

En expertrapport  
till EU 96 - kommittén

# Ett år med EU

*Svenska statstjänstemäns  
erfarenheter av arbetet  
i EU*

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2015



National Library  
of Sweden

**SOU 1996:6**

En expertrapport  
till EU 96 - kommittén

# Ett år med EU

*Svenska statstjänstemäns  
erfarenheter av arbetet  
i EU*

SOU 1996:6





Statens offentliga utredningar  
1996:6  
Utrikesdepartementet

A: Tref KB  
Occ SOU

# Ett år med EU

Svenska statstjänstemäns  
erfarenheter av arbetet i EU

En expertrapport till EU 96-kommittén  
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

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

## Till statsrådet Mats Hellström

Enligt Maastrichtfördraget skall EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen skall undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där skall kunna uppfyllas. Den här översynen av fördraget skall också äga rum med sikte på att EU skall utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

Regeringen tillsatte den 9 mars 1995 en parlamentarisk utredning inför 1996 års regeringskonferens (Dir. 1995:15). Kommittén har antagit namnet EU 96-kommittén. Ordförande är riksdagsman Björn von Sydow (s). Övriga ledamöter är Berit Andnor (s), Birgit Friggebo (fp), Siv Holma (v), Göran Lennmarker (m), Berit Löfstedt (s), Helena Nilsson (c), Mats Odell (kds), Marianne Samuelsson (mp), Yvonne Sandberg-Fries (s), Sten Tolgfors (m).

I kommitténs sekretariat ingår departementsrådet Ingrid Larén Marklund (huvudsekreterare), docent Gullan Gidlund (sekreterare) och redaktör Anders Bolling (pressekreterare).

Kommittén har uppdraget att dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

## Expertuppsatser

Inom ramen för den första huvuduppgiften har EU 96-kommittén givit experter inom främst statsförvaltning, universitet och forskningsinstitut i uppdrag att närmare analysera ett antal viktiga frågor som kan komma att behandlas under regeringskonferensen. En viktig målsättning med expertuppdragen har varit att bygga upp en kompetens i Sverige kring EU:s stora framtidsfrågor - inte minst i förhållande till övriga medlemsländer och EU:s institutioner. Därför har det krävts ett ganska brett utredningsfält.

Uppdragen gäller i huvudsak följande frågekomplex:

- insyn och öppenhet,
- EU:s framtida utvidgning - såväl konsekvenser som genomförande (bl.a. behoven av anpassning, relationerna mellan små och stora stater och andra maktrelationer),
- subsidiaritetsprincipen,
- den demokratiska kontrollen (Europaparlamentets och de nationella parlamentens roller, maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutsfattandet),
- instrument för legitimitet (folkomröstningar och möjligheten att säga upp EU:s fördrag),
- EU-medborgarskap och mänskliga rättigheter,
- miljöpolitik,
- jämställdhet,

- regionalpolitik,
- sysselsättningspolitik,
- gemensam utrikes- och säkerhetspolitik,
- rättsliga och inrikes frågor.

Sammanlagt presenterar EU 96-kommittén runt tjugo expertuppsatser.

Föreliggande rapport redogör för svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU:s kommittéer och arbetsgrupper under det senaste året. Den är sammanställd av avdelningsdirektör Camilla Ekstedt Karpers, byrådirektör Peter Lindskog och organisationsdirektör Thomas Pålsson (projektledare) på Statskontoret. Författarna svarar själva för innehållet. Rapporten anknyter i sitt tema till det seminarium som EU 96-kommittén arrangerade i slutet av september 1995, då olika svenska EU-representanter beskrev sina erfarenheter efter nio månaders medlemskap (se *SOU 1995:130*). Den utgör med sin empiriska inriktning också ett komplement till de tidigare utgivna studierna av EU:s komplexitet och maktbalanser (se *SOU 1995:131, Enklare och effektivare*).

Följande skrifter med expertuppsatser har också givits ut:

- *SOU 1995:123, Subsidiaritetsprincipen i EU* (Magnus Jerneck).
- *SOU 1995:131, Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser* (Jonerik Gidlund, Göran Lysén).
- *SOU 1995:132, Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat-stormakt: svenskt identitetsbyte* (Mikael af Malmborg, Åke E Andersson, Bengt Sundelius).

## Andra skrifter

Vid sidan av expertuppsatserna ger kommittén ut en serie småskrifter, som i mer allmän form presenterar olika problemområden inför regeringskonferensen och sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat. Dessa skrifter är gratis och distribueras bl.a. till landets alla bibliotek. Hittills (januari 1996) har tio skrifter getts ut. De behandlar ämnen som EU:s första, andra och tredje pelare, unionens framtida utvidgning och EU-institutionernas rapporter inför regeringskonferensen. Några skrifter sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat.

Stockholm i januari 1996

Björn von Sydow

Ordförande i EU 96-kommittén

## Innehållsförteckning

Abstract (kort sammanfattning på engelska) .....	6
1. Sammanfattning och bedömning .....	7
Sammanfattning .....	7
Bedömning .....	12
2. Inledning .....	13
Uppdraget .....	13
Bakgrund och syfte .....	13
Metod .....	14
3. Sverige och internationella organisationer .....	17
Sverige internationellt mycket aktivt .....	18
Internationella byråkratier .....	18
4. Utländska erfarenheter av EU .....	23
Inledning .....	23
Strukturen .....	24
Förvaltningskulturen .....	29
Beslutsprocessen .....	30
5. Svenska erfarenheter av arbetet i EU .....	33
Det svenska deltagandet .....	33
Det allmänna intrycket .....	36
Beslutsmiljö och inflytande .....	38
Synen på Europeiska kommissionen .....	45
Deltagandet i kommissionsfasen .....	52
Deltagandet i rådsfasen .....	59
Informations- och dokumenthanteringen .....	67
Mötesförfarandena .....	72
Bilaga 1: Personligt intervjuade .....	78
Bilaga 2: Frågor i telefonintervjuundersökningen .....	80
Bilaga 3: Litteraturförteckning .....	83



## Abstract

The European Union functions in an interplay between the 15 member states' administrations and EU institutions. A very large number of Swedish civil servants participate in the Union's decision-making process as experts and representatives of Sweden in committees and working groups linked to the Commission and the Council.

The present study is a summary of Swedish civil servants' views of the Union's structure and working procedures, and of the problems that have arisen in relations between the civil service and EU institutions.

The overall picture is that the civil servants' work in the Union functions relatively smoothly. However, there are some clear shortcomings in the EU administration. The principal problems are due to weak co-ordination within the Commission; complex and sluggish decision-making procedures; inadequate financial regulation and control; an excessively hierarchic administrative culture; deficiencies in the handling of information and documents; inefficient organisation of meetings and insufficient interpreting and translation.

For a country like Sweden, with a relatively small civil service, the additional work resulting from these shortcomings is onerous. The administrative deficiencies are considered due, in part, to the fact that the Commission and the Council Secretariat lack sufficient resources, especially in view of the past few years' deepening and widening of EU co-operation. The workload for Community civil servants, who are generally perceived as highly competent, is high.

According to the majority of the Swedish civil servants, there are potentials for increased efficiency in the Union's structure and working procedures. These civil servants call for such reforms as fewer, simpler and more uniform decision-making procedures, more clear-cut division of responsibility between and within the institutions, clearer rules for drawing up draft legislation, a "flatter" administrative organisation, more thorough preparations for meetings (e.g., through earlier dispatch of notice convening meetings and of other documents), and improved interpreting and translation services.

---

# 1 Sammanfattning och bedömning

## Sammanfattning

Hundratala svenska statstjänstemän deltar sedan början av 1995 intensivt i arbetet i den Europeiska unionen som representanter för Sverige i olika kommittéer och arbetsgrupper knutna till Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd. Denna rapport som Statskontoret har genomfört på uppdrag av EU 96-kommittén redovisar statsförvaltningens erfarenheter av arbetet med EU.

Syftet har varit att få en tidig inventering av synen på EU:s struktur och arbetsformer samt vilka problem som har uppstått i relationerna mellan statsförvaltningen och EU:s institutioner. Vi har i detta sammanhang koncentrerat undersökningen till kommissionen och rådet. Sammanställningen baseras på ett 40-tal personliga intervjuer samt på 164 standardiserade telefonintervjuer med tjänstemän inom statsförvaltningen, samtliga med stora erfarenheter av EU. Erfarenheter har även inhämtats från svenska och utländska tjänstemän anställda vid EU:s institutioner och forskare som studerat dessa frågor.

## Arbetet i EU fungerar bättre än väntat

Den sammantagna bilden är att statsförvaltningens arbete i EU fungerar relativt bra, men att det samtidigt finns uppenbara brister i EU:s administration. Av telefonintervjuundersökningen framgår att 61 procent av de intervjuade tjänstemännen anser att EU:s hantering av det svenska inträdet varit bra. Något mer än hälften, 55 procent, anser också att det egna arbetet med EU har fungerat bättre än väntat.

Dock finns det många omständigheter i EU-arbetet som man uppfattar som problematiska och många av problemen är så allvarliga att det skapar merarbete för förvaltningarna i medlemsländerna. För ett land som Sverige, med en relativt liten förvaltning, blir merarbetet mycket resurskrävande och flera av de intervjuade menar att det är viktigt att närmare studera de effekter på den svenska förvaltningen som EU:s struktur och arbetsformer medför.

De huvudsakliga problem som framkommit vid vår inventering är följande:

- Samordningen inom kommissionen är alltför svag.
- Komplicerade och tröga beslutsförfaranden.
- Bristande finansiell styrning och kontroll.
- En alltför hierarkisk förvaltningskultur.
- Brister i informations-och dokumenthanteringen.
- En ineffektiv mötesorganisation.
- Otillräcklig tolkning och översättning.

### Samordningen inom kommissionen behöver förbättras

Av såväl våra intervjuer som de forskningsrapporter vi tagit del av framgår det att samordningen inom kommissionen är otillräcklig. Kommissionen uppfattas som tämligen fragmenterad, arbetsfördelningen är oklar, sakfrågor finns spridda över flera generaldirektorat och dubbelarbete är vanligt. Detta tillsammans gör att konflikter om ansvarsområden eller konflikter som har sin grund i motstridiga intressen lätt uppstår.

Av telefonintervjuundersökningen framgår att över hälften, 56 procent, av tjänstemännen har sina sakfrågor spridda över flera generaldirektorat i kommissionen och så många som tre fjärdedelar av dessa upplever att det finns revirtänkande mellan generaldirektoraten.

Det är därmed inte alltid så lätt för statstjänstemännen att veta vem som gör vad på kommissionen. Det blir också svårare att få klarhet om de mål som kommissionen vill uppnå. De överlappande kompetenserna medför även att den svenska statsförvaltningen ibland får mottaga olika uppgifter i samma fråga från olika delar av kommissionen. Dessa oklarheter bidrar starkt till den administrativa ineffektiviteten, anser flera av tjänstemännen.

För att komma tillrätta med samordningsproblemen föreslår tjänstemännen bl.a. att generaldirektoraten bör bli färre genom sammanslagningar, att gränsytan mellan respektive generaldirektorat bör definieras tydligare för att undvika att revirtänkandet fortplantar sig till arbetsgrupper och kommittéer, samt att generalsekretariatets roll som samordnare bör stärkas.

### Komplicerade och tröga beslutsförfaranden

Beslutsförfarandena inom EU uppfattas av de svenska statstjänstemännen som mycket komplicerade. Färre, enklare och mer enhetliga beslutsförfaranden efterlyses därför av många. 60 procent av de telefonintervjuade anser dessutom att beslutsprocessen är alltför långsam och utdragen.

Verkställighetskommittéerna, som har till uppgift att medverka när kommissionen utövar sin verkställande befogenhet, styrs av flera olika förfaranden. Dessa förfaranden uppfattas som onödigt många och krångliga och behöver förenklas, anser många av de intervjuade. Kommissionens roll i verkställighetskommittéerna bör renodlas. Detta för att undvika de ständiga diskussionerna om vilka förfaranden som skall tillämpas.

I rådet är det framförallt procedurerna i den tredje pelaren, dvs. inom det inrikes och rättsliga samarbetet, som inte fungerar tillfredsställande. Tjänstemän med erfarenheter från området menar att de nuvarande procedurerna är för tunga och krångliga, vilket leder till fördröjningar. Tredje pelaren är strukturerad i fem olika rådsnivåer, vilket anses vara minst en för mycket, speciellt då mandatet för de olika nivåerna är oklara och den inbördes samordningen bristfällig. Några tjänstemän anser därför att antalet nivåer skulle kunna minskas.

### Tydligare regler för utarbetandet av förslag

Utrymmet för att påverka EU-politiken i önskvärd riktning bedöms vara störst i den tidiga fasen av beslutsprocessen. Kommissionen är den institution i EU som har rätt att utarbeta förslag till ny lagstiftning. Detta gör generaldirektoraten i kommissionen genom en mängd idépromemorior och utkast till förslag om nya rättsakter. Ibland anlitas konsulter och alltsom oftast vänder man sig till arbets- och expertgrupper, bestående av experter, representanter från nationella förvaltningar och intresseorganisationer.

Av våra intervjuer har det framkommit att denna fas upplevs som svår att överblicka. Flera av de intervjuade anser därför att det behövs fastare regler. Så t.ex. bör en noggrannare möteskalender utformas. En bättre planering och måldefiniering vore också önskvärd. Dessutom bör relationerna med intresseorganisationerna formaliseras och göras mer synliga.

### Kort tid mellan mötena i rådet

Flera av de intervjuade pekar på den mycket korta tiden i rådet mellan arbetsgrupps-, Coreper- och ministerrådsmöten. Tiden är ofta alltför knapp för att i önskad utsträckning hinna bereda frågan inom regeringskansliet och för att den svenska representanten ska hinna förbereda sig väl. I en intern utvärdering som gjorts inom rådets generalsekretariat föreslås just att tidsspannet mellan mötena i rådet skall öka samt att det skall ske en bättre uppläggning av rådets möteskalender. Tjänstemän vid den svenska representationen menar att om dessa förslag skulle omsättas i praktiken, skulle det helt klart underlätta det svenska beredningsarbetet, inkl. samrådet med riksdagen.

### Bristande styrning och finansiell kontroll

Erfarenheter från andra internationella organisationer visar att den finansiella styrningen och kontrollen ofta hamnar i skymundan, samtidigt som risken för att organisationen förlorar i förtroende just av denna orsak är hög. Svenska tjänstemän med insyn i dessa frågor menar att noggranna kostnadsanalyser liksom objektiva utvärderingar av EU:s olika program och projekt behövs för att göra EU-administrationens arbete mer effektivt och för att värna om dess förtroende och legitimitet. Vidare anser dessa tjänstemän att kommissionens interna system för budgetarbetet i generaldirektoraten bör uppgraderas och

att proceduren för revision förbättras. Bland förslagen finns att varje generaldirektorat upprättar en finansiell enhet som granskar alla transaktioner.

### Förvaltningskulturen hierarkisk

Det hierarkiska inslaget i EU:s institutioner är synnerligen starkt. Av de telefonintervjuade anser 64 procent att detta är alltför starkt. Beslut måste ofta tas på en hög chefsnivå vilket leder till långa handläggningstider. Den hierarkiska kulturen tar sig också uttryck i dålig informationsspridning och att delegeringen av beslut av lägre dignitet uteblir. Några exempel på detta som tjänstemännen nämner är att det inom kommissionen hålls få enhetsmöten och att budgetdiskussioner till stor del upptas av frågor och detaljer i administrativa anslag.

Flerparten tjänstemän anser att en "plattare" organisation med mer ansvarsdelegering liksom ett ökat inslag av nordisk förvaltningskultur skulle främja effektiviteten i EU:s förvaltning.

Några upplever att jämställdheten mellan könen är dålig inom EU:s institutioner. Bland de telefonintervjuade kvinnorna anser en fjärdedel att kvinnor har svårare än män att göra sin stämma hörd. I våra personliga intervjuer har flera av tjänstemännen påtalat att Sverige bör verka för en jämnare könsfördelning genom att rekrytera fler kvinnor till framför allt de högre posterna.

