjänstemän från förvaltningsmyndigheterna.

För att möjliggöra en reell påverkan och uppföljning av expertkommittéernas arbete bör ansvaret för svensk medverkan i expertkommittéerna ligga på respektive fackdepartement. Riksbanken bör ställa expertis till förfogande när centralbanksaspekter är väsentliga för den aktuella sakfrågan.

6.3 Kommittéer på verkställighetsstadiet

Det finns tre olika slag av kommittéer engagerade i kommissionens verkställande uppgifter; *rådgivande kommittéer*, *förvaltningskommittéer* och *föreskrivande kommittéer*. Det finns också blandade kommittér, t.ex. en rådgivande kommitté som också fullgör förvaltande eller föreskrivande uppgifter, vilket beror på att det i ett direktiv kan finnas verkställighetsåtgärder av olika slag. Vi har i del I, avsnitt 10.3, närmare redogjort för de olika förfarandena och kommittéerna.

I samtliga tre förfarande skall kommissionen lägga fram sitt förslag till rättsakter för en tjänstemannakommitté bestående av företrädare för medlemsländerna. Ordförande är en företrädare för kommissionen.

Också i fråga om dessa kommittéer på verkställighetsstadiet är det kommissionen som genom medlemslandets ständiga representation inbjuder företrädare, oftast två, för varje EG-land.

Av våra utländska studier kan vi dra slutsatsen att medlemsländerna i dessa särskilda kommittéer huvudsakligen företräds av tjänstemän från fackdepartementet och att ansvaret för deltagandet ligger på respektive departement. Arbetet i kommittéerna är närmast att likna med arbetet i rådets olika beredningsorgan. Enligt vår bedömning bör Sverige därför företrädas av antingen en tjänsteman från departementet, som vid behov biträds av myndighetsexpert, eller av en tjänsteman från en förvaltningsmyndighet. Även i detta arbete kan deltagande av expert från Riksbanken aktualiseras.

6.4 Kommissionstjänstemännen

Vi vill i detta sammanhang också nämna något om de svenska tjänstemän som vid ett medlemskap i EG kommer att rekryteras för tjänstgöring vid kommissionen och vid andra institutioner inom EG. Hur många det kan bli fråga om vet vi inte med bestämdhet i dag men en siffra om cirka 1000 har nämnts.

Vi bedömer det som viktigt för ett medlemsland att ha personer med gedigna erfarenheter av samhälls- och näringsliv i det egna landet anställda i EG:s olika institutioner. I många organ kan tjänstemännens nationalitet faktiskt påverka hur ett ärende handläggs, samtidigt som informationsutbytet underlättas av personliga och direkta kontakter mellan landsmän.

Svenskar med god kännedom om svenskt samhällssystem och svenska intressen kan genom sin anställning i kommissionen få betydelse för möjligheterna att främja svenska intressen. Även om dessa tjänstemän inte skall representera Sverige, vill vi framhålla vikten av att Sverige i inledningsskedet kraftigt verkar för att den svenska ingångskvoten fylls med personer som är väl förtrogna med svensk offentlig förvaltning och svenskt samhälls- och näringsliv.

Förutom de svenskar som anställs inom kommissionen för att göra sin yrkeskarriär som funktionärer inom institutionen kommer svenska

statstjänstemän och anställda i organisationer och företag att som nationella experter arbeta under kortare perioder inom kommissionen. Anställningstiden är sex månader till tre år och i normalfallet med oförändrad anställning i hemlandet.

Vissa medlemsländer lägger stor vikt vid att få in nationella experter vid de generaldirektorat som handlägger för landet viktiga sakfrågor eller i generaldirektorat där det pågår för landet viktiga lagstiftningsarbeten.

Den svenska statsförvaltningen bör också i god tid före ett svenskt medlemskap överväga i vilka generaldirektorat man bör sträva efter att få in nationella experter. Det bör vidare ske en samordning av statsförvaltningens insatser för att svenska tjänstemän skall antas som nationella experter vid kommissionen.