### Behov av förbättrad informations- och dokumenthantering

Det allra största problemet för tjänstemännen i statsförvaltningen är den undermåliga dokumenthanteringen i EU:s institutioner. Drygt en tredjedel av de telefonintervjuade har efter inträdet i EU haft svårigheter att få tillgång till information, dokument och andra handlingar från kommissionen. Även rådet brister i dessa avseenden, framgår det av våra personliga intervjuer. Dessutom anser en klar majoritet, 70 procent, att dokumenten är tunglästa och i vissa fall även otydliga. Delvis kan detta förklaras med att texthanteringen bär spår av en annan förvaltnings- och rättstradition än den i Sverige.

Den enorma mängden handlingar i kombination med att kallelser och dagordningar till möten kommer sent och är otydligt och ofullständigt formulerade, gör att den nationella beredningen blir lidande och arbetsbördan extra betungande för tjänstemännen. Så gott som samtliga av de intervjuade anser att EU:s administration måste förbättras markant i dessa avseenden. Framför allt måste det ske en förbättrad cirkulation av dokument och andra handlingar inför möten.

### En ineffektiv mötesorganisation

Flera tjänstemän anser att mötena vid kommissionen och rådet genomförs på ett ineffektivt sätt. Mötena är ofta för långa, behandlar detaljer eller irrelevanta saker, följer inte dagordningen, osv. Intervjupersonerna menar att ökad mötesdisciplin skulle öka

effektiviteten. Ordföranden borde anmodas leda mötena bättre och de muntliga inläggen skulle kunna begränsas. En annan påkallad åtgärd är bättre förberedelser av mötena. Några föreslår också ökad skriftlig information, ökad användning av telefoner, bildtelefoner, fax och internet som komplement eller ersättning till vissa möten. En ökad öppenhet vad gäller EU-handlingar skulle underlätta den sortens kommunikation.

Trots den påtalade ineffektiviteten tycker nästan alla att mötena är viktiga, och endast 13 procent av de telefonintervjuade anser att mötena hålls alltför ofta. Frågorna som avhandlas är angelägna och framför allt ger mötena en möjlighet att odla olika informella kontakter, vilka anses vara viktiga i EU-arbetet.

### Språken ställer till problem

Språket är, inte oväntat, ett problem för många. Tolkning finns för det mesta inte att tillgå ens när man har rätt till det, eftersom tolkar med rätt kompetens ofta saknas. Detsamma gäller översättningsverksamheten, översättningar av dokument kommer ofta mycket sent och är inte sällan av dålig kvalitet.

Språkproblemen upplevs olika. Vissa känner sig frustrerade över att inte få uttrycka sig på modersmålet, för andra är problemet snarare att språken är alltför många. Det vanligaste och allvarligaste problemet är kanske när handlingar enbart finns på franska och situationer där franska i stället för engelska är det gemensamma språket på möten.

Det råder emellertid olika uppfattningar om hur man ska komma tillrätta med språkproblematiken och den tid, resurser och möda som det kostar. En del vill med ännu högre röst kräva fungerande översättnings- och tolktjänster så att Sverige inte förfördelas i det gemensamma arbetet. Andra anser att Sverige av praktiska skäl borde driva att det införs två till tre arbetspråk på de lägre beredningsnivåerna med motivet att Sverige med nuvarande system, där servicen är dålig, förfördelas. Fördelen med en sådan linje är att tolkar och översättningspersonal då skulle kunna användas i de situationer där de verkligen behövs.

### Hög arbetsbelastning och kompetent personal

Flertalet av de tjänstemän som har deltagit i undersökningen har uppfattningen att EU:s institutioner på flera områden inte är tillräckligt dimensionerade för att sköta de nya uppgifter som de senaste årens fördjupning och utvidgning av samarbetet inneburit. Såväl kommissionens tjänstemän som tjänstemännen på rådssekretariatet har en enorm arbetsbelastning. Föreställningen att EU:s byråkrati skulle vara alltför stor kan således inte bekräftas av vår undersökning. Många av de administrativa bristerna som tas upp i denna rapport kan härledas till att kommissionen och rådssekretariatet snarast är underbemannade.

EU:s arbete är i hög grad beroende av de enskilda tjänstemännens insatser. Kommissionens tjänstemän uppfattas generellt som mycket kompetenta och initiativrika. 70 procent av de telefonintervjuade svenska tjänstemännen anser att kompetensen inom

kommissionen är tillräcklig inom det egna sakområdet. Då dessa tjänstemän ogärna vill ertappas med sakfel är de också mycket grundliga och noggranna i sitt arbete.

## Bedömning

Vårt uppdrag har, som tidigare sagts, haft som utgångspunkt att mycket generellt samla in de svenska erfarenheterna av att verka inom EU och de tankar som finns om hur arbetet i EU skulle kunna effektiviseras på det administrativa planet.

Många av de faktorer som påverkar effektiviteten i administrationen på såväl nationell som unionsnivå styrs av de grundläggande fördragen. Enligt vår mening bör man ändå inte underskatta de effektivitetshöjningar som med beaktande av dessa kan åstadkommas inom respektive institution. Exempel på områden där väsentligt ökad effektivitet bör kunna nås är intern organisation, ledarskap och styrning samt handlägningsformer och andra administrativa rutiner.

En förändring i EU:s struktur eller beslutsprocess skulle naturligtvis få konsekvenser för fördelningen av ansvar och befogenheter. Inte bara arbetsvolymen i respektive institution och i den nationella förvaltningen skulle påverkas, utan också möjligheterna till inflytande. Det går därmed inte helt att skilja mellan den sakpolitiska och administrativa effektiviteten, dessa begrepp hör mycket nära samman. Vi anser därför att en mer detaljerad inventering bör göras för att studera hur EU:s strukturer och arbetsprocesser påverkar möjligheten att föra fram och få gehör för den svenska politiken inom respektive sakområde.

För att riksdag och regering ska kunna skapa sig ett klart förhållningssätt till arbetsprocesser och strukturer inom EU och eventuellt få fram en svensk linje eller "politik" i dessa frågor, anser vi sammanfattningsvis att man bör gå vidare och bygga upp en djupare kunskap på området. Inte minst med tanke på att den Europeiska unionen står inför frågan om hur man administrativt ska klara ett eventuellt inträde av nya medlemsstater. Vår studie visar att unionens institutioner och speciellt kommissionen i nuläget har svårt att klara av de senaste årens utvidgning av nya medlemsstater i kombination med att man genom Maastrichtavtalet såväl breddat som fördjupat samarbetet.

## 2 Inledning

### Uppdraget

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté (dir.1995:15) med uppdrag att låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid 1996 års regeringskonferens inom EU. Utredningarna skall stimulera den offentliga debatten kring konferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar underlag att argumentera för sina uppfattningar. Kommittén skall i sammanhanget fortlöpande avge rapporter i enskilda ämnen i den takt och utsträckning som den finner lämpligt.

Den parlamentariska kommittén, EU 96, har bl.a. funnit det angeläget att få fram en tidig inventering av den svenska statsförvaltningens erfarenheter av och syn på EU:s struktur och arbetsformer. Statskontoret fick i uppdrag att utföra denna inventering. Föreliggande rapport är resultatet härav och innehåller en sammanställning av erfarenheter från arbetet med EU sedan Sverige blev medlem.

### Bakgrund och syfte

Europeiska unionen verkar i ett samspel mellan de 15 medlemsländernas nationella förvaltningar och EU:s institutioner. Utformningen av EU:s institutionella struktur påverkar således de nationella administrationerna och deras verksamhet i EU. För såväl politikutformning som genomförande av beslut krävs kunskaper om strukturer och arbetsprocesser. Inte minst erfarenheterna av det praktiska arbetet, med de svårigheter som alltid finns, bör spridas inom berörd förvaltning.

Det är sparsamt med studier över de nationella administrationernas samspel med EU-institutionerna samt över de senares interna organisation, procedurer och arbetsformer. Frågan om EU:s administrativa kapacitet och styrning har ofta stått i skymundan, medan politiska frågor om hur snabbt och hur långt integrationsprocessen skall fortskrida har dominerat diskussionen. När det gäller kommissionen har intresset fokuserat på dess legala befogenheter snarare än dess styrningskapacitet.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Se bl.a. Les Metcalfe, "After 1992: Can the Commission manage Europe", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 51 No.1. March 1992.



Det är också sparsamt med dokumenterade erfarenheter av de nationella administrationernas arbete inom EU. De probleminventeringar som gjorts är ofta i form av promemorior eller handböcker avsedda för internt bruk. I sådana fall är dessa inte allmänt tillgängliga. Det finns inte heller någon uttömmande dokumentation av svenska erfarenheter från andra internationella organisationer, som skulle kunna vara en jämförelsegrund för arbetet med EU.

Utredningens syfte har varit att samla de erfarenheter som företrädare för svensk statsförvaltning har av EU:s strukturer och arbetsformer samt att identifiera vilka problem som har uppstått i relationerna mellan statsförvaltningen och EU:s institutioner. Vi har avgränsat undersökningen till Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd<sup>2</sup>, då det främst är dessa institutioner som svenska statstjänstemän kommer i kontakt med.

Som jämförelse har vi tagit del av svenska erfarenheter från andra internationella organisationer samt av forskning kring internationella byråkratier. Vi ger vidare en orientering om forskararbeten och debattinlägg kring EU:s struktur och arbetsformer som förekommit inom EU:s institutioner samt i några övriga medlemsländer.

Frågeställningarna har berört svenska statstjänstemäns syn på EU:s administration vad gäller dess

- institutionella struktur
- förvaltningskultur
- beslutsförfaranden
- informations- och sekretesshantering
- mötesförfaranden
- hearing- och remissförfarande
- vägar till inflytande
- kompetens
- språkbruk

## Metod

Denna rapport bygger i första hand på intervjuer. Till grund för utredningen ligger även en omfattande mängd tjänstemannarapporter, utredningar och forskningslitteratur.

Utredningen har personligen intervjuat ett 40-tal svenska tjänstemän inom framför allt svenska departement och förvaltningsmyndigheter, men också på Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, på Europeiska kommissionen samt i näringslivet. Ett mindre antal intervjuer har också genomförts med utländska tjänstemän och forskare.

Som ett komplement till de personliga intervjuerna, har Statskontoret låtit IMU-Testologen genomföra en telefonintervjuundersökning av statstjänstemännens erfarenheter av och syn på EU:s strukturer och arbetsformer. Målgruppen i denna telefonintervjuundersökning var statstjänstemän som deltar i EU:s beslutsprocess i olika arbetsgrupper och kommittéer under antingen kommissionen eller rådet. Vid

<sup>2</sup> De två institutionerna betecknas framdeles som kommissionen respektive rådet.

telefonintervjuundersökningar är frågorna mer standardiserade än vid personliga intervjuer, vilket öppnar möjligheterna till en mer kvantitativ analys av svaren.

Dispositionen för rapporten är följande: I kapitel 3 redogör vi för allmänna svenska erfarenheter från andra internationella organisationer samt av forskning kring internationella byråkratier. I kapitel 4 refereras utländska tjänstemäns och forskares beskrivningar och reflektioner av EU:s struktur och arbetsformer. I kapitel 5 redovisas de svenska erfarenheterna av arbetet med EU. Sammanställningen i detta kapitel bygger både på de personliga intervjuerna och telefonintervjuundersökningen.

Under arbetets gång har utredningen haft löpande kontakt med docent Gullan Gidlund, kommittésekreterare för EU 96-kommittén.

Studien har genomförts av avdelningsdirektören Camilla Ekstedt Karpers, byrådirektören Peter Lindskog och organisationsdirektören Thomas Pålsson (projektledare).



### 3 Sverige och internationella organisationer

Internationaliseringen ökar stadigt och gör att "avstånden" mellan världens länder minskar. För att hantera internationaliseringen och det ökade behovet av internationellt samarbete har det sedan andra världskriget vuxit fram ett stort antal internationella regimer och organisationer. I *Makt och internationalisering* (SOU 1990:4), en av delrapporterna till maktutredningen, definieras en internationell regim som "någonting mindre än en global ordning men någonting mera än en tillfällig mellanstatlig överenskommelse"<sup>3</sup>. Internationella regimer varierar i fråga om hur formaliserade respektive hur omfattande de är. De kan bygga på skrivna, folkrättsliga dokument eller på tysta överenskommelser – de kan omfatta allt ifrån nästan samtliga till ett fåtal stater. En internationell regim utgör aldrig någon slutlig lösning av ett globalt problem eller någon för all framtid bindande reglering av ett frågekomplex. Regimen ersätter inte, utan anger snarast ramarna för förhandlingar mellan suveräna stater. Internationella regimer, liksom de frågor de avser att reglera, är subjektiva fenomen som bygger på de deltagande aktörernas gemensamma förväntningar.

För att de internationella regimernas beslut ska efterlevas, krävs nära kontakter mellan deras företrädare och olika organisationer på nationell nivå. På grundval av det ökade antalet internationella regimer har byråkratier, ofta i form av internationella organisationer, vuxit fram på bred front på olika nivåer i det internationella systemet. Antalet internationella organisationer har ökat från ca 1.200 vid tiden efter andra världskrigets slut till uppemot 22.000 år 1995<sup>4</sup>. En del av dessa organisationer har dessutom avsatt nationella "dotterorganisationer", t.ex. nationella FN-förbund, Röda Korsavdelningar m.m. Internationaliseringen verkar också i motsatt riktning, flertalet nationella organisationer är inlemmade i någon internationell motsvarighet.

<sup>3</sup> Christer Jönsson, "Den transnationella maktens metaforer: Biljard, schack, teater eller spindelnät?" i Göte Hansson och Lars-Göran Stenelo red., *Makt och internationalisering*, 1990, s.135.

<sup>4</sup> *Yearbook of International Organisations*, Volume 1 1995/1996, Union of International Organisations, Brussels.

## Sverige internationellt mycket aktivt

För Sverige, liksom för de flesta andra länder, innebär internationaliseringen att politiska och ekonomiska frågor alltmer kopplas till internationella förhållanden och förutsättningar. Sverige följer här den internationella trenden och samarbetar med andra länder för att uppnå önskvärda mål. Små länder som Sverige har ofta svårare att hävda sig i bilaterala relationer med stormakterna, medan inflytandet ökar genom att de aktivt och kunnigt deltar i internationella organisationer. Att delta i internationellt samarbete är en kanal att sprida de svenska värderingarna. Sverige är också en mycket flitig deltagare i internationella organisationer. Med ett deltagande i ca 3750 sådana, placerar sig Sverige på tionde plats bland världens länder<sup>5</sup>.

Sveriges internationella engagemang har givit många människor goda kunskaper och djupa erfarenheter om vilka förutsättningar och konsekvenser som är förknippade med internationellt samarbete. Det finns emellertid en begränsad dokumentation av detta och framförallt vad beträffar de praktiska problem som är förknippade med deltagandet i multilaterala förhandlingar och internationella organisationer.

## Internationella byråkratier

Det har framkommit, av den dokumentation som finns tillgänglig och utifrån intervjuer med tjänstemän som varit eller som är verksamma inom internationella organisationer, ett antal gemensamma drag hos internationella byråkratier. Nedan beskrivs några av dessa.

### Långa beslutsvägar

Beslutsfattare och tjänstemän som verkar i internationella organisationer, möter en mycket komplex struktur av beslutscentra, ofta med långa och komplicerade beslutsvägar. Beslutsprocessens hierarkiska strukturer förstärks av att tjänstemännen handlägger ärenden som ofta är av utrikespolitisk karaktär och som därför har en traditionell koppling till sekretesstänkande, enligt forskare på området.<sup>6</sup>

Arbetsprocessen blir, med de långa och formella beslutsvägarna, mycket tidskrävande och det är svårt att ändra fattade beslut. Under utformandet av förslag är det mycket svårt att retirera från förhandlingspositioner i sena stadier av förhandlingsprocessen och det är också svårt att göra några effektiva, samordnade reträtter från gemensamma förhandlingspositioner. Detta, menar några forskare, leder till stor försiktighet, ökad trögrörlighet och lägre beslutstempo.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> DsFi 1993:44, *Statsförvaltningens internationalisering – En vitbok om konsekvenser för den statliga sektorn i Sverige*, s.22.