6.5 Arbetet i rådet

Coreper och SJK

Rådets beredningsorgan är Coreper och dess arbetsgrupper. Coreper skall förbereda rådets arbete genom att söka åstadkomma samförståndslösningar och utarbeta texter. Arbetet är framför allt inriktat på politiska lösningar och det är fråga om faktiska förhandlingar. Med hjälp av ett hundratal arbetsgrupper går Coreper igenom kommissionens förslag till rådsbeslut och jämkar samman medlemsländernas ståndpunkter.

Den svenska representationen i Coreper är given. Sverige skall i Coreper 1 företrädas av ställföreträdaren för chefen för den svenska ständiga representationenen och i Coreper 2 av chefen för den ständiga representationen. Vid behov bör dessa få expertbiträde av departement eller förvaltningsmyndighet.

Sverige bör i Särskilda jordbrukskommittén (SJK) företrädas av specialattachén för jordbruksfrågor.

Vår ständiga representation vid EG bör ansvara för att Sverige är företrätt i Coreper och SJK.

Arbetsgrupperna

Rådets arbetsgrupper kan, beroende på frågans karaktär, vara ständiga eller av ad hoc-karaktär. Arbetsgruppernas uppgift är att förbereda rådsbesluten sakligt, juridiskt och politiskt samt att klarlägga förutsättningarna för beslut. Under ett ärendes behandling i en arbetsgrupp är EG:s medlemsstater företrädda av tjänstemän från respektive lands ständiga representation eller företrädare för sakansvarigt departement. Inte sällan är det samma personer som medverkat i kommissionens expertkommittéer som därefter i arbetsgruppen företräder landet.

Utgångspunkten för våra överväganden är att arbetet i arbetsgrupperna närmast är att likna vid förhandlingar. Enligt vår bedömning bör Sverige i arbetsgrupperna företrädas av tjänstemän vid den ständiga representatio-

nen, av specialattachéer eller av tjänstemän från departementet. Dessa bör vid behov biträdas av experter från förvaltningsmyndigheter eller från andra områden av samhällslivet. Sverige bör också i särskilda frågor kunna företrädas av tjänstemän från förvaltningsmyndigheter. Riksbanken bör ställa experter till förfogande i frågor som har anknytning till centralbankernas verksamhet.

Har arbetsgruppen inte eliminerat alla meningsskiljaktigheter i t.ex. ett direktivförslag övertar attachéerna den fortsatta behandlingen av förslaget. Det är då huvudsakligen fråga om politiska överväganden. I denna beredningsfas är den svenska representationen given.

6.6 EG-domstolen

EG-domstolen fyller en mycket väsentlig funktion inom gemenskaperna. Domstolen ansvarar för den rättsliga kontrollen av hur EG-institutionerna utövar sina befogenheter och prövar mål mot medlemsstaterna om överträdelser eller försummelser vad gäller de gemenskapsrättsliga förpliktelserna. Vidare är domstolen rättsskapande genom att den är uttolkare av innebörden av gemenskapsrätten och därmed lägger fast det närmare innehållet i EG-rätten. Domstolen har ansvar för att gemenskapsrätten tolkas och tillämpas enhetligt av institutionerna och medlemsstaterna.

När en nationell domstol har begärt ett tolkningsbesked av EG-domstolen skall medlemstaternas regeringar, kommissionen och ibland även rådet underrättas. Dessa har rätt att inom en viss tid komma in med yttranden. Vidare finns det möjlighet för medlemsstaterna och kommissionen att intervenera i tvister inför EG-domstolen och Första instansrätten. Genom de nämnda förfarandena ges möjlighet att påverka EG-domstolens utslag och därigenom rättsutvecklingen.

En medlemstat som är part i mål EG-domstolen eller Första instansrätten skall företrädas av ett ombud som utses för varje ärende. Ombudet får biträdas av en rådgivare eller en advokat som är behörig att uppträda inför domstol hos någon av medlemstaterna.

Som framgår ovan har EG-domstolens ställningstaganden mycket stor betydelse för EG-rättens utveckling. Därför anser vi det vara angeläget att Sverige, framför allt i ärenden av principiell vikt eller annars stor betydelse, genom yttranden till EG-domstolen och, när så bedöms lämpligt, genom intervention tar tillvara möjligheterna att påverka rättsutvecklingen inom gemenskaperna. Även i dessa sammanhang kan det komma att behövas medverkan av förvaltningsmyndigheterna bl.a. när det gäller utformningen av yttranden till EG-domstolen.

Det är alltså av väsentlig betydelse att fortlöpande bevaka vilka frågor som är under behandling i EG-domstolen. Ansvaret för denna bevakning bör i första hand ligga på respektive fackdepartement men det ligger i sakens natur att Justitiedepartementet här har ett särskilt ansvar, bl.a. när

det gäller riktlinjer för och samordning av Sveriges agerande i EG-domstolen.

7 Förordnanden, instruktioner och återrapportering

7.1 Förordnanden

Frågan vem som skall svara för förordnanden av och instruktion till företrädare för regeringen i den gemensamma beredningS- och beslutsprocessen i EG bör närmare övervägas av den arbetsgrupp, REKO, som för närvarande är sysselsatt med frågor rörande regeringskansliets organisation. Vi redovisar dock vissa synpunkter på dessa frågor, baserade på erfarenheter i ett antal EG-länder.

Förordnanden av ombud och experter i rådsarbetsgrupper bör, efter bemyndigande av regeringen, meddelas av det sakansvariga departementet.

Ansvarsområde och arbetsuppgifter för tjänstemän och specialattachéer vid den svenska ständiga representationen bör i sina huvuddrag framgå av arbetsordning eller befattningsbeskrivningar vid representationen. Förordnanden för en tjänsteman i departement eller förvaltningsmyndighet att som ombud företräda Sverige vid förhandlingar eller som expert biträda en förhandlingsdelegation bör antingen kunna ske genom ett generellt förordnande inom ett visst sakområde eller förordnande att delta i en bestämd rådsarbetsgrupp. Ett förordnande bör naturligtvis också kunna begränsas till ett visst förhandlingstillfälle eller viss fråga. För experterna från förvaltningsmyndigheterna är det i ett inledningsskede viktigt att betona att det är Sverige/regeringen som experten representerar, inte anställningsmyndigheten.

Beträffande förordnande av ombud att företräda Sverige inför EG-domstolen och Första instansrätten föreskriver EG-rätten att ombud skall utses för varje särskilt ärende.

I dag fattas beslut om vem som skall företräda Sverige i mellanstatliga förhandlingar av Utrikesdepartementet i enlighet med den arbetsordning som gäller för departementet. Frågan vilken ordning som skall gälla vid ett medlemskap i EG bör övervägas i samband med översynen av regeringskansliets organisation. Enligt vår mening skulle det dock vara

lämpligt att regeringen bemyndigade respektive fackdepartement att meddela sådana förordnanden.

I vart fall under ett inledningsskede bör personliga förordnanden meddelas för förhandlingsdelegaterna (ombud och experter) i Bryssel. När man fått viss erfarenhet av arbetet i EG-organen kan det vara lämpligt och praktiskt att pröva möjligheten att ge förordnandena en mera generell karaktär, t.ex. att gälla arbetet i en viss arbetsgrupp.

Regeringen/departementen disponerar inte utan vidare över enskilda tjänstemän i förvaltningsmyndigheterna för sådana förordnanden. Det förutsätts samtycke från verksledningen. En annan möjlighet är att genom en generell bestämmelse, t.ex. i verksförordningen, ålägga förvaltningsmyndigheterna skyldighet att ställa personal till förfogande för medverkan i EG-arbetet.

De personer som kommer att delta som svenska experter i kommissionens expertkommittéer får sina uppdrag av kommissionen. Något förordnande från svensk sida är inte aktuellt.

7.2 Instruktioner

Instruktion bör som regel lämnas i alla ärenden som behandlas i EG-organen.