<sup>6</sup> Göte Hansson och Lars-Göran Stenelo, red., *Makt och internationalisering*, 1990.

<sup>7</sup> *ibid.*

Det finns emellertid andra forskare som menar att den starkt hierarkiska beslutsprocessen kan tjäna till att öka effektiviteten och minska de kulturella spänningar som lätt kan uppstå mellan tjänstemän som kommer från olika länder och administrationer.

### Klassiska dilemman

Inom de flesta internationella organisationer finns en konflikt mellan behovet av personal med kompetens och erfarenhet å ena sidan, och önskvärldheten av största möjliga geografiska spridning av personal å den andra. Den finske forskaren Raimo Väyrynen menar att man i FN mest prioriterat det senare av de två önskemålen.<sup>8</sup>

Flera personer med erfarenhet från internationella byråkratier framhåller också i våra intervjuer att personalpolitiken i dessa i högre grad borde präglas av professionalitet och att man i tjänstebeskrivningarna borde ha större precisering av ansvarsfördelningen.

Tjänstemän i internationella organisationer ställs stundom inför ett lojalitetsdilemma. Vems intressen skall sättas främst, den internationella organisationens eller den egna medlemsstatens? Om tjänstemännen väljer att prioritera organisationen riskerar medlemsstaternas intresse och stöd till organisationen att minska, inte minst vad avser finansieringen. Begränsad extern finansiering är huvudproblemet för flertalet internationella organisationer, inte minst för FN. Om tjänstemännen däremot sätter banden till den egna medlemsstaten i första rummet, riskerar organisationen bli ineffektiv genom intern splittring och samordningsproblem, svårigheter att fatta beslut, bristande legitimitet, etc.<sup>9</sup>

Nordiska forskare som studerat FN menar att det är viktigt att den internationella organisationen som helhet uppfattas som neutral. I jämförelse med nationella organisationer är alla aktiviteter i en internationell organisationer per definition politiska och de tjänster som utförs av dess byråkrater måste sålunda också räknas som politiska till sin natur, och därmed bli föremål för motstridiga nationella ambitioner och intressen.<sup>10</sup>

### Franska språket har en stark ställning

Franskan var länge det absolut viktigaste språket inom diplomatin och postväsendet. Tack vare de mycket starka kopplingarna till utrikespolitik och diplomati har franskan fortfarande en stark ställning inom många internationella organisationer. Det största språket numera är dock engelska, även om spanskan vunnit terräng på senare år. Inom många internationella organisationer, t.ex. inom vissa av FN-organen, anser man att språkbruket tidigt medfört att det blivit en övervikt av européer i personalsammansättningen.

<sup>8</sup> Väyrynen, Raimo, *Nordic Countries in the UN*, 1994, s.21.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> The Nordic UN Project, *The United Nations in Development – Reform Issues in the Economic and Social Fields, A Nordic Perspective*, Final Report 1991, s. 41.

## Tjänstemännen har stort inflytande

Anställda vid internationella organisationer redovisar vid våra intervjuer att arbetsprocedurerna i det internationella samarbetet är långt mer formaliserade än i en nationell förvaltning. En motverkande faktor till det starkt hierarkiska systemet utgör emellertid den mycket starka specialiseringen i sakfrågor som finns på lägre nivåer i organisationerna. De tjänstemän som anställs har ofta en mycket hög specialistkunskap, vilket innebär att tjänstemännens inflytande blir stort inom deras respektive sakområden.

Formella strukturer går ofta hand i hand med viktiga informella strukturer. För att kunna arbeta effektivt och relativt flexibelt bildar tjänstemännen ofta starka informella nätverk.

De internationella organisationerna har ofta en nyckelroll i spridandet av ny kunskap i enskilda sakfrågor, där de fungerar som informationslänkar mellan medlemsländerna. På detta sätt kan de nationella tjänstemän som har kontakter på internationell nivå hålla sig à jour inom sina respektive sakområden. Detta innebär att en inte obetydlig del av informationen som den nationella tjänstemannen lägger fram som beslutsunderlag för de politiska beslutsfattarna, antingen emanerar från eller har passerat och bearbetats av de internationella organisationernas tjänstemän.

Många av de stora internationella organisationerna har förutom goda kontakter med forskare och experter världen över ofta stora utredningsresurser i form av egna utredningsenheter eller ett stort utredningsanslag till sitt förfogande. Detta innebär att de kan samla på sig viktig information och rent av styra vilken information som ska tas fram. Vissa forskare menar att de internationella byråkratierna många gånger kan ha större påverkan på den nationella politikens utformning än vad som avsetts, därför att den reella makten är så stor hos tjänstemän inom internationella byråkratier.<sup>11</sup>

## Samordningen svår

Stora internationella organisationer har många intressen att tillgodose. Samordningen och styrningen är därför ofta mycket komplicerad i en internationell organisation.

Observatörer av FN-organisationerna har hävdats att en huvudförutsättning för att lyckas med koordineringen är att arbetsfördelningen är rationell och funktionell mellan de olika dotterorganisationerna. För att undvika överlappningar, konflikter om ansvarsområden och en fragmentering av systemet bör man försöka identifiera områden med gemensamma intressen framför strävanden att utöva central kontroll och styrning.<sup>12</sup>

Det bildas ofta allianser och intressegrupperingar inom de internationella organisationerna. Dessa blir särskilt tydliga vid beslut att lägga om politiken. Eftersom det är mycket vanligt att internationella organisationer har en fast budget, innebär förändringar av politikens inriktning att man måste göra omprioriteringar av budgeten. Varje satsning

<sup>11</sup> Christer Jönsson, "Den transnationella maktens metaforer: Biljard, schack, teater eller spindelnät?", i Göte Hansson och Lars-Göran Stenelo, red., *Makt och internationalisering*, 1990.

<sup>12</sup> The Nordic UN Project, *The United Nations in Development – Reform Issues in the Economic and Social Fields, A Nordic Perspective*, Final Report 1991, s.50.

eller större program för en viss fråga innebär i ett sådant fall att något område ökar på ett annat områdes bekostnad. Några av de intervjuade har berättat om hur trögt det går att genomföra sådana förändringar, eftersom alla tjänstemän bevakar sina områden vid sådana tillfällen. Om sålunda en internationell organisations kommittéer föreslås bli nedlagda eller nedskurna på ett område, är det inte ovanligt att dessas ordförande/sekreterare bidrar till att utlösa en konflikt genom att engagera ländernas delegater mot den aktuella omprioriteringen. Om man misslyckas med att komma fram till en lösning genom att kompromissa mellan sakområdena, kan resultatet i stället bli att man genomför en osthyvelsnedskärning, dvs. misslyckandet leder till att alla måste spara lika mycket.

### Den finansiella styrningen är bristfällig

Några av de intervjuade personerna har erfarenhet av att den finansiella styrningen fungerat dåligt i den internationella organisation de arbetar eller har arbetat i. De intervjuade bekräftar också den mycket vanliga företeelsen, att när administrationen byggs upp kring en internationell regim, så glöms ofta kontrollapparaten till administrationen bort. Detta beror på att många internationella organisationer har en komplex finansieringsstruktur som innebär att många kostnadsposter belastar de enskilda länderna, varför en kontroll inte heller ansetts vara nödvändig. När organisationen sedan växer och får ansenliga egna anslag hänger ofta inte resurserna för revisionsfunktionen med i tillräcklig utsträckning.



The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the existence of a solution of the system of equations (1) in the case of a linear operator. It is shown that the system (1) has a solution if and only if the right-hand side of the system is orthogonal to the null space of the operator. This result is proved by using the method of Lagrange multipliers.

In the second part of the paper, the problem of the existence of a solution of the system (1) is considered for a nonlinear operator. It is shown that the system (1) has a solution if and only if the right-hand side of the system is orthogonal to the null space of the operator. This result is proved by using the method of Lagrange multipliers.

The third part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the existence of a solution of the system of equations (1) in the case of a linear operator. It is shown that the system (1) has a solution if and only if the right-hand side of the system is orthogonal to the null space of the operator. This result is proved by using the method of Lagrange multipliers.

In the fourth part of the paper, the problem of the existence of a solution of the system (1) is considered for a nonlinear operator. It is shown that the system (1) has a solution if and only if the right-hand side of the system is orthogonal to the null space of the operator. This result is proved by using the method of Lagrange multipliers.

The fifth part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the existence of a solution of the system of equations (1) in the case of a linear operator. It is shown that the system (1) has a solution if and only if the right-hand side of the system is orthogonal to the null space of the operator. This result is proved by using the method of Lagrange multipliers.

# 4 Utländska erfarenheter av EU

## Inledning

Utifrån forskningsrapporter, betraktelser och analyser som gjorts av olika experter och representanter från äldre medlemsstater karakteriseras EU-institutionerna och deras byråkratier i det följande. Bland de olika institutionerna är det mest kommissionen och i mindre utsträckning rådet som tjänstemän i de nationella förvaltningarna kommer i kontakt med i sitt arbete, och det är därför främst dessa som vi behandlar.

Europeiska unionens struktur och arbetsformer beskrivs på olika sätt i litteraturen. Skillnaderna beror naturligtvis på olika referensramar, som t.ex. olika nationaliteter och bakgrunder, men också på att en så stor och komplex administration uppvisar många olika sidor. Så t.ex. sysselsatte kommissionen ca 20 000 och ministerrådet 2 300 personer vid 1995 års ingång<sup>13</sup>. Det faktum att EU består av 15 olika medlemsländer med tillsammans nästan 370 miljoner invånare samtidigt som unionen numera har ett omfattande kompetensområde gör att det aldrig kan bli frågan om en effektiv och ändamålsenlig administration i allas ögon.

## EU — en helt unik internationell organisation

Europeiska unionen är i många avseenden en unik internationell organisation med ett system av institutioner som inte så lätt låter sig klassificeras. EU:s förvaltning med rådet, kommissionen, domstolen, parlamentet, och revisionsrätten som de viktigaste institutionerna är inte typisk för en internationell organisation, därtill är den alltför centraliserad och djupgående. Den har emellertid inte heller sin motsvarighet i de nationella

<sup>13</sup> Källa: Europa-information, UD. Fast anställda + personer avlönade via adm. anslag, forskningsanslag, m.m. och personer anställda i några organ knutna till kommissionen 31 december 1994.

förvaltningarna, då EU inte kan klassas som en federation. Unionens förvaltning är mer att karakterisera som en hybrid mellan en nationell förvaltning och en internationell byråkrati.<sup>14</sup>

Det är framför allt administrationen av sakområdena i första pelaren, dvs. det som kallas EG, som gör EU unik jämfört med andra internationella organisationer. Där har kommissionen långtgående och ibland exklusiva befogenheter, där sorteras de flesta samarbetsområdena och där utformas de huvudsakliga gemenskapsreglerna, EG-rätten. Andra och tredje pelaren, d.v.s. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken respektive det inrikes- och rättsliga samarbetet, är mer av mellanstatlig karaktär.

Kommissionen används i första hand som beteckning på de 20 kommissionsledamöterna och deras personliga kanslier. Det är i kommissionskollegiet som förslag formellt antas. Det faktiska förarbetet och utformningen av förslag, sker i kommissionens administrativa apparat som inkluderar 23 generaldirektorat (GD), olika specialorgan och enheter t.ex. rättstjänsten, byrån för nationella publikationer, tolkcentra, hundratals arbets- och expertgrupper bestående av tjänstemän från de nationella förvaltningarna och av representanter från olika intresseorganisationer, etc. Dessutom finns ett stort antal verkställighetskommittéer som bistår kommissionen vid utövandet av dess verkställande befogenheter.

Administrationen i rådet, där besluten slutligen fattas, är inte lika omfattande och har en mindre uppdelad struktur. Generaldirektoraten i rådet är inte fler än sju och de spänner över fler sakområden. Rådssekreteriatets ringa storlek beror på att mycket av förberedelsearbetet inför mötena i rådsarbetsgrupperna, i Coreper (Comité des Représentants Permanents, de fasta representationernas kommitté), och i ministerrådet sker i de nationella administrationerna eller vid medlemsstaternas permanenta representation i Bryssel. Dessutom deltar inte nationella experter, intresseorganisationer eller andra i någon större utsträckning på denna mer politiskt präglade nivå av beslutsprocessen.

Den särskilda rättsställningen och de omfattande befogenheterna gör att ett medlemskap i EU har effekter på nästan alla samhällssektorer. Detta förändrar i sin tur ramarna för politikutformning och lagstiftning i medlemsstaterna. Deltagandet och representationen i EU från de nationella tjänstemännen är därför klart större än i andra internationella organisationer. Då arbetsfältet inom EU är så mycket större än för många andra internationella organisationer, skiljer sig också arbetets karaktär från dessa. Det är mindre präglat av diplomati och mer av specialistfrågor.

## Strukturen

### Kommissionen — en institution med många funktioner

Bedömningen av kommissionens roll, kapacitet och effektivitet varierar kraftigt bland utländska bedömare. Den danske statsvetaren Peter Nedergaard hävdar att Danmark som ny medlem i EG missuppfattade kommissionens roll och därför inte tacklade den på rätt sätt

<sup>14</sup> Se bl. a. Robert O. Keohane and Stanley Hoffman, *The New European Community: Decisionmaking and institutional change*, Westview Press, Inc., Oxford, 1991.

under de första åren. Man betraktade den som ett traditionellt internationellt sekretariat och förbisåg att den i själva verket besitter stor självständig makt.<sup>15</sup>

Enligt den tyske professorn i statsvetenskap Wolfgang Wessels, kan kommissionen och dess förvaltning sägas ha följande funktioner:<sup>16</sup>

- 1) *Administration*: behandla sakfrågor, säkra kontinuiteten i förvaltningen, förbereda och genomföra möten.
- 2) *Teknisk expertis*: ge råd och beslutsunderlag till politiker och kommissionärer i olika policy-frågor och möjliga implikationer av dessa, dvs. ge grundläggande politiska mål en konkret form.
- 3) *Analytisk funktion*: identifiera och analysera problemområden, föreslå innovativa metoder inom ramarna för den existerande politiken och utveckla planer i ett långsiktigt perspektiv.
- 4) *Medlarfunktion*: bidra till att samla in och integrera nationella förhandlingspositioner.
- 5) *Genomförande- och kontrollfunktion*.
- 6) *En självreglerande funktion*.

Vilka av dessa roller och funktioner som dominerar beror på vilka generaldirektorat och sakområden man studerar. Flera forskare menar, att det föreligger en ständig spänning inom kommissionen mellan de normgivande och initiativtagande funktionerna å ena sidan och de administrativa och medlande funktionerna å den andra. Initiativtagaren har behov av att kunna hänvisa till specifika intressen, medan medlaren har behov av att vara oavhängig specifika intressen. En medlare som tar för många initiativ blir lätt identifierad som partisk.<sup>17</sup>

Vid ett seminarium våren 1995 om kommissionens framtid<sup>18</sup> påpekade den finländske kommissionsledamoten med ansvar för EU:s budget och personal Erkki Liikanen tillsammans med kommissionens generalsekreterare David Williamsson att ett av de stora problemen med kommissionens verksamhet är att dess roll håller på att förändras. De framhöll att kommissionen hittills varit bäst på att initiera lagstiftning och igångsätta diverse program. Nu när reglerna för den inre marknaden fanns på plats, gällde det för kommissionen att med samma intresse och skicklighet ta sig an att förvalta samt följa upp regelverkets tillämpning och att på ett mer effektivt sätt administrera och styra de olika program som finns. Enligt Liikanen och Williamsson är detta något man hittills inte ägnat särskilt stor uppmärksamhet.

<sup>15</sup> Peter Nedergaard, *Organiseringen af Den europeiske Union*, Köpenhamn: Handelshögskolens Förlag, 1994.

<sup>16</sup> Återgiven i Nedergaard, 1994, s.69–70. Se även Wolfgang Wessels, *Community Bureaucracy in a Changing Environment: Criticism, Trends, Questions*, i Jamar och Wessels (eds.), 1985.

<sup>17</sup> För en utförligare beskrivning av kommissionens olika rollkonflikter, se Peter Nedergaard, 1994, s.127–131.

<sup>18</sup> Seminariet hölls av CEPS, Centre for European Policy Studies, Bryssel, som är ett ledande forskningsinstitut avseende Europaintegrationsfrågor. Temat var: Kommissionens roll och struktur i en utvidgad Union.

## Problem med samordning i kommissionen

Den bristande samordningen inom kommissionen är ett problem som återkommer i många rapporter. Bristande samordning innebär att olika generaldirektorats ansvarsområden inte är klart definierade och att kompetensområden överlappar varandra. När så är fallet är det vanligt att det råder rivalitet mellan generaldirektoraten om vem som ska ha ansvaret i olika frågor och ofta utvecklar generaldirektoraten sina egna utgångspunkter och söker monopol på policy-formuleringen i en speciell fråga.<sup>19</sup> Det är därför inte ovanligt att det uppstår motstridiga intressen om vilken politik kommissionen skall driva och vilka förslag som skall läggas fram.

Vilket eller vilka generaldirektorat som får sig tilldelat ansvaret för ett visst sakområde, påverkar således inte bara den interna maktbalansen och möjligheterna till samordning, utan kan även vara avgörande för inriktningen på den politik som sedan förs. Varje enskilt direktorat anstränger sig för att få just sina förslag på kommissionens dagordning. Vissa forskare menar dock att det är svårt för ett enskilt direktorat att få monopol på policyformuleringen i en viss fråga. De förslag som till slut utvecklas av kommissionen, är sålunda resultatet av en komplex interaktion mellan de olika direktoraten och "policyenheterna".<sup>20</sup>

Kommissionen är således ej att betrakta som en enhetlig byråkrati, därtill är rivaliteten alltför stark mellan de olika generaldirektoraten. Avsaknaden av central styrning inom EU skapar ofta problem för den nationella förvaltningen. Mr Vibert, chef för en ledande brittisk "think tank", European Policy Forum, är en av dem som påtalat detta problem. Han anser att det är svårt att veta om ett förslag representerar kommissionens generella ståndpunkt eller om det endast är ett enskilt generaldirektorat som driver en viss fråga. Möjligheten att skapa sig en helhetsbild av en fråga försvåras dessutom om den är spridd över de olika generaldirektoraten.

Även om kommissionen är kollektivt ansvarig för sina beslut finns det, enligt en högre tjänsteman på kommissionen, en tendens att kommissionsledamöterna som kollektivt inte lägger sig i de enskilda generaldirektoratens utarbetande av lagstiftning om det inte allvarligt hotar de egna intressena. Att den vertikala samordningen fungerar, samtidigt som den horisontella samordningen är svagt utvecklad, dvs. stor självständighet för de olika generaldirektoraten, bekräftas också i de rapporter om kommissionen som vi tagit del av.<sup>21</sup>

Kommissionärernas kanslier, de s.k. kabinetten, har ökat i inflytande och storlek på senare år. Detta ses av många forskare och EU-tjänstemän som ett problem, då de riskerar att öka medlemsstaternas inflytande över kommissionen. Inom flera generaldirektorat finns det en viss konflikt mellan kommissionären och kansliet å ena sidan, och tjänstemännen på

<sup>19</sup> Se bl. a. S.Mazey och J.Richardsson, *Lobbying in the EC*, Oxford University Press, 1993, och Stephen Wilks, *Models of European Administration: DG IV and the Administration of Competition Policy*, Paper for the European Group of Public Administration Conference, Pisa, 2–5 september 1992.

<sup>20</sup> Se bl.a. Laura Cram, "The European Commission as a multi-organization: social policy and IT policy in the EU", *Journal of European Public Policy*, 1:2 Autumn, 1994, s.199–201.

<sup>21</sup> Se t.ex. Les Metcalfe, "After 1992: Can the Commission manage Europe?", *Australian Journal of Public Administration*, Vol 51 No. 1, March 1992.

generaldirektoratet å den andra. Att kommissionären vänder sig till det personliga kansliet, tror vissa forskare beror på att det finns nationella och organisatoriska motsättningar inom direktoratet, vilket gör att kommissionären föredrar att använda sitt eget relativt homogena kansli i stället.<sup>22</sup>

Från flera håll har det förts fram idéer om hur man skall komma till rätta med samordningsproblemen. Många anser att kommissionärernas antal, 20, är alltför stort. De flesta med denna åsikt<sup>23</sup> föreslår att kommissionens antal ledamöter skulle kunna minskas till ca 10–12. Ett annat, liknande förslag är att införa senior- och juniorkommissionärer. Vissa personer, t.ex. kommissionens generalsekreterare under åren 1967–1987, Emil Noël, poängterar att detta skulle ha den positiva effekten att kommissionen ”denationaliseras”, vilket skulle vara en viktig faktor för de mindre länderna. Andra menar att det vore en förlust för ett land att inte ha en ledamot i kommissionen.

Bland övriga förslag för att förbättra samordningen i kommissionen finns också att stärka kommissionens generalsekretariat, minska kansliernas storlek och begränsa deras roll, slå ihop generaldirektorat, t.ex. vad gäller personalfrågor och den administrativa budgeten, skära ned antalet administrativa enheter samt att förenkla beslutsförfarandena.<sup>24</sup>

### Ökat behov av finansiell styrning

Många har påpekat att det finns behov av ökad styrning av EU-institutionerna, speciellt vad beträffar den ekonomiska uppföljningen. Brister i styrning och ekonomisk uppföljning är för övrigt ett vanligt fenomen hos internationella organisationer.

Den finske kommissionsledamoten, Erkki Liikanen, har påpekat att ett större intresse måste ägnas åt finansiell styrning inom EU-kommissionen<sup>25</sup>. Med sin erfarenhet från det finländska finansministeriet har han funnit EU:s finansiella kontroll, enligt fransk modell, tämligen förbryllande. Det har inte funnits någon helhetssyn på utbetalningar eller kontroll av att pengarna använts på rätt sätt. Den interna revisionen har varit mycket bristfällig, vilket bidragit till en hel del spänningar mellan kommissionen och revisionsrätten. Under Liikanens och den svenske kommissionären Anita Gradins ledning arbetar man nu på att förbättra den finansiella kontrollen, bl.a. genom att uppgradera budgetarbetet i generaldirektoratet, införa en ordning för utvärdering av program och förbättra rutinerna för revision.

<sup>22</sup> Guy Peters, "Agenda-setting in the European Community", *Journal of European Public Policy*, 1:1 June 1994, s.17

<sup>23</sup> Bland annat har Karl Lamers, den utrikespolitiske talesmannen för CDU/CSU i den tyska förbundsdagen, Emil Noël, kommissionens generalsekreterare åren 1967–1987 och Riccardo Perissich, den f.d. generaldirektören för DG III, gjort uttalanden i den riktningen.

<sup>24</sup> Sammanställningen av förslag bygger på flera av de referenser som förekommer i texten i övrigt.

<sup>25</sup> Seminarium anordnat av CEPS, Centre for European Policy Studies, på temat kommissionens roll och struktur i en utvidgad union.

## För mycket resurser eller bristande resurser?

Kommissionen betraktas ofta av utomstående som en gigantisk byråkrati. Flera forskare på området hävdar emellertid motsatsen<sup>26</sup>. Kommissionens storlek och resurser beskrivs av dessa som obalanserade och ibland otillräckliga: Vissa generaldirektorat och delar av dem är klart underbemannade medan andra är överbemannade. Detta medför att kommissionen brister i kompetens och kapacitet på flera områden och att man uppvisar svagheter i relationerna till medlemsstaterna. Les Metcalfe, utredningschef på forskningsinstitutet EIPA, anger som exempel på detta att fler personer är sysselsatta med att ge statsstöd i Vallonien i Belgien än på kommissionens generaldirektorat för konkurrensfrågor (GD IV), med uppgift att övervaka statsstödet inom EU:s inre marknad.<sup>27</sup> Generellt anses GD IV vara ett av de mest underbemannade generaldirektoraten.<sup>28</sup>

Ett av de stora problemen för kommissionen är att den har blivit överlastad med nya uppgifter och ansvarsområden samtidigt som dess resurser och organisation förblivit ganska oförändrade. Dessutom har kommissionens tjänstemän blivit kritiserade för att i för hög grad sysselsätta sig med detaljfrågor och detaljregleringar och för lite med de stora frågorna. Ett vanligt argument under senare år har därför varit att kommissionen bör göra mindre, men göra det bättre.<sup>29</sup>

En tjänsteman inom kommissionen beskriver medlemsstaternas syn på kommissionen som "schizofren": kommissionen får inte vara för svag så att den inte klarar av att administrera unionen, men inte heller så stark att den tillskansar sig för mycket makt och inflytande på medlemsstaternas och rådets bekostnad.

## Personalsystemet stelbent

Många bedömare har också uttalat sig beträffande EU:s personalförvaltning. Kommissionens generalsekreterare, David Williamsson, har ifråga om personalresurser antytt att han uppfattar det rådande systemet som stelbent. Den administrativa procedur som krävs för att vid behov flytta på personal är alltför kostsam. Enligt Williamsson vore det mer effektivt att som anställningsvillkor för kommissionens tjänstemän ålägga dem skyldighet att förflyttas när arbetet så kräver. Traditionerna och svårigheterna att ändra reglerna lägger dock stora hinder i vägen.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Se bl.a. Laura Cram, "The European Commission as a multi-organization: social policy and IT policy in the EU", *Journal of European Public Policy*, 1:2 Autumn 1994.

<sup>27</sup> Les Metcalfe, "After 1992: Can the Commission manage Europe?", *Australian Journal of Public Administration*, Vol 51 No. 1, March 1992.

<sup>28</sup> Se bl.a. Stephen Wilks, *Models of European Administration: DG IV and the Administration of Competition Policy*, Paper for the European Group of Public Administration Conference, Pisa, 2-5 september 1992.

<sup>29</sup> John Peterson, "Playing the Transparency Game: Consultation and Policy-making in the European Commission", *Public Administration*, Vol.73 Autumn 1995, s.476.

<sup>30</sup> David Williamsson framförde dessa synpunkter vid det CEPS-seminarium, om kommissionens struktur och roll i ett utvidgat EU, som tidigare refererats till.

Som byråkrati befinner sig EU, liksom många andra internationella organisationer, i en konfliktsituation mellan den klassiska meritorienterade avancemangsprincipen, och behovet att ta hänsyn till nationalitetsfördelningen. Nationalitetsfaktorn bidrar till svårigheten att vid behov avskeda personal och i stället försöker man ofta lösa problem genom att flytta om personal. Omflyttning av personal är alltså inte alltid betingad av att det föreligger behov därav, utan för att det upplevs som alltför politiskt känsligt att avskeda. Problemet tas bl.a. upp i en forskarrapport, där en kommissionstjänsteman i chefsposition citeras med följande rader: ” *It is impossible to let any person go. It is theoretically possible according to the personnel statute, but, when I fire someone, I am not firing him, but a nationality. The only way to get rid of him is to promote him and ”sell” him to someone else*”.<sup>31</sup>

## Förvaltningskulturen

### Franskinspirerad förvaltning

De flesta bedömare menar att den institutionella bas och kultur, de spelregler och traditioner, som byggdes upp när EG skapades, hade den franska förvaltningen och rättstraditionen som förebild. Inom organisationsteorin är det välkänt att de strukturer och den kultur som etableras vid en organisations bildande, får stor betydelse för organisationens fortsatta liv. Nya medlemsstater med sina specifika förvaltningstraditioner socialiseras in i organisationen och påverkar därför förvaltningskulturen förhållandevis lite. Därtill har den franska förvaltningskulturen påverkat andra kontinentala länder, vilket har medfört att exempelvis den spanska och portugisiska utvidgningen indirekt har stärkt det franska inslaget i EU:s förvaltning.<sup>32</sup>

Med den franska förvaltningskulturen avses främst följande särdrag: En mycket påtaglig hierarki med underskrifts- och beslutskompetenser på mycket höga nivåer. Ett centralistiskt och elitistiskt administrativt system med en kollegial miljö kraftigt präglad av konkurrens. En starkt legalistisk förvaltning, dvs. den legala basen är oerhört central för alla aktiviteter. Den franska förvaltningstraditionen anses också ge stor tyngd åt ett intellektuellt förhållningssätt i arbetet, där kvalitet i argumenten och vederhäftig retorik är viktiga ingredienser.

Det starka hierarkiska inslaget, inom EU:s förvaltning, är tydligast inom respektive generaldirektorat, där generaldirektörerna ger order nedåt i hierarkin, och varje chef ansvarar för sitt område uppåt<sup>33</sup>. Kommissionens tjänstemän känner också en stark lojalitet till sina respektive generaldirektorat. En ledande EU-expert, Geoffrey Edwards, menar att den hierarkiska proceduren präglas av chefstjänstemän som insisterar på att ha monopol på

<sup>31</sup> Hans Michelmann, *Organisational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy*, Westmead, 1979.

<sup>32</sup> Knudsen, T, ”Det går nok – et essay om dansk statskultur och eurokratiet”, *Politica*, 25.årg. nr.3 1993, s.269-302.

<sup>33</sup> Les Metcalfe, 1992, s.120.



att signera brev och andra dokument och att restriktivitet med information är ett sätt att bibehålla makten i ett system där få initiativ delegeras till de lägre nivåerna av hierarkin.<sup>34</sup>

Edwards menar emellertid att det också finns inslag av icke-hierarkiska beslutsvägar. Detta präglas av delegerat ansvar och en öppen cirkulation av dokument och information. Den svaga samordningen inom kommissionen samt det faktum att beslutsprocessen är mycket öppen för externa aktörers medverkan är också uttryck för att kommissionen som helhet inte är så hierarkisk.

Därför är det, menar flera forskare, inte givet att man kan tala om en enhetlig, franskinfluerad förvaltningskultur inom EU<sup>35</sup>. Förvaltningskulturen skiljer sig, enligt dessa, mellan olika delar av kommissionen. De olika generaldirektoraten, med sina direktorat, enheter och sektioner, utvecklar en viss specifik kultur och ett visst språk blir praxis. Ofta är det cheferna som sätter normen för detta. I Michelmanns omfattande studie av fem generaldirektorat i kommissionen konstaterades också betydande kulturella skillnader såväl mellan som inom generaldirektoraten. De karakteristika som han kom fram till, kan ingalunda sägas vara särskilt präglade av enbart den franska förvaltningskulturen utan är snarare att liknas vid en multinationell byråkrati med inflytande från många olika kulturer.

EU:s förvaltning har dock några egna gemensamma ramar och värderingar, som man medvetet strävat efter att bygga upp. Kommissionsledamöterna svär en ed att vara trogna hela Europas folk i sitt arbete. Också kommissionstjänstemännen förväntas arbeta neutralt i förhållande till olika länders politiska vilja.

De nationella och kulturella skillnader som finns inom kommissionen kan förmodas göra det svårare att styra och samordna mellan sektorer och sakområden. Centralism i byråkratin, enligt franska mönster, är enligt Knudsen ändamålsenligt i multinationella förvaltningar för att motverka de naturliga tendenser till splittring som finns.<sup>36</sup>

## Beslutsprocessen

### Besluten tar lång tid

Kännetecknande för EU:s beslutsprocess är att den ofta är mycket långvarig. Ett förslag till rättsakt kan vara under beredning i flera år och många aktörer inbjuds att lämna sina synpunkter. De äldre fördragen krävde inledningsvis enhällighet för de flesta besluten. Efter en övergångsperiod på några år kunde dock beslut på många områden fattas med kvalificerad majoritet. "Konsensuskulturen" i arbetet är emellertid fortfarande stark. Detta gäller även vid beslut som idag fattas med kvalificerad majoritet.

Den formella beslutsgången finns nedtecknad i fördragen och är av olika längd beroende på förslagets rättsliga grund. De många beslutsvägarna, enligt kommissionen fler än tjugo, är förvirrande och många forskare och tjänstemän har uttalat sig om att dessa måste

<sup>34</sup> Se t.ex. Geoffrey Edwards och David Spence, ed., *The European Commission*, Longman Group Ltd, 1994, s.68.