Instruktionen bör utarbetas av sakansvarigt departement efter gemensam beredning med andra berörda departement och förvaltningsmyndigheter och med det departement som har ansvaret för samordningen för regeringens agerande i EG.

Skriftliga instruktioner bör ges till Sveriges företrädare i Coreper, SJK, rådets arbetsgrupper och de kommittéer under kommissionen som har uppgifter på verkställighetsstadiet. Om muntliga instruktioner måste ges, av t.ex. tidsskäl, skall sådana instruktioner bekräftas skriftligen.

Kopia av instruktionen bör tillställas Utrikesdepartementet, den ständiga representationen i Bryssel och det organ som har ansvaret för Sveriges agerande i EG.

Vid ett EG-medlemskap kommer Sverige att delta i ett stort antal förhandlingar i EG:s olika organ. Det är regeringens uppgift att ange riktlinjerna för den svenska politiken i EG och därmed för det svenska agerandet i olika kommittéer, arbetsgrupper och förhandlingsorgan.

Förhandlingarna är ur konstitutionell synvinkel att anse som faktiskt handlande från regeringens sida. Enligt regeringsformen är det regeringen som företräder Sverige i mellanfolkliga organisationer. I de fall förhandlingarna syftar till ett för Sverige bindande beslut måste de in-

ternationella förhandlingarna närmast jämföras med den beredningsprocess som föregår ett regeringsbeslut.

Det är mot denna bakgrund man skall se instruktionsgivningen till den som företräder Sverige i EG:s olika organ. Instruktionerna är inte att betrakta som regeringens direktiv utan som riktlinjer från det ansvariga statsrådet eller departementet för att uppnå det önskade resultatet.

Det kännetecknande för den konstitutionella situationen i dag är att det krävs ett regeringsbeslut för undertecknande av ett avtal och att det i förekommande fall skall inhämtas ett godkännande från riksdagen. Därefter kan regeringen besluta om ratifikation av avtalet. Ett internationellt avtal blir bindande för Sverige först när det ratificerats eller, om ratifikation inte krävs, när det undertecknats. Om det krävs lagstiftning för att fullgöra åtagandena i avtalet sker det genom inkorporering eller transformering av avtalets regler. Detta kommer emellertid inte att gälla vid ett svenskt medlemskap i EG. Beslut som fattas av EG kommer att bli bindande för Sverige utan särskilda nationella beslut och de normer som beslutas av EG-organen skall i stor utsträckning tillämpas av svenska domstolar och myndigheter utan att några särskilda nationella föreskrifter utfärdas.

Arbetet inom departement och förvaltningsmyndigheter med att bereda ärenden inom EG:s kompetensområde kommer i huvudsak att ägnas åt frågor om hur Sverige bör agera under den gemensamma beredning- och beslutsprocessen inom EG. Instruktioner och riktlinjer kommer dagligen att lämnas till tjänstemän som i en eller annan funktion företräder Sverige i EG:s arbetsgrupper och kommittéer.

Kommissionens expertgrupper

Vi kan av våra utländska studier dra slutsatsen att medlemsländerna lämnar instruktioner till sina experter i kommissionens expertkommittéer, även om experterna där inte formellt är att anse som företrädare för respektive land. Sakansvarigt departement bör ansvara för riktlinjerna för experterna inom sitt område.

Underhandskontakter

När kommissionen i sin förankringsprocess av förslag till beslut tar underhandskontakt med någon tjänsteman inom statsförvaltningen bör denne anmäla frågan till sakansvarigt departement, som bör ansvara för eventuella instruktioner till tjänstemannen.

Kommittéer på verkställighetsstadiet

Kommittéerna på verkställighetsstadiet tillmäts stor betydelse för beredning och utveckling av EG:s sekundärlagstiftning, se del 1 avsnitt 10.3. Arbetet i dessa kommittéer är därför närmast att likna vid arbetet i arbetsgrupperna under rådet. Instruktioner till svenska företrädare bör utarbetas av sakansvarigt departement efter gemensam beredning med andra berörda

departement och förvaltningsmyndigheter, andra som berörs av frågan samt med det organ som har ansvaret för samordningen av Sveriges agerande i EG.

Kopia av instruktionen bör tillställas Utrikesdepartementet, den svenska ständiga representationen i Bryssel och det organ inom regeringskansliet som har samordningsansvaret för regeringens agerande i EG.

Coreper och SJK

En instruktion bör som regel lämnas i alla ärenden som behandlas i Coreper eller motsvarande organ på jordbruksområdet, Särskilda jordbrukskommittén, SJK. Undantag bör kunna göras för vissa A-punkter av formell karaktär, såsom remisser till parlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, ackreditering av ambassadörer och personalärenden.

Instruktionen bör utarbetas av sakansvarigt departement efter gemensam beredning med andra berörda departement och förvaltningsmyndigheter, andra som berörs av frågan samt med det organ som har ansvaret för samordningen av Sveriges agerande i EG.

Kopia av instruktionen bör tillställas Utrikesdepartementet och den svenska ständiga representationen i Bryssel för att möjliggöra för dem att överblicka pågående arbete. Vidare bör instruktionen tillställas det organ inom regeringskansliet som har ansvaret för samordningen av regeringens agerande i EG.

Rådets arbetsgrupper

Instruktioner till svenska företrädare i arbetsgrupperna under rådet bör utarbetas av sakansvarigt departement efter gemensam beredning med andra berörda departement och förvaltningsmyndigheter och andra som berörs av frågan samt med det organ som har ansvaret för samordningen av regeringens agerande i EG.

Kopia av instruktionen bör tillställas Utrikesdepartementet, den ständiga representationen i Bryssel och det organ som har ansvaret för samordningen av Sveriges agerande i EG.

EG-domstolen och Första instansrätten

Instruktion till Sveriges ombud inför EG-domstolen och Första instansrätten bör utarbetas av sakansvarigt departement efter gemensam beredning med Justitiedepartementet och andra berörda departement samt förvaltningsmyndigheter och andra som berörs av frågan samt med det organ som har ansvaret för samordningen av Sveriges agerande i EG.

Kopia av instruktion bör tillställas Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, den ständiga representationen i Bryssel och det organ som har ansvaret för samordningen av Sveriges agerande i EG.

7.2.1 Instruktionernas utformning

Svenska ombud och representanter bör åläggas en strikt återrapporteringsskyldighet.

Instruktioner bör vara så avfattade att mottagaren skall kunna förstå dem utan att söka vidare upplysningar i tidigare instruktioner. De skall så klart som möjligt ange Sveriges ståndpunkt och delegatens förhandlingsutrymme.

Förhandlingarnas gång under ett ärendes behandling i de olika EG-organen kan föranleda ett nytt svenskt ställningstagande och en ny instruktion. Det är därför av stor vikt att det sker en ständig dialog mellan de svenska representanterna och företrädarna i EG-organen och sakansvarigt departement.

Sveriges företrädare i Coreper, SJK, rådets arbetsgrupper och i de särskilda kommittéer som skall höras när kommissionen utövar delegerad beslutanderätt bör få skriftliga instruktioner. I de fall muntliga instruktioner ges, t.ex. av tidsskäl, bör dessa alltid bekräftas skriftligen.

Våra studier har visat att medlemsländerna fäster mycket stor vikt vid förhandlarens återrapportering till respektive medlemslands regering. Den danske företrädare för *Danmarks* ständiga representation som deltar i ett möte i en rådsarbetsgrupp har till uppgift att till den danska regeringen sända ett koncentrerat och överskådligt referat av mötets förlopp med en klart angivande av de punkter som kan ge anledning till en ändrad instruktion framöver. Rapporten skall vara skriven på ett sådant sätt att den omedelbart kan ingå i den inhemska beredningsprocessen. Referatet, som oftast sänds med telex, skall helst avsändas mötesdagen, om inget annat avtalats med Utrikesdepartementet. När det gäller de *brittiska* delegaterna skall de i omedelbar anslutning till en förhandling i ministerrådet eller i en arbetsgrupp rapportera hem per telefon. Därefter skall delegaten samma dag skicka hem en kortare skriftlig sammanfattning. Sker förhandlingen på kvällen skall en rapport sändas senast kl. 9.00 dagen därpå. För hemmaintressenterna uppges det vara av stor betydelse att få en snabb och övergripande sammanfattning från förhandlingsarbetet för att man så snart som möjligt skall kunna ta ställning till frågor om eventuella ändringar i förhandlingspositioner och instruktioner.