<sup>35</sup> Se t.ex. Geoffrey Edwards, 1994, Hans Michelman, 1979 och Tim Knudsen, 1993.

<sup>36</sup> Tim Knudsen, 1993.

förenklas för att förbättra öppenheten, minska pappersarbetet och öka effektiviteten. En förenkling av beslutsprocedurerna skulle emellertid kräva stora fördragsrevisioner. Eftersom förändringar i fördragen påverkar fördelningen av ansvar och befogenheter inom institutionerna och i förhållande till medlemsländerna, kan det krävas många kompromisser innan man lyckas få till stånd en fördragsändring.<sup>37</sup>

### De informella beslutsvägarna är viktiga i kommissionsprocessen

EU-systemets bristande formalisering i vissa avseenden, brister i samordning inom framförallt kommissionen samt otillräckliga resurser inom vissa sakområden gör att karaktären på beslutsprocessen liksom möjligheterna till inflytande i den skiljer sig åt jämfört med ett nationellt politiskt system. Forskaren Guy Peters menar att dessa faktorer gör att EU är relativt öppet för nya idéer samt att det finns ett flertal "ingångar" för ett stort antal aktörer.<sup>38</sup>

Den danske forskaren Torben Bundgaard Pedersen, som har studerat beslutsprocessen i kommissionen på området teknisk harmonisering och standardisering, menar att den i verkligheten startar långt tidigare än vad som framgår av den gängse bilden och att chansen för medlemsstaterna att påverka redan här är relativt stor. Möjligheterna att påverka är då avhängigt faktorer som politisk och kulturell bakgrund, nationalitet eller vilka nätverk man tillhör.<sup>39</sup>

Kommissionen och dess generaldirektorat tar initiativ och har "utnämningmakten" att kalla in forskare, representanter för intresseorganisationer, konsulter och nationella experter till arbets- och expertgrupper av olika slag. Det är här som det typiska fenomenet med lobbying kommer in, externa intressen trycker på för att få "sina" frågor på dagordningen och påverkar besluten i för dem önskvärd riktning<sup>40</sup>. Det är också här, vid den tidiga utformningen av politiken, som möjligheten till idépåverkan för små stater är som störst.

Det finns inga fasta regler för utfrågningar eller dokumentationer av de kontakter och den behandling som kommissionen haft i denna tidiga fas. Detta gör det svårt att i efterhand kontrollera om saker gått rätt till eller att hålla någon ansvarig för att vissa aktörer blivit konsulterade, men andra inte.

<sup>37</sup> Se t.ex. Finn Laursen, *The Not-so-Permissive Consensus: Thoughts on the Maastricht Treaty and the Future of European Integration*, European Institute of Public Administration; and Dordrecht: Maastricht, Martinus Nijhoff Publishers.

<sup>38</sup> Guy Peters, "Agenda-setting in the European Community", *Journal of European Public Policy*, 1:1 June 1994, s.11.

<sup>39</sup> Torben Bundgaard Pedersen, *Demokratiproblemer i danske EU-beslutningsprocesser*, Köpenhamn, COS, December 1994.

<sup>40</sup> Se bl.a. JH Schmidt, "Forholdet mellem EU-administrationen og de nationale administrationer", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr.3, 1994, s.201-210.

## Rådsprocessen

När kommissionskollegiet tagit ställning till de förslagsunderlag som utarbetats i de olika generaldirektoraten, offentliggörs initiativet och ärendet förs över till rådet för vidare beredning och beslut.

Tjänstemän från de nationella förvaltningarna, av vilka några också verkat som nationella rådgivare åt kommissionen, deltar nu i rådets olika arbetsgrupper som officiella representanter för sina respektive medlemsländer.

Efter behandling i arbetsgrupperna går ärendet till Coreper för behandling. Här företräds medlemsländerna av ambassadören vid respektive representation eller av ställföreträdaren. Därmed ökar den politiska intensiteten i processen.

Genom de förändringar i fördragen som genomförts i Enhetsakten och i Maastrichtfördraget tas nu åtskilligt fler beslut med kvalificerad majoritet. Detta innebär en överföring av medlemsstaternas formella suveränitet utan motstycke i andra internationella organisationer.

# 5 Svenska erfarenheter av arbetet i EU

## Det svenska deltagandet

Tjänstemännen deltar i olika stadier av EU:s beslutsprocess

Sveriges närmande till Europeiska unionen har de senaste åren förändrat arbetsinnehållet för många tjänstemän i statsförvaltningen. Redan under EES-perioden, medlemskapsförhandlingarna och den svenska observatörsperioden deltog vissa tjänstemän i förhandlingsarbetet eller representerade Sverige i olika EU-organ. Efter det svenska inträdet i EU den 1 januari 1995 har arbetet kring EU:s beslutsprocess ökat kraftigt inom så gott som alla delar av svensk statsförvaltning. Medlemskapet har inneburit att många tjänstemän fått ordentligt fördjupade kunskaper om EU:s struktur och arbetsformer genom sitt deltagande i kommittéer och arbetsgrupper knutna till kommissionen och rådet.

Svenska tjänstemän deltar i olika stadier av EU:s beslutsprocess. I princip är det fråga om tre faser: 1) den förberedande fasen som sker i kommissionen, 2) beslutsfasen i rådet och 3) tillämpningsfasen, då kommissionen för vissa typer av beslut, återigen är instans.

Under den förberedande fasen deltar främst experter på olika sakområden i av kommissionen inrättade arbets- och expertgrupper. De medverkande svenska experterna kommer oftast från förvaltningsmyndigheterna. De förser kommissionen med sakkunskaper och vidarebefordrar den nationella synen på olika förslag.

När kommissionen bestämt sig för att driva ett förslag vidare till beslut förs ärendet över till rådet, där arbetet är koncentrerat till deltagande i arbetsgrupper och de s.k. "högnivågrupperna" (Coreper I och II, CSA, POCO och K4)<sup>41</sup>. Det är främst tjänstemän från departement och den ständiga svenska representationen vid Europeiska unionen som företräder den svenska regeringen i rådet.

<sup>41</sup> Coreper, Comité des Représentants Permanents, de fasta representationernas kommitté. CSA, Comité Spéciale Agriculture, PoCo, Political Committee, kommitté för gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, K4, kommitté för "artikel 4-frågor", dvs. för polisiärt och flyktingfrågesamarbete, som är ett samarbete inom den s.k. tredje pelaren.

Efter det att ministerrådet fattat sitt beslut och en rättsakt blivit antagen övergår processen till tillämpningsfasen. På vissa områden deltar tjänstemän, från både departement och myndigheter, i olika verkställighetskommittéer. Dessa har till uppgift att biträda kommissionen vid beslut rörande tillämpning av regelverket. Vissa av deltagarna i verkställighetskommittéerna är också representerade i kommissionens och rådets arbetsgrupper. I och med att dessa tjänstemän deltar i såväl förberedelserna av lagförslag som i genomförandet av dessa, ökar naturligtvis möjligheterna till inflytande.

Förutom tjänstemän vid departement och myndigheter i Sverige, deltar i EU:s beslutsprocess också svenskar som är fast anställda vid någon av EU:s institutioner eller som arbetar där som nationella experter under en begränsad period.

### Erfarenheterna inhämtade genom intervjuer

I detta kapitel har vi inhämtat statstjänstemännens syn på och erfarenheter av EU:s strukturer och arbetsformer. Detta har vi gjort genom ett 40-tal personliga intervjuer (se bilaga 1) samt genom 164 telefonintervjuer.

Frågorna till telefonintervjuundersökningen togs fram av Statskontoret och slutformulerades av IMU-Testologen, som också utförde undersökningen. Frågorna har till stor del bestått av instämmandefrågor, dvs. intervjupersonen fick säga om han eller hon kunde stämman in helt, till stor del, något eller inte alls i ett påstående (se bilaga 2). Ett antal öppna frågor där intervjupersonen kunde utveckla sitt svar ställdes också. Av utrymmesskäl redovisas dock inte alla svar i denna rapport. Intervjutiden uppgick till i genomsnitt 20 minuter. Undersökningen genomfördes under tiden 23 oktober–3 november 1995.

Bland de 164 personerna som blivit telefonintervjuade var 105 anställda vid myndigheter och 59 på departement. Samtliga departementsområden utom försvarsområdet finns representerade, med en betoning på några av de EU-intensivaste: Finans-, Jordbruks-, Kommunikations-, Närings- och Miljödepartementen. 76 av de 164 personerna innehade en chefsposition. 105 personer var män och 59 var kvinnor, se tabell 5.1.

**Tabell 5.1 Fördelning av olika kategorier i undersökningen.**

Antal personer.

Totalt	Dep.	Mynd	Chefsbe- fattning	Ej chef	Man	Kvinna
164	59	105	76	88	105	59

**Störst erfarenhet av kommissionen**

Kommissionen är den av EU:s institutioner som flertalet av de som arbetar inom statsförvaltningen med EU-relaterade frågor har kontakt med. I vår telefonintervjuundersökning, där målgruppen har varit tjänstemän som sitter med i kommittéer, expert- och arbetsgrupper under kommissionen och rådet har 98 procent av målgruppens 164 personer haft kontakter med kommissionen. Av dessa har 93 procent deltagit i arbetsgrupper eller kommittéer under kommissionen. Se tabeller 5.2 och 5.3.

De intervjuade har inte haft några större problem med att ange vilket slags kommitté under kommissionen som de deltar i. En fjärdedel av de telefonintervjuade har dessutom varit anställda som nationella experter vid kommissionen. Dessa tjänstemän har naturligtvis ännu större erfarenheter av kommissionens interna arbete och organisation.

Över hälften av de telefonintervjuade, 86 personer eller 52 procent, har haft kontakt med rådet. Vanligast är att de deltagit i rådsarbetsgruppsmöten, men ganska många har också erfarenhet från ministermöten. Se tabell 5.2 resp. 5.4 nedan. I allmänhet har departementstjänstemännen större erfarenheter från rådsarbetet, medan myndighets-tjänstemännen har större erfarenheter från kommissionens arbete.

Betydligt färre tjänstemän har haft kontakt med parlamentet och domstolen, se tabell 5.2. Det är också institutionerna med störst kontaktyta, kommissionen och rådet, som utredningen har avgränsats till.

**Tabell 5.2 EU-institutioner som målgruppen kommit i kontakt med i sitt arbete.**

Antal personer.

	Totalt	Dep.	Mynd.
Kommissionen	161	58	103
Rådet	86	48	38
Parlamentet	25	13	12
Domstolen	15	10	5
Vet ej/vill ej uppge	-	-	-

**Tabell 5.3: Deltagandet i expertgrupper och kommittéer under kommissionen.**

Antal personer.

	Totalt	Dep.	Mynd.
Expertgrupp	89	27	62
Regulatory Committee	27	10	17
Management Committee	38	18	20
Advisory Committee	55	23	32
Vet ej/vill ej uppge	-	-	-
<b>Totalt</b>	<b>149</b>	<b>50</b>	<b>99</b>

**Tabell 5.4 Deltagandet i expertgrupper och kommittéer under rådet.**

Antal personer.

	Totalt	Dep.	Mynd.
Rådsarbetsgrupp	59	40	19
Coreper	3	3	-
Ministermöte	21	20	1
Vet ej/vill ej uppge	1	-	1
<b>Totalt vid rådet</b>	<b>64</b>	<b>44</b>	<b>20</b>

## Det allmänna intrycket

### Arbetet med EU fungerar bra

Det allmänna intrycket av våra intervjuer är att arbetet med EU fungerar bra. I telefonintervjuundersökningen instämmer drygt hälften av tjänstemännen helt eller till stor del i att arbetet med EU har fungerat bättre än väntat. En tredjedel är mer ljumma och svarar att de instämmer något, se tabell 5.5. 61 procent tycker dessutom att EU administrativt har hanterat det svenska inträdet bra, se tabell 5.6.

**Tabell 5.5 Mitt arbete inom EU har fungerat bättre än väntat.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep.	Mynd.
<i>Bas: Samtliga, antal personer</i>	164	59	105
Instämmer helt	12	10	12
Instämmer till stor del	43	41	45
Instämmer något	33	37	30
Instämmer inte alls	8	5	10
Ingen uppfattning/vill ej uppge	4	7	3
Alla svar <sup>42</sup>	100	100	100

**Tabell 5.6 EU har administrativt hanterat det svenska inträdet bra.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep.	Mynd
<i>Bas: Samtliga, antal personer</i>	164	59	105
Instämmer helt	10	10	10
Instämmer till stor del	51	49	51
Instämmer något	26	31	23
Instämmer inte alls	10	5	12
Ingen uppfattning/vill ej uppge	4	5	3

### Inga allvarliga problem i relationerna

I telefonintervjuundersökningen ställdes dessutom en fråga om intervjupersonens myndighet eller departement haft några allvarligare problem i relationerna med EU:s institutioner. 86 procent hade inte upplevt detta medan 12 procent har uppgett att man haft allvarliga problem.

I de fall allvarligare problem förekommit, har de bestått i diskussioner kring tolkningen av fördrag och avtal, diskussioner kring vilken typ av dokumentation som skall lämnas in vid olika tillfällen, missförstånd om vad som avtalats, EU-direktivs förhållande till vår nationella lag, bristande förståelse från EU:s sida för de svenska undantagen och oklarheter kring kompetensfördelningen mellan EU och Sverige.

Ett exempel på problem som uppstått är när det på rådets dagordning kommit upp förslag som förberetts av kommissionen innan Sverige blev medlem och där politiska eller rättsliga hänsyn, av naturliga skäl, inte alltid tagits till Sverige. På ett område upptäcktes i sista stund ett förslag till direktiv som skulle fått långtgående konsekvenser för svensk lagstiftning om det hade antagits. Sverige lyckades emellertid få igenom ändringar av direktivförslaget.

<sup>42</sup> Alla tabeller som följer som visar procentuell fördelning, kommer att presenteras vertikalt.



Ofta är problemen intimt sammankopplade med sakfrågan. Så t.ex. anges det på miljöområdet en del stötestenar. I ett fall har också behandlingen av sekretessbelagda dokument varit föremål för argumentation.

### Många administrativa problem

Trots att den allmänna bilden av EU-arbetet är god, finns det klara tecken på administrativa brister. Generellt kan man säga att de största problemen, som nästan alla tjänstemännen har pekat på, är att kallelser och underlagsmaterial kommer sent inför möten och att mängden information ofta är alltför omfattande. Många nämner också att översättningstjänsten inte fungerar, att tolkservicen är bristfällig och att man allmänt sett haft språksvårigheter. Många upplever också den tungrodda byråkratin, den mycket hierarkiska förvaltningskulturen och dålig samordning inom och mellan institutionerna som problem.

Några av problemen kan till viss del hänföras till att Sverige är ett nytt medlemsland, rutiner för distributionen har tagit tid att utforma för såväl den svenska förvaltningen som för EU:s administration. Vissa tjänstemän tycker att introduktionen varit dålig och på några områden hade man önskat övergångsregler i lagstiftningen för att hinna med.

## Beslutsmiljö och inflytande

### En komplicerad beslutsmiljö

EU:s beslutsmiljö skiljer sig ganska markant från vad svenska statstjänstemän är vana vid. En klar majoritet av de intervjuade upplever EU:s beslutsförfaranden liksom de olika institutionernas roller och befogenheter som komplicerade och svåra att överblicka. Det är framför allt det stora antalet olika förfaranden som komplicerar. Tjänstemännen upplever det i vissa fall som besvärligt att veta var i processen en fråga befinner sig, vilket förfarande som är tillämpligt för olika frågor och hur kompetensfördelningen ser ut mellan de olika institutionerna. Tjänstemännen är därför så gott som eniga om att det behövs färre, enklare och mer enhetliga beslutsförfaranden.

Beslutsprocessen upplevs också som alltför långsam och utdragen av många tjänstemän. Detta har emellertid den fördelen att besluten anses vara väl underbyggda och genomarbetade. De intervjuade anser också att syftena med de arbetsgrupper och kommittéer man deltar i, sammantaget är väl definierade (Se tabell 5.7 c.)

**Tabell 5.7 Påståenden om beslutsprocessen.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: Samtliga, antal personer</i>	<i>164</i>	<i>59</i>	<i>105</i>

a) Beslutsprocessen är lättbegriplig och de olika aktörernas roller är tydliga.

Instämmer helt + till stor del	16	15	16
Instämmer något	46	46	46
Instämmer inte alls	36	36	36
Ingen uppfattning/vill ej uppge	2	3	2

b) Beslutsprocessen är alltför långsam och utdragen.

Instämmer helt + till stor del	60	58	61
Instämmer något	27	31	25
Instämmer inte alls	12	12	12
Ingen uppfattning/vill ej uppge	1	-	2

c) Besluten är väl underbyggda och genomarbetade.

Instämmer helt + till stor del	64	63	65
Instämmer något	28	32	26
Instämmer inte alls	6	3	8
Ingen uppfattning/vill ej uppge	2	2	2

d) Arbetsgruppernas och kommittéernas syften är väl definierade.

Instämmer helt + till stor del	66	63	68
Instämmer något	24	22	25
Instämmer inte alls	9	14	7
Ingen uppfattning/vill ej uppge	1	2	1

### Kunskaper om beslutsprocessen kan öka inflytandet

Beslutsprocessens komplexa karaktär gör det nödvändigt med ordentliga kunskaper om den. Christer Asp, kanslichef hos den svenska kommissionärsledamoten Anita Gradin, berättade vid ett seminarium anordnat av EU 96-kommittén att han i sitt arbete både i ministerrådet och i kommissionen frapperats av hur vaga begrepp om beslutsprocessen statstjänstemännen hade innan Sverige blev medlem. Detta trodde Asp berodde på att Sverige som EES-land aldrig nådde in i kommissionen annat än på tjänstemannavivå.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Seminarium anordnat av EU 96-kommittén 28 september 1995 i Stockholm om svenska erfarenheter av EU-arbete.

Det är viktigt, framhåller flera av de intervjuade, att de svenska tjänstemännen förstår såväl de formella som de informella beslutsprocedurerna samt de institutionella sammanhangen. För att kunna agera strategiskt riktigt är det viktigt att känna till var och hur en fråga kommer upp på agendan, hur en fråga drivs vidare i processen, hur man kan stoppa ett förslag, vad den rättsliga basen är och hur den aktuella frågan hänger ihop med andra näraliggande frågor. Det är t.ex. långt mer viktigt, att man tidigt avstyr inriktningen på ett förslag som man är negativ till, om beslutet endast kräver kvalificerad eller t.o.m. enkel majoritet i ministerrådet. Vid frågor som kräver enhällighet i ministerrådet är det inte lika viktigt att agera på ett tidigt stadium, eftersom man alltid kan inlägga veto sent i beslutsprocessen.

### Viktigt att ingå allianser

Flera av de intervjuade betonar att EU är en ständigt pågående förhandlingsprocess, där förmågan att kompromissa och bygga allianser är av avgörande betydelse för ett lands möjligheter att nå inflytande. Detta innebär att ett medlemsland som får sin vilja igenom på ett område förväntas göra eftergifter på områden där landet inte har lika starka intressen. En vanlig beslutsform är s.k. *package deals*, där olika frågor inom och mellan sakområden kopplas samman med varandra.

Utöver kunskaper om själva sakfrågan och beslutsprocessen är det viktigt att känna till hela det politiska landskapet på ett område, t.ex. hur den aktuella frågan kommer att tas emot i institutionerna och i de övriga medlemsländerna. Detta för att få kännedom om det politiska utrymmet och för att kanske speciellt bearbeta vissa parter för eller emot en fråga. Det är också viktigt att veta vilka de viktigaste aktörerna är och deras intressen.

Med vetskap om det stora antalet frågor och den kompromissberedskap man måste ha, framhåller många av de inblandade i EU:s beslutsprocess att en starkare koncentration på några få utvalda frågor ökar Sveriges möjligheter till inflytande. Några av de intervjuade betonar därför att Sverige måste noga analysera och fundera ut vad man vill med EU och driva en tydlig linje i politiken, vilket också innebär att ha en större tolerans till kompromisser på områden som inte prioriteras.

### Möjligheterna till inflytande stora

Trots att Sverige varit medlem i EU så pass kort tid, anser hälften av de intervjuade i telefonintervjuundersökningen att det egna departementet eller den egna myndigheten har ett stort inflytande på beslutsprocessen inom det egna sakområdet. En viss skillnad finns här i åsikterna mellan företrädarna för departement och myndigheter. Den första gruppen är mer förvissad om att den egna organisationen har ett inflytande, 31 procent instämmer *helt* i detta, jämfört med 14 procent vid myndigheterna. Bland myndighetstjänstemännen är det istället en större andel som *till stor del* stämmer in i detta. Se tabell 5.8. Detta relativt stora inflytande kan till viss del förklaras av att det i EU finns ett stort intresse för de nya medlemsländernas ståndpunkter.

**Tabell 5.8 Min myndighet/mitt departement har stort inflytande på beslutsprocessen inom mitt sakområde.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: samtliga, antal personer</i>	<i>164</i>	<i>59</i>	<i>105</i>
Instämmer helt	20	31	14
Instämmer till stor del	30	20	35
Instämmer något	38	34	41
Instämmer inte alls	8	7	9
Ingen uppfattning/vill ej uppge	4	8	1

Vi har också ställt frågan om vad graden av inflytande för det egna departementet/den egna myndigheten beror på. Den viktigaste vägen till inflytande är enligt de flesta sakkunskap och kompetens hos dem som förhandlar. Andra viktiga faktorer för att få inflytande är noggranna förberedelser, god organisation på hemmaplan, engagemang, prioriteringar, förmåga att bygga allianser, språkkunskaper, m.m.

### De tre stora länderna dominerar

Deltagarna uppfattar att inflytandet varierar mellan olika länder inom det egna sakområdet. I telefonintervjuundersökningen anser 43 procent att det är några få länder som dominerar. De länder man ansåg dominera var nästan genomgående de stora länderna Frankrike, Tyskland och Storbritannien. Även Nederländerna ansågs i förhållande till sin storlek ha ett stort inflytande. Se tabellerna 5.9 och 5.10 nedan.

**Tabell 5.9 Några få medlemsländer dominerar inflytandet i beslutsprocessen inom mitt sakområde.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: samtliga, antal personer</i>	<i>164</i>	<i>59</i>	<i>105</i>
Instämmer helt + till stor del	43	37	46
Instämmer något	34	39	30
Instämmer inte alls	21	22	20
Ingen uppfattning/vill ej uppge	3	2	4

**Tabell 5.10 Till dem som instämde helt eller till stor del i frågan ovan ställdes följande fråga: Vilka länder tänker Du på?**

Antal svar.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: instämmer helt + till stor del, antal personer</i>	70	22	48
Frankrike	61	21	40
Tyskland	56	18	38
Storbritannien	50	14	36
Nederländerna	13	3	10
Italien	7	2	5
Spanien	5	2	3
Belgien	3		3
Danmark	3	1	2
Sverige	2	1	1
Luxemburg	1		1
Portugal	1		1
Finland	1	1	
Irland	1		1

### Genomgående hierarkisk struktur men variationer i kultur

Så gott som samtliga svenska tjänstemän upplever att den förvaltningskultur man mött i EU:s institutioner på många sätt skiljer sig från den svenska. Rättssystemet, arbetsformerna, de hierarkiska strukturerna och beslutsprocedurerna är, som också behandlats i kapitel 4, mycket franskt influerade. Några av de intervjuade anser även att inslagen av tysk förvaltningstradition är starka.

Tjänstemännen poängterar dock att förvaltningskulturen skiljer sig så mycket mellan olika delar av unionens institutioner att det är svårt att tala om en gemensam förvaltningskultur. Inom kommissionen kan förvaltningskulturen variera från direktorat till direktorat, eller rentav från enhet till enhet. Ofta är det traditioner eller något så slumpartat som från vilket land chefen kommer, som är avgörande för vilka normer, vilka språk och vilken kultur som där gäller.

Från svensk sida kan EU:s förvaltningskultur och organisation uppfattas som något gammalmodig. Det mest tydliga exemplet på detta är att EU:s förvaltning uppfattas som alltför hierarkisk. I telefonintervjuundersökningen instämmer 64 procent av tjänstemännen helt eller till stor del i detta, medan endast 6 procent inte instämmer alls. Se tabell 5.11 a) nedan.

Det hierarkiska systemet innebär att man i många situationer måste gå till en högre nivå än den enskilde handläggaren, oftast ett par chefsnivåer högre, för att etablera en kontakt.

De personer med högre poster som vi talat med, har berättat att deras uppgift i hög grad varit att "öppna dörrar". Många intervjuade menar att om man kunde minska det hierarkiska inslaget i kommissionen skulle effektiviteten i förvaltningen öka betydligt.

Personliga kontakter är otvivelaktigt mycket betydelsefulla för dem som deltar i beslutsprocessen, 95 procent av de telefonintervjuade instämmer helt eller till stor del i detta. Elittänkandet är relativt starkt, 34 procent instämmer helt eller till stor del i att EU präglas av elittänkande, medan 13 procent inte alls instämmer i detta. Se tabell 5.11, frågorna b) och c).

I våra intervjuer har det framkommit att kvinnor kan ha problem med att fungera i byråkratin på lika villkor som männen. En fjärdedel av kvinnorna i telefonintervjuundersökningen (redovisas inte i nedanstående tabell), tycker att kvinnor har svårare än män att göra sin stämma hörd och även en del manliga tjänstemän, tio procent, tror att så är fallet. Av bägge könen är det 14 procent som helt eller till stor del instämmer i att kvinnor har svårare än män att göra sin stämma hörd. Över hälften av det totala antalet intervjuade tror dock inte att kvinnorna kommer tillkorta i detta avseende. Se tabell 5.11 d).

**Tabell 5.11 Frågor kring förvaltningskulturen i EU.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: samtliga, antal personer</i>	164	59	105

## a) Förvaltningskulturen är alltför hierarkisk.

Instämmer helt	30	29	30
Instämmer till stor del	34	41	30
Instämmer något	19	15	21
Instämmer inte alls	6	3	8
Ingen uppfattning/vill ej uppge	11	12	10

## b) Personliga kontakter är mycket viktiga.

Instämmer helt	75	75	75
Instämmer till stor del	20	15	23
Instämmer något	4	8	1
Instämmer inte alls	1	2	-
Ingen uppfattning/vill ej uppge	1	-	-

## c) Förvaltningskulturen präglas av ett elittänkande.

Instämmer helt	15	15	14
Instämmer till stor del	19	22	17
Instämmer något	37	34	38
Instämmer inte alls	13	14	13
Ingen uppfattning/vill ej uppge	16	15	17

## d) Kvinnor har svårare än män att göra sin stämma hörd.

Instämmer helt	10	14	9
Instämmer till stor del	4	3	5
Instämmer något	17	17	17
Instämmer inte alls	55	54	56
Ingen uppfattning/vill ej uppge	13	12	13

## En legalistisk miljö

EU-samarbetet bygger på fördragen och hur dessa tolkas. De rättsliga utgångspunkterna är därför mycket centrala för vilken kompetens de olika aktörerna inom EU har för att agera på ett visst område. Inom de flesta sakområden äger mycket ofta en diskussion rum om vilken den rättsliga basen är. Ofta är de olika aktörerna inte överens och det är heller inte

ovanligt att kommissionens och rådets respektive rättstjänster tolkar bestämmelserna olika. Det är mycket viktigt att känna till den rättsliga basen för en fråga, framhåller flera av de intervjuade. Valet av rättslig bas i en specifik fråga blir ofta vägledande för makt- och ansvarsfördelningen mellan institutionerna för hela det område till vilket frågan hör.

Flera tjänstemän uppger att det är svårt att anpassa sig till den legalistiska miljön. Det är ett digert arbete för tjänstemännen i statsförvaltningen att tillägna sig de rättsliga utgångspunkterna för olika frågor samt vilka konsekvenser det får om den ena eller andra rättsliga basen tillämpas. 25 procent av tjänstemännen anser att de rättsliga utgångspunkterna är alltför betonade medan 36 procent inte alls instämmer i detta. De som inte uppfattar miljön som mycket legalistisk är troligen vana vid tolkning av lagtext också i arbetet i Sverige.

**Tabell 5.12 De rättsliga utgångspunkterna är alltför betonade.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: samtliga, antal personer</i>	164	59	105
Instämmer helt	6	7	6
Instämmer till stor del	18	14	21
Instämmer något	30	29	30
Instämmer inte alls	36	46	30
Ingen uppfattning/vill ej uppges	10	5	12

Flera av tjänstemännen i de personliga intervjuerna har uttryckt missnöje över att EU:s regelverk är alltför svårpenetrerat och detaljerat utformat. Dessa tjänstemän önskar därför en förenkling av lagstiftningen, t.ex. ökad användning av ramlagstiftning.

## Synen på Europeiska kommissionen

Kommissionen har stort inflytande och en ledande roll

Kommissionens roll och agerande är, vilket nämndes i kapitel 4, helt avgörande för hur politiken inom olika sakfrågor utvecklas på gemenskapsplanet. Kommissionens viktiga roll i EU:s beslutsprocess bekräftas av att nästan samtliga intervjupersoner i telefonintervjuundersökningen, 89 procent, anser att kommissionen har ett stort inflytande i beslutsprocessen. Detta redovisas längre fram i tabell 5.13.

Våra telefonintervjuer visar att de svenska statstjänstemännen i högre grad uppfattar kommissionen som ledare och initiativtagare än som medlare och administratör. Så är fallet i synnerhet hos departementstjänstemännen, se tabell 5.13. Många av departementstjänstemännen har troligen denna syn på kommissionens roll från rådet, där kommissionen ofta agerar som en självständig aktör, som enträget försvarar sina förslag inför medlemsländerna. Bilden av kommissionen som medlare och administratör finns främst hos tjänstemän som deltar i kommissionens arbetsgrupper och kommittéer. Inom



vissa sakområden, t.ex. miljö- och jordbruksområdena, är denna syn på kommissionen mer uttalad.

Kommissionen är tänkt att vara en institution som ser till hela unionens bästa och dess tjänstemän får uttryckligen inte arbeta för någon annans intressen. Om kommissionen inte uppfattas som neutral i förhållande till medlemsländerna, finns det enligt några av de personligt intervjuade en risk att kommissionen förlorar i legitimitet och inte kan utföra sina uppgifter på ett trovärdigt sätt. Telefonintervjuerna ger ett visst stöd för den i kapitel 3 nämnda erfarenheten att de nationella lojaliteterna hos tjänstemännen kan vara ett problem för internationella organisationers trovärdighet. Av de telefonintervjuade instämmer 25 procent helt eller till stor del i att kommissionen är präglad av nationella intressen och motsättningar. Se tabell 5.13.

### Kommissionen är drivande

De svenska tjänstemännen har uppfattningen att de arbetar inom sakområden som kommissionen prioriterar. 67 procent av de telefonintervjuade instämmer helt eller till stor del i att deras områden prioriteras av kommissionen, medan enbart 6 procent inte alls uppfattar sig göra det. En skillnad mellan departement och myndigheter kan observeras, departementstjänstemännen har en något större känsla av att arbeta i medvind än myndighetstjänstemännen. Eventuellt kan detta spegla att sakområdenas bredd är större på departementen än på myndigheterna. Se tabell 5.13.

I de personliga intervjuerna har flertalet av de intervjuade berättat att de uppfattar kommissionen som framåtskridande och på flera områden upplever man att kommissionen och Sverige har överensstämmande intressen. I de fall som Sverige är mer progressivt, exempelvis inom miljö-, livsmedels- och konsumentfrågor upplever man att arbetet gynnas av att kommissionen agerar kraftfullt inom de sakområden som man själv företräder.

På andra områden tycker man att kommissionen är alltför ivrig att sätta igång nya projekt och driva olika frågor. Kommissionens höga ambitionsnivå kan medföra problem för de nationella förvaltningarna, då kommissionens begränsade administrativa resurser medför att arbetsbördan i hög grad läggs över på de senare.