De internationella erfarenheterna talar för att även Sverige bör ålägga sina förhandlare och representanter i Coreper, SJK och rådsarbetsgrupperna samt de kommittéer under kommissionen som har uppgifter i verkställighetsstadiet en strikt, skriftlig återrapporteringsskyldighet. I de fall en företrädare för den ständiga representationen deltar i förhandlingsdelegationen bör denne ansvara för återrapporteringen till sakansvarigt departement via Utrikesdepartementet. I andra fall bör den förordnade förhandlaren ansvara för återrapporteringen till Stockholm och till den ständiga representationen.

JUSTITIE-
DEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1992-01-23 92-287

Tillkallande av en särskild utredare med uppgift att utreda vissa frågor om den svenska statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett svenskt EG-medlemskap m.m.

Regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om statsrätt och förvaltningsrätt

- att tillkalla en särskild utredare med uppgift att - som närmare anges i bifogade promemoria - inom regeringskansliet utreda vissa frågor om den svenska statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett svenskt EG-medlemskap m.m.,

- att besluta om ledamöter i en till utredaren knuten referensgrupp,

- att besluta om experter, sekreterare och annat biträde till utredaren.

Uppdraget skall vara slutfört före utgången av år 1992.

Ersättning till utredaren och övriga personer bestäms i särskild ordning.

Kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag *Utredningar m.m.*

Postadress 103 33 STOCKHOLM
Gatuadress Rosenbad 4 Stockholm
Telefon växel 08-763 10 00
Telefax 20 27 34
Telex 17820 premier s

Utdrag till

Statsrådsberedningen
samtliga departement
Kommerskollegium
Statskontoret
Riksrevisionsverket
Statens arbetsgivarverk
Statens institut för personalutveckling
ADM/Ju
L 6/Ju
Reg/Ju

Bestyrks i tjänsten

Ly Bystedt

STTITIEDEPARTEMENTET 1992-01-21

PM

om den svenska statsförvaltningens medverkan vid ett svenskt EG-medlemskap - ett utredningsuppdrag

1 Sammanfattning

Sverige lämnade sommaren 1991 in sin ansökan om medlemskap i de Europeiska gemenskaperna (EG). Vid ett sådant medlemskap blir det regeringens uppgift att med ansvar inför riksdagen forma den politik som skall styra Sveriges uppträdande i EGs olika organ. Denna uppgift kan inte överlämnas till någon annan myndighet. Samtidigt kommer regeringen för utredningar och förhandlingar m.m. inom integrationsarbetets ram att behöva utnyttja underordnade myndigheter och deras personal.

Sverige har ett system med från regeringen fristående och i viss utsträckning självständiga förvaltningsmyndigheter. Vid en samverkan mellan regeringen och dessa myndigheter i t.ex ett förhandlingsskede måste samarbetet kunna ske i nära kontakt och på ett snabbt och i övrigt tillfredsställande sätt. Detta kommer att ställa särskilda krav på bl.a. regeringens instruktionsgivning. En myndighet som i olika egenskaper - t.ex. som både förhandlare och rättstillämpare - kommer i kontakt med integrationsfrågorna skall inte behöva komma i en olämplig dubbelställning.

Det bör vara möjligt att utforma effektiva och korrekta arbetsformer för denna samverkan med bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen och inom ramen för nu gällande grundlagsbestämmelser.

En utredare bör tillkallas för att utreda hur den svenska statsförvaltningen under regeringens ledning effektivt skall kunna verka vid ett svenskt EG-medlemskap.