**Tabell 5.13 Påståenden om kommissionens roll och inflytande.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: har haft kontakt med kommissionen (fråga 1), antal personer</i>	161	58	103

## a) Kommissionen har ett stort inflytande i beslutsprocessen.

Instämmer helt + till stor del	89	88	90
Instämmer något	9	10	8
Instämmer inte alls	1	2	1
Ingen uppfattning/vill ej uppge	1	-	1

## b) Kommissionens roll som medlare dominerar över dess roll som ledare och initiativtagare.

Instämmer helt + till stor del	22	14	26
Instämmer något	34	26	38
Instämmer inte alls	34	50	25
Ingen uppfattning/vill ej uppge	11	10	11

## c) Kommissionen är präglad av nationella intressen och motsättningar.

Instämmer helt + till stor del	25	26	25
Instämmer något	36	33	38
Instämmer inte alls	34	36	32
Ingen uppfattning/vill ej uppge	5	5	5

## d) Kommissionen har en politisk roll snarare än en administrativ roll.

Instämmer helt + till stor del	42	52	37
Instämmer något	30	24	33
Instämmer inte alls	22	22	21
Ingen uppfattning/vill ej uppge	6	2	9

## e) Kommissionen prioriterar mitt sakområde.

Instämmer helt + till stor del	67	72	64
Instämmer något	16	16	17
Instämmer inte alls	6	5	7
Ingen uppfattning/vill ej uppge	11	7	13

## Andra anser att kommissionen brister i initiativförmåga

Vissa tjänstemän tycker emellertid att kommissionen kunde fullfölja sina intentioner bättre, samtidigt som man inser att bristande resurser och avsaknaden av befogenheter enligt fördragen försvårar detta. Vissa tycker också att det vore positivt om kommissionen kunde få större befogenheter att utföra en effektivare kontroll över tillämpningen av olika rättsakter, t.ex. på miljö- och livsmedelsområdena.

Några av de intervjuade myndighetstjänstemännen anser att kommissionen på vissa områden brister i initiativförmåga och planering samt att man inte klarar att hålla tidsgränser för utarbetande av förslag. Kommissionen lägger på vissa områden få egna förslag, utan väntar i stället på att medlemsländerna och intresseorganisationerna ska komma med initiativ. Kommissionens planering på dessa områden består ofta av sammanställningar av arbetsplaner som i sin tur till stor del består av inläggande beställningar från rådet. Som regel anges av rådet till vilket datum man vill ha förslag. Det händer emellertid inte sällan, enligt dem vi intervjuat, att kommissionen överskrider tidsfristen. Detta innebär bl.a. att man inte vet när under året ett visst ärende eller förslag kommer att tas upp för diskussion.

## Hög kompetens men bristande resurser

Av de personliga intervjuerna har framgått att de flesta statstjänstemän bedömer att kommissionen och dess tjänstemän besitter en mycket hög kompetens och professionalitet i såväl sakfrågor som språk. De flesta har även uppfattningen att kommissionens tjänstemän är mycket noggranna och pådrivande i sitt arbete, speciellt vid utarbetande av förslag. På vissa av våra intervjupersoner har den höga kompetensen och det världsvana sättet gjort ett djupt intryck: "Man känner sig ibland som kusinen från landet bland dessa högutbildade och språkkunniga män", som en tjänsteman uttryckte saken.

Vår telefonintervjuundersökning bekräftar bilden av mycket kompetenta kommissionstjänstemän, 70 procent instämmer helt eller till stor del i detta påstående. Som vanligt skiljer sig uppfattningarna åt och 25 procent instämmer inte alls eller något. Se tabell 5.14.

Även om den enskilde kommissionstjänstemannen uppvisar en hög kompetens, så uppfattar flera av de intervjuade att kommissionen som helhet inte har tillräckligt med kapacitet och resurser. Intrycket är att kommissionens anställda har en enorm arbetsbörda och på vissa områden i kommissionen är underbemanningen påtaglig, inte minst mot bakgrund av de nya uppgifter som de senaste årens fördjupning och utvidgning inneburit. Variationerna i svaren i telefonintervjuundersökningen speglar troligen dessa skillnader i resurser mellan olika delar av kommissionen. En relativt hög andel, 41 procent, instämmer ej eller endast något i påståendet att kommissionen har tillräckligt med personal och konsulter inom det egna sakområdet, medan nästan hälften anser att dessa resurser är tillräckliga. Se tabell 5.14.

**Tabell 5.14 Påståenden om kommissionens kapacitet.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: har haft kontakt med kommissionen, antal personer</i>	161	58	103

a) Kommissionen har tillräcklig kompetens inom mitt sakområde.

Instämmer helt + till stor del	70	71	70
Instämmer något	14	10	16
Instämmer inte alls	11	12	11
Ingen uppfattning/vill ej uppge	5	7	4

b) Kommissionen har tillräckligt med personal och konsulter inom mitt sakområde.

Instämmer helt + till stor del	46	43	48
Instämmer något	19	24	17
Instämmer inte alls	22	14	26
Ingen uppfattning/vill ej uppge	13	19	10

De otillräckliga resurserna kan visserligen fungera som en begränsning av kommissionens makt, menar vissa av de personligt intervjuade. Det medför å andra sidan att kunskapen och därmed makten koncentreras till ett fåtal personer. Erfarenheterna hos de svenska statstjänstemän vars sakområden är mycket tekniska och kräver stor expertkunskap är, att personer på lägre nivå som hanterar sådana ärenden har ett stort ansvar. Tjänstemän på högre nivåer delegerar mycket arbete till dessa experter som arbetar relativt självständigt. I detta avseende är kommissionens struktur således inte hierarkisk.

De smala ansvarsområdena har emellertid den effekten att ett revirtänkande lätt uppstår mellan kommissionens tjänstemän. Man vill ogärna nämna eller referera till andras arbeten och man är också rädd för att halka över på någon annans område. Detta kan t.o.m. förekomma inom ett och samma direktorat. I detta sammanhang nämner man bl.a. GD VI, jordbruk.

### En centralstyrd personalpolitik

Kommissionens personalpolitik förs fram som en av orsakerna till den bristande kapaciteten. Intrycket är att GD IX, med ansvar för personalfrågor, central- och detaljstyr hela kommissionens förvaltning. De övriga generaldirektoraten har begränsade möjligheter att själva bestämma vem man vill anställa, vilket är en hämsko för effektiviteten, menar några tjänstemän med insyn i dessa frågor.

Det sker en stor omflyttning av personal mellan de olika generaldirektoraten. Några av de intervjuade berättar att mycket kompetenta personer som de byggt upp kontakter med under perioden före medlemskapet idag återfinns på ett helt annat ställe i kommissionen. Detta är naturligtvis inte bra för kontinuiteten i arbetet eftersom det tar ett tag innan de nya personerna kan bygga upp kompetens på det aktuella sakområdet. Några tjänstemän menar att dessa omflyttningar möjligtvis sker för att man inom kommissionen vill undvika ett alltför starkt expertstyre och säkerställa det politiska inflytandet i arbetet på dessa lägre nivåer. En del tror att orsaken är att man vill utnyttja kompetenta och drivande personer till att arbeta med vissa högprioriterade frågeområden, och att när detta arbetet är färdigt, flyttas dessa personer till andra mer eftersatta områden. Den troligaste orsaken är dock att tjänstemannen avancerat till en högre tjänst, och att detta inte gått att få inom det område han tidigare arbetat.

### Bristfällig samordning i kommissionen

Kommissionen är, som vi nämnde i kapitel 4, en mångfacetterad institution där de olika generaldirektoraten har olika uppgifter, intressen, resurser och kulturer. Flera av de svenska tjänstemännen uppfattar i sina kontakter med kommissionen att dess interna kommunikation och samordning ofta är bristfällig. Bristande samordning inom kommissionen kan försvåra arbetet i den svenska förvaltningen avsevärt. Detta problem förvärras av att arbetsfördelningen inom kommissionen är oklar. En fråga kan beröra flera olika generaldirektorat och många enheter ur olika aspekter. I telefonintervjuundersökningen framkommer att 56 procent av tjänstemännen har sina sakfrågor spridda över flera generaldirektorat på kommissionen. Det är därför inte alltid så lätt att veta vem som gör vad och på vilket sätt. De överlappande kompetenserna innebär då att tjänstemännen får mottaga olika uppgifter i samma fråga från olika delar av kommissionen. Ibland vet tjänstemännen inte vem som skickat ut dokumentet och i vilket syfte.

Den bristande samordningen blir speciellt allvarlig i de fall när det existerar motstridiga intressen mellan kommissionens olika delar och då generaldirektoraten drar åt olika håll i viktiga sakfrågor. Tre fjärdedelar av de tjänstemän som har sina sakfrågor spridda över flera generaldirektorat upplever att det finns ett revirtänkande mellan dessa och många specificerar i öppna svar vilka slags problem som följer av detta. Oftast handlar det om konflikter om ansvarsområden som leder till att dubbelarbete utförs. Då generaldirektoraten dessutom tenderar att vara selektiva i sitt beaktande av olika intressen finns det, enligt vissa tjänstemän, en risk att revirtänkandet även fortplantar sig till arbetsgrupper och kommittéer. Detta riskerar att fragmentera hela beslutsprocessen.

Ett exempel på sådant revirtänkande är den dragkamp som äger rum mellan GD II, som ansvarar för ekonomiska frågor, och GD XIX med ansvar för EU:s budget, där momsen är en viktig inkomstkälla. Motsättningarna mellan de båda generaldirektoraten beror främst på vem som skall ha ansvaret för olika momsfrågor. Några större skillnader i ståndpunkter vad gäller policy-frågor finns däremot inte.

För att komma tillrätta med samordningsproblemen föreslår flera tjänstemän i våra personliga intervjuer bl.a. att generaldirektoraten bör bli färre genom sammanslagningar, att gränsytan mellan respektive generaldirektorat bör definieras tydligare för att undvika att revirtänkandet fortplantar sig till arbetsgrupper och kommittéer, samt att generalsekretariatets roll som samordnare bör stärkas.

### Annorlunda sakområdesindelning ett problem för tjänstemännen

Det är tydligt att det finns avsevärda problem som följer av att den svenska statsförvaltningens och kommissionens sakområdesindelning är olika. Uppdelningen leder till en större arbetsinsats för berörda delar av statsförvaltningen. Detta problem blir inte bättre av att sakområdesindelningen i rådet kan vara på ett ytterligare annat sätt. Nedan följer ett antal exempel på problem som tjänstemännen i de personliga intervjuerna pekat på.

De frågor som Näringsdepartementet hanterar, sorterar under sex generaldirektorat: GD III, industri, GD IV, konkurrens, GD XV, inre marknaden, samt det relativt nyupprättade GD XXIII, företagspolitik, m.m., GD XII, vetenskap, forskning och utveckling, GD XIII, telekommunikation, IT och innovation. Jämställdheten är ett exempel på ett mindre sakområde som behandlas av flera generaldirektorat: av GD V, sysselsättning, arbetsmarknad och socialpolitik, vad gäller sysselsättningsfrågor, av GD IX, personal och budget, vad gäller den interna personalpolitiken, och av GD X, kultur och information, vad gäller informationsfrågor.

Ett annat sakområde som återfinns på många ställen i kommissionen är utbildning. En bidragande orsak till denna spridning är att kommissionen skiljer på allmänutbildning och yrkesutbildning. För en handläggare i Sverige som har hand om utbildningsfrågor medför detta att han eller hon måste följa upp vad som händer i samtliga dessa generaldirektorat. Det blir många personer och dokument att hålla reda på.

Kemikalieområdet utgör ytterligare ett exempel på spridning av frågor eller rent av överlappning. GD XI har ansvar för kemiska ämnen inom kommissionen. När de kemiska ämnena emellertid blandats till olika preparat, går ansvaret över till GD III. Detta beror på att kemiska ämnen och färdiga preparat inom EU sorterar under två olika direktiv. I Sverige görs dock inte denna tudelning. Enligt tjänstemän som handlägger dessa frågor fungerar samordningen mellan de två generaldirektoraten ganska bra, även om det märks att de har olika kulturer och utgångspunkter. GD XI är det generaldirektorat som anses vara mest progressivt vad beträffar miljölagstiftningen. En av de intervjuade tycker att det vore bättre om det inom EU fanns ett enhetligt direktiv, som i sin tur hanterades av ett enda generaldirektorat, nämligen GD XI.

Situationen på läkemedelsområdet liknar den på kemikaliesidan. I Sverige styrs medicin för både människor och djur av samma regler och hanteras av samma myndighet. Inom EU och i många av de övriga medlemsländerna skiljs dessa områden åt.

Vad gäller livsmedelsfrågor är uppdelningen sådan att GD VI, jordbruk, hanterar producentdirektiv för animala livsmedel, medan GD III, industri, har ansvar för märkning

av livsmedel, också de animala. Intervjupersonerna har konstaterat att det finns olika kulturer och intressen i dessa två generaldirektorat. GD VI är franskinfluerat medan GD III är tyskinfluerat. Kulturella och språkliga skillnader kan således öka de skillnader mellan generaldirektoraten som beror på olika utgångspunkter.

Vissa tjänstemän har uppfattningen att den oklara specificeringen och organiseringen av generaldirektoratens ansvarsområden skapar möjligheter för kommissionen att driva frågor som går utanför den egna, begränsade, fördragskompetensen.

## Den finansiella styrningen och kontrollen bör förbättras

De svenska erfarenheterna visar, liksom de utländska reflektioner som redogjordes för i kapitel 4, att det finns ett behov av en förbättrad finansiell styrning och kontroll inom EU:s institutioner. Svenska tjänstemän med insyn i dessa frågor har förhoppningar om att den finländske kommissionären Erkki Liikanen liksom den svenska kommissionären Anita Gradin skall kunna genomdriva förbättringar på området. Bägge hanterar ju dessa frågor inom kommissionen. Tjänstemännen menar att noggranna kostnadsanalyser liksom objektiva utvärderingar av EU:s olika program och projekt behövs för att göra EU-administrationens arbete mer effektivt och för att värna om dess förtroende och legitimitet. Vidare anser de att kommissionens interna system för budgetarbetet i generaldirektoraten bör uppgraderas och att revisionsförfarandet bör förbättras bl.a. genom att varje generaldirektorat upprättar en finansiell enhet som granskar alla transaktioner.

## Deltagandet i kommissionsfasen

### Förberedelsen av beslut sker utan klara regler

Kommissionen är den institution som har rätt att föreslå ny lagstiftning. Det finns inga klara regler för hur kommissionen skall utarbeta sina förslag. Det är därför svårt att ge en generell beskrivning av hur denna process ser ut. Ofta går det till så, att efter en tids kartläggning av ett sakområde presenteras det en grön- eller vitbok som identifierar problem och eventuellt föreslår hur man skall komma tillrätta med dem. Inom ramen för kommissionens arbete anlitas ibland konsulter för att utreda en viss fråga och alltsom oftast konsulteras arbets- och expertgrupper, bestående av representanter från medlemsländerna. Denna fas av beslutsprocessen tar vanligen mycket lång tid och har av några tjänstemän liknats vid utredningsväsendet i Sverige, även om formerna är långt mer lösliga.

Ett utkast till formellt kommissionsförslag utarbetas antingen internt inom generaldirektoratet eller med hjälp av en arbetsgrupp bestående av experter. Dessa experter kan antingen utses av de nationella förvaltningarna eller kallas direkt av vederbörande generaldirektorat för att utfrågas vid s.k. hearings. Stor hänsyn tas i allmänhet till medlemsstaternas synpunkter ifråga om val av experter, även om kommissionen också kan tillkalla fristående experter. Experterna består i första hand av personer från de nationella administrationerna, näringslivet, universitet och andra institutioner för forskning, s.k. "think tanks".

## Väl definierade och betydelsefulla arbets- och expertgrupper

De flesta tjänstemän som har intervjuats anser att systemet med arbets- och expertgrupper under kommissionen fungerar bra. Av de telefonintervjuade som deltar i arbets- och expertgrupper anser 69 procent att syftena med dessa är väl definierade. Samma grupp upplever också att dessa gruppers inflytande på beslutsprocessen är stort, varför vi tolkar det som att det egna arbetet som representant i en arbetsgrupp eller kommitté upplevs som värdefullt.