2 Bakgrund

Uppgiften att företräda Sverige i mellanfolkliga relationer ankommer enligt regeringsformen på regeringen. Det är regeringen som enligt 1 kap. 6 § styr riket, och det är också regeringen som enligt 10 kap. 1 § ingår överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer. Regeringen har emellertid enligt 10 kap. 3 § en möjlighet att uppdra åt sina förvaltningsmyndigheter att ingå internationella överenskommelser.

Vid ett svenskt medlemskap i EG blir det regeringens uppgift att med ansvar inför riksdagen forma riktlinjerna för den svenska politiken i EGs kommittéer, förhandlingsorgan m.m. Denna uppgift kan inte överlämnas till EG-delegationen i Bryssel eller till andra myndigheter eller organ.

Beslut om deltagande i mellanstatliga förhandlingar fattas främst av utrikesdepartementet. Inget hindrar att en tjänsteman hos en viss myndighet utses att företräda regeringen som ombud. Den ordningen gäller i dag och bör kunna tillämpas också sedan Sverige inträtt som medlem i EG.

Inom ramen för de av regeringen i samverkan med riksdagen fastlagda riktlinjerna för EG-politiken kommer alltså en aktiv medverkan från olika förvaltningsmyndigheter att behövas i EG-processen. Bl.a. kommer krav att ställas på deltagande i de ca 3 000 kommittéer som under kommissionens ordförandeskap förvaltar och tillämpar EGs regelverk. Det kommer då att bli nödvändigt att Sverige representeras av tjänstemän från berörda myndigheter och dessa måste få instruktioner i någon lämplig form. Vidare måste ofta underlag för ställningstaganden i EG-samarbetet tillhandahållas av förvaltningsmyndigheter.

Beslutsprocessen i EG kan sägas omfatta tre successiva tidsfaser. Till en början medverkar individuella experter från medlemsländerna. Därefter vidtar en mellanstatlig beredning som i slutskedet mynnar ut i ett gemensamt beslut grundat på de nationella ställningstagandena. Alltefter som beslutsprocessen fortgår

förutsätts en allt fastare intern förankrings- och beredningsprocess inom den nationella förvaltningen.

Erfarenheterna från EGs medlemsländer visar att det i EG-arbetet inte går att göra en tydlig skillnad mellan utrikes- och inrikespolitik. Detta kommer att påverka arbetsfördelningen såväl inom regeringskansliet som mellan regeringen och myndigheterna.

Den svenska förvaltningsmodellen karaktäriseras av ett litet regeringskansli och förvaltningsmyndigheter som ofta traditionellt har brukat beskrivas som från regeringen fristående ämbetsverk. Myndigheternas självständiga ställning vid myndighetsutövning och lagtillämpning kommer till principiellt uttryck i 11 kap. 7 § regeringsformen. Under 1980-talet har dock betoningen allt mer lagts på regeringens uppgift att styra den statliga förvaltningen och på att myndigheterna, i varje fall utanför det område som omfattas av 11 kap. 7 §, lyder under regeringen (11 kap. 6 §).

En annan sak som är typisk för den svenska modellen är att man har kommit långt i fråga om decentralisering och delegering inom administrationen. Tyngdpunkten i verksamheten ligger i betydande utsträckning på regional och lokal nivå. Beslutanderätt har i hög grad lagts på sådana organ i stället för på regeringen och centrala myndigheter.

I flera av EG-länderna tillämpar man andra förvaltningsrättsliga modeller. I t.ex. Danmark finns en statsförvaltning där regeringen håller samman de olika förvaltningsnivåerna med ministerier och direktorat m.m. I motsats till i Sverige tillämpas på många håll också principen om ministerstyre.

Frågan om en koordinering av den svenska statsförvaltningens deltagande i EGs beredning- och beslutsprocess har stor betydelse för utformningen av den svenska politiken i EGs olika organ. Mot denna bakgrund bör det utredas hur man utifrån våra förutsättningar effektivt skall kunna föra ut en väl samordnad och förankrad svensk politik i EG-samarbetet.

3 Utredningsuppdraget

Den utredning som behöver göras bör utföras av en särskild utredare. Uppgiften för utredaren kan sammanfattningsvis sägas vara att analysera hur regeringen och förvaltningsmyndigheterna skall kunna samverka i EG-integrationen. Det är emellertid inte utredarens uppgift att lämna förslag till hur regeringskansliets organisation och arbetsformer skall vara utformade inför ett EG-medlemskap.

En viktig fråga i utredningen är hur arbetet med att från regeringens sida ställa tydligare krav på myndigheternas verksamhet, följa upp resultaten och se till att styrsystemet fungerar effektivt skall kunna drivas vidare också i ett EG-perspektiv.

En annan viktig del utgör frågan om deltagandet av myndigheternas specialister m.fl. i arbetet med att forma och driva regeringens politik såväl i Sverige som i de olika EG-organen. Med beaktande av de konstitutionella aspekterna bör därför särskilt utredas dels hur arbetet i detta avseende skall hanteras i regeringskansliet och ledas av regeringen, dels hur de berörda myndigheterna sinsemellan skall samordna sin verksamhet. En myndighet som i olika egenskaper - t.ex. som både förhandlare och rättstillämpare - kommer i kontakt med integrationsfrågorna, skall inte behöva komma i en dubbelställning i förhållande till regeringen eller i övrigt.

Utredaren bör överväga om intresseorganisationerna på samma sätt som hittills skall ges en roll i sammanhanget genom deltagande i regeringskansliets beredningsprocess.

Det är också viktigt att pröva vilka principer som bör gälla för deltagande i EGs olika kommittéer och organ. Detta gäller principer för både förordnanden och instruktionsgivning.

Även om Sverige som nämnts i vissa avseenden skiljer sig från de flesta av EGs medlemsländer, är det av vikt att att ta del av de erfarenheter som finns från

dessa länders sätt att bedriva sitt arbete med att förändra den offentliga sektorn samt att organisera och bedriva sin verksamhet som EG-medlemmar. Betydelsefulla erfarenheter torde kunna inhämtas från en rad EG-länder, däribland Danmark. Men också t. ex. Österrike, som liksom Sverige står inför ett medlemskap, bör studeras.

Utredaren bör även studera det svenska kommittéväsendets funktion vid EG-integrationen.

Utrikesdepartementets handelsavdelning har undersökt hur andra EG-länder organiserat samspelet mellan regeringen och olika samhällsintressen inför beslutsprocessen i Bryssel. Detta material bör utredaren ta del av.

I det aktuella sammanhanget är det naturligt att utnyttja de erfarenheter som vunnits av den samråds- och utredningsorganisation som år 1988 byggdes upp inom regeringskansliet för arbetet med den europeiska integrationen.

Regeringen bemyndigade den 16 januari 1992 chefen för utbildningsdepartementet att tillkalla en kommitté för att förbereda genomförandet av en ny myndighetsstruktur på högskole- och forskningsområdet. Till kommitténs uppgifter skulle höra bl.a. att övervåga hur samarbetet med EG i utbildnings- och forskningsfrågor borde koordineras inom den myndighetsstrukturen. Det är naturligt att utredaren samråder med den kommittén.

4 Uppdragets genomförande

Till utredaren bör knytas en referensgrupp med företrädare för några berörda departement och myndigheter.

Uppdraget bör vara slutfört före utgången av år 1992.

1993-09-17

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet. – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I – Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller. Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.
72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
75. Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. Fi.
76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd.C.
78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
79. Handel och miljö - mot en hållbar spelplan. M.
80. Statsförvaltningen och EG. Ju.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]
Statsförvaltningen och EG. [80]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
- Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. [75]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
- Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
- kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen - en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]
Ny marknadsföringslag. [59]
Organisationernas bidrag. [71]
Att inhämta synpunkter från medborgarna - Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]
Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]
Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]
Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd.[77]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. [51]
Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]
Lag om införande av miljöbalken. [66]
Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]
Handel och miljö - mot en hållbar spelplan. [79]