**Tabell 5.15 Frågor kring expertgrupper/kommittéer.**

Andelar i procent.

Bas: 89 pers. som sitter i expertgrupper vid kommissionen

a) Expertgruppernas och kommittéernas syften är väl definierade.

Instämmer helt + till stor del	69
Instämmer något	24
Instämmer inte alls	7
Ingen uppfattning/vill ej uppge	1

b) De expertgrupper/kommittéer jag deltar i har stort inflytande i beslutsprocessen.

Instämmer helt + till stor del	71
Instämmer något	18
Instämmer inte alls	4
Ingen uppfattning/vill ej uppge	7

## Möjligheterna till inflytande bör tas till vara här

I denna tidiga fas av beredningsprocessen är utrymmet att påverka ett beslut i önskvärd riktning som störst. Detta sker genom "positiv påverkan", dvs. genom att ge förslag i den politiska riktning man önskar åstadkomma något på gemensamhetsplanet och att arbeta för att få gehör för dessa. Man kan också i detta stadium "påverka negativt", dvs. försöka visa att det inte behövs någon lagstiftning på EU-nivå. Detta finns det även möjlighet till i de senare, mer formella delarna av beslutsprocessen.

Denna påverkan av kommissionens inriktning på förslagen sker antingen under de ovanstående omnämnda arbets- och expertgruppsmötena, eller genom att kommissionens tjänstemän uppvaktas speciellt. Det är också viktigt, i den mån de *inte* ingår i den eventuella arbetsgrupp som tillsatts, att intressenter från nationella förvaltningar och intresseorganisationer, enskilt eller samfällt på europeisk nivå, också för en dialog med handläggarna i generaldirektoraten. Detta sker via välformulerade dokument och personliga möten där man argumenterar för sin sak, dvs. genom lobbying.



En departementstjänsteman uttryckte trots detta sitt missnöje i en av de personliga intervjuerna med att den svenska statsförvaltningen i denna fas av beslutsprocessen har liten auktoritet. Han menade att svenska statsförvaltningen här jämförelsesvis med lobbyister, t.ex. från näringslivet. Denna bild av en svag ställning för statsförvaltningen på vissa områden förstärks av att vissa myndigheter använder sig av intresseorganisationer eller konsulter för att påverka kommissionen att lägga förslag i för dem önskvärd riktning.

Förvisso är den formella makten för de nationella regeringarna inte stor, men de nationella experterna är mycket ofta tjänstemän som driver frågor i enlighet med sina respektive regeringars ståndpunkter. I kommissionen vet man att ett förslag, som kan väntas möta stort motstånd i medlemsstaterna, måste förändras så att det blir politiskt möjligt. Därför har de nationella regeringarnas ståndpunkter även i denna fas större tyngd än andra aktörers. De flesta intervjuade vittnar om att man från kommissionens sida har en stark strävan mot konsensus i arbets- och expertgrupperna.

### Lobbyisternas inflytande inte alltför stort

Av våra personliga intervjuer har framgått att intresseorganisationer och lobbyister har ett stort inflytande på beslutsprocessen. Över två tredjedelar av de telefonintervjuade instämmer däremot inte alls eller endast något i påståendet att intresseorganisationer och lobbyister har *ett alltför stort* inflytande i beslutsprocessen inom det egna sakområdet. I tjänstemännens ögon kan tydligen kommissionen på ett förhållandevis rimligt sätt hantera intresseorganisationers och lobbyisters försök till påverkan.

**Tabell 5.16 Intresseorganisationer och lobbyister har ett alltför stort inflytande i beslutsprocessen inom mitt sakområde.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: samtliga, antal personer</i>	<i>164</i>	<i>59</i>	<i>105</i>
Instämmer helt + till stor del	19	24	16
Instämmer något	34	31	36
Instämmer inte alls	35	34	35
Ingen uppfattning/vill ej uppge	12	12	12

### Behov av ökad öppenhet och tydliga regler

Förberedelsefasen är således mycket viktig att delta i, både för dem som är delegater i expert- och arbetsgrupper och för utomstående intressenter. För att hålla sig à jour med vad som finns på dagordningen kan det krävas mycket arbete och tillgången till information är viktig.

Av intervjuerna framkommer att kommissionens vilja att delge information till den svenska statsförvaltningen varierar. Inom vissa områden är man dålig på att dela med sig av information. Här får inte ens nationella experter, som kommissionen anlitar, alltid tillgång

till relevant information. Större öppenhet vore således önskvärd enligt flera av de intervjuade. Andra menar att kommissionens tjänstemän är hjälpsamma, mycket öppna för diskussioner och välvilligt inställda till att delge information och synpunkter.

Några av de personligt intervjuade tjänstemännen berättar att det finns informella kanaler för information, ofta via lobbyister. Detta förhållande anses bero på att det tar för lång tid att erhålla information via de officiella kanalerna.

Ett ärendes gång i kommissionens interna beredningsprocess upplevs som svår att överblicka av flera av de intervjuade. Det finns därför, enligt dessa, ett klart behov av en ökad formalisering och reglering av den förberedande fasen i beslutsprocessen. Bl.a. saknar de en generell procedursamling för alla arbets- och expertgrupper. En beredningsgrupp kan vara ett genom formellt beslut tillsatt organ, men kan också ha uppkommit på informell väg. Detta innebär att man inte enbart med utgångspunkt i benämningen på en grupp kan avgöra vilken status den har. Ofta har därför de svenska representanterna på egen hand fått sätta sig in i hur grupperna arbetar och vilka mandat de har. Några berättar att de blivit förvånade över att kommissionen inte tycks ha fullständig kontroll över vilka arbets- och expertgrupper som den tillsatt, och ännu mindre vilka personer som medverkar i dessa.

Några av de personligt intervjuade tjänstemännen tycker därför att kommissionen borde utarbeta en tydligare förteckning över dess aktiviteter på olika områden. Även en noggrannare redovisning av vilka som deltar i de olika expert- och arbetsgrupperna, liksom av de kontakter som kommissionen har med intresseorganisationer och lobbyister, vore enligt dessa personer önskvärd. Detta skulle förbättra ordningen och öka öppenheten menar tjänstemännen.

### Ett beslut fattas formellt i kommissionskollegiet

När ett beslutsförslag manglats tillräckligt länge i kommissionens olika arbets- och expertgrupper och det har antagit den form som man tror är politiskt möjligt att driva vidare, går förslaget på remiss till samtliga generaldirektorat inom kommissionen. Samordningen av beredningen sker i kommissionens generalsekretariat. I detta skede av processen är kommunikationen mellan generaldirektoraten och samordningen i kommissionen således god. Därefter förs frågan upp till kommissionskollegiet.

Det har framkommit av våra intervjuer att många har svårt att förstå förhållandet mellan kommissionsledamöterna och generaldirektoraten i kommissionen. Vissa menar att det är kommissionskollegiet och deras personliga kansliers prioriteringar som styr förutsättningarna för olika sakfrågor på bekostnad av generaldirektoraten. Andra menar att generaldirektörerna är mycket starka och kompetenta och har relativt stor makt att styra inriktningen inom sitt generaldirektorat.

Kommissionskollegiet fattar besluten med enkel majoritet och ansvarar sedan gemensamt för dem, vilket betyder att kommissionärerna måste ha inblick i alla ärenden och ämnesområden. Kanslierna går igenom, diskuterar och förbereder alla punkter på kommissionskollegiets dagordning. Ibland tillsätter man interna arbetsgrupper och håller slutna diskussioner. Texten diskuteras ur såväl teknisk som politisk synvinkel, först av de

sakansvariga handläggarna vid kanslierna och generaldirektoraten vid s.k. *special chef-meetings* och därefter av kanslicheferna vid deras veckomöte innan frågorna går till kommissionskollegiet. På detta stadium förekommer således täta kontakter mellan kansliet hos den kommissionsledamot som är ansvarig för ärendet och de övriga ledamöternas kanslier.

Intervjuer med deltagare i denna del av beslutsprocessen har gett bilden av att den tekniska beredningen nu är utbytt mot en hård argumentation såväl sakligt som tekniskt. På denna höga nivå inom kommissionen blir de politiska motsättningarna mellan kommissionärerna och deras kanslier mycket tydlig.

Om det råder enighet om förslaget på kanslichefsnivå, kan det antas av kommissionens kollegium utan diskussion som en s.k. A-punkt. Om så inte är fallet, förs ärendet upp som en B-punkt för vidare diskussion.

### Kommissionärerna viktiga

Kanslichefen vid den svenska kommissionären Anita Gradins kansli, Christer Asp, framhöll vid ett seminarium anordnat av EU 96-kommittén att kommissionskollegiets roll i beslutsprocessen är oerhört betydelsefull. Nästan alla punkter på dagordningen leder till livlig debatt och ofta ändras tjänstemännens förslag till beslut väsentligt. Kanslichefen betonar också att det därför är mycket viktigt för små länder att ha en egen kommissionär.

Det har i våra intervjuer framkommit att högre tjänstemän inom departementen haft stor nytta av det svenska kansliet, speciellt de som arbetar med frågor inom den tredje pelaren. Andra tjänstemän har dock saknat den hjälp de förväntat sig få av en svensk kommissionär.

I kommissionskollegiet gör sig de olika nationella intressena för första gången verkligt gällande. Som vi tidigare nämnt, svär visserligen kommissionsledamöterna en ed att vara trogna hela Europas folk i sitt arbete, men under Jacques Delors ordförandeskap utvecklades ett ökat nationellt tänkande i kommissionen. Det blev allt vanligare att kommissionärerna röstade efter sina respektive nationella intressen. Till en del förklaras denna utveckling av att kansliernas makt ökat på de "opolitiska" generaldirektoratens bekostnad. Enligt en hög tjänsteman inom regeringskansliet är denna tendens till att kommissionens ledamöter politiseras olycklig, och skulle företeelsen sprida sig nedåt i administrationen vore det ännu allvarigare.

### Verkställighetsfasen – kommissionen agerar som övervakare av fördragen

Kommissionen har på en rad områden behörighet att på egen hand utfärda föreskrifter och fatta bindande beslut. På några områden anges dessa redan i de grundläggande fördragen, men i de flesta fall har kommissionens befogenheter sin grund i att rådet delegerat sin beslutskompetens till kommissionen. Delegeringen är speciellt omfattande på jordbruks- respektive handelsområdet.

För att bistå kommissionen vid dess utövning av de verkställande befogenheterna har s.k. verkställighetskommittéer inrättats. I dessa försöker man försäkra rådet och

medlemsstaterna om inflytande i processen. Det finns tre huvudtyper av verkställighetskommittéer; rådgivande, förvaltande och föreskrivande. En och samma kommitté kan i olika situationer ha en rådgivande, förvaltande eller föreskrivande roll. För dessa kommittéer finns ett antal olika förfaranden där det föreskrivs vilket förhållande som skall råda mellan kommissionen och rådet. Erfarenheten visar att sakområdet för en kommitté och den möteskultur som deltagarna skapar faktiskt ofta betyder mer än de formella procedurerna för hur kommittén arbetar.<sup>44</sup>

### Oenigheter om kompetensfördelningen

Rådets val av kommittéförfarande för verkställande av beslut påverkar starkt kommissionens befogenheter. Det är därför inte konstigt, menar flera av tjänstemännen, att det i samband med detta ibland uppstår oenigheter och spänningar mellan rådet och kommissionen. Rådet är speciellt obenäget att avstå från den kontroll som hanteringen av ärenden i rådgivande kommittéer medför. Av våra intervjuer har framkommit att rådet i flera fall har valt en annan form för verkställigheten än vad kommissionen ursprungligen föreslagit. I enstaka fall tycks dock kommissionen inte ha tagit detta i beaktande.

Inflytandet för medlemsländerna i kommittéerna är således inte lika stort på alla områden. Företrädare för jordbruksfrågor anser t.ex. att kommittéerna har litet inflytande i beslutsprocessen. Kommittémötena anses här bara vara ett spel för gallerierna, endast marginella förändringar går att åstadkomma vid själva mötena, medan det som sker i korridorerna är mycket viktigare.

### Stark kompromissvilja

De flesta tjänstemän med erfarenhet från dessa kommittéer hävdar att de fungerar bra, har goda resurser, en klar målsättning samt att besluten fattas snabbt och effektivt. Det allmänna omdömet är också att mandatet för kommittéerna är tydligare än för arbets- och expertgrupperna. I tabell 5.16 nedan redovisas hur de telefonintervjuade med erfarenhet från verkställighetskommittéer uppfattar syftet med kommittéerna och arbetsgrupper och dessas inflytande i beslutsprocessen.

Enligt flera av de personligt intervjuade tjänstemännen har deltagarna i verkställighetskommittéerna en stark strävan efter att nå konsensus och att driva igenom beslut så att frågan inte ska behöva gå upp till den politiska nivån i beslutsprocessen, dvs. till rådet. De intervjuade ger några exempel: Om ett eller flera länder har invändningar mot ett förslag respekteras detta och stora ansträngningar läggs ned på att överbygga klyftorna. I vissa fall drar kommissionen tillbaka förslaget. De svenska tjänstemännens erfarenhet är dock att kommissionens ursprungliga förslag vanligtvis följs. Några av de intervjuade anser att fler beslut skulle kunna delegeras till verkställighetskommittéerna.

<sup>44</sup>För en mer grundläggande beskrivning av verkställighetskommittéerna, eller de s.k. kommittologi-kommittéerna, se bl.a. *Statsförvaltningen och EG*, SOU 1993:80.

**Tabell 5.17 Påståenden om arbetsgrupper och kommittéer.**

Andelar i procent.

	Föreskr. kommit.	Förvalt. kommit.	Rådgiv. kommit.
<i>Bas: deltagare i olika verkställighets- kommittéer, antal personer:</i>	27	38	55

a) Arbetsgruppernas och kommittéernas syften är väl definierade.

Instämmer helt + till stor del	78	74	64
Instämmer något	19	21	29
Instämmer inte alls	4	5	7
Ingen uppfattning/vill ej uppge	-	-	-

b) De Arbetsgrupper/kommittéer jag deltar i har stort inflytande i beslutsprocessen.

Instämmer helt + till stor del	78	74	58
Instämmer något	15	21	24
Instämmer inte alls	4	3	9
Ingen uppfattning/vill ej uppge	4	3	9

### Oklarheter i verkställighetskommittéerna

Alla är emellertid inte nöjda med verkställighetskommittéernas struktur och arbetsformer, speciellt inom de för EU nya kompetensområdena inom första pelaren. Några av de intervjuade menar att rollen för den kommitté man här tillhör är oklar. Ofta hanterar verkställighetskommittéerna genomförandet av formerna för det färdiga ramprogrammet och de inblandade tjänstemännen har inte fått klart för sig vilka befogenheter kommittéerna har och vilket mått av inflytande de skall utöva.

Vissa tjänstemän är också missnöjda med själva mötesprocedurerna. Några av de intervjuade menar att kommittémötenas dagordning är kaotisk och kommissionens slutsatser oklara, liksom mandatet för att inrätta nya kommittéer. Beslutsreglerna skiljer sig åt mellan kommittéerna. Det är vanligt att omröstningar med röstvikter ersätts med handuppräkning och ännu vanligare att ordföranden "känner av" de olika deltagarnas uppfattning och söker nå konsensus. En av de personligt intervjuade berättar att mötesdeltagarna ibland har svårt att uppfatta om kommittén faktiskt har tagit beslut, särskilt om ordföranden gör otydliga sammanfattningar av kommitténs slutsatser. Det har även förekommit att ordföranden tagit upp ett " eget " förslag till beslut, t.ex. det som kommissionen ensidigt föredrar, i sin sammanfattning av en diskussionspunkt. Om de övriga deltagarna då inte är uppmärksamma och protesterar, anses ståndpunkten vara fastställd. Tystnad tolkas generellt som samtycke.

Många av de intervjuade tycker att floran av kommittéer är svåröverskådlig. För att lösa tvister i kommittéerna upprättas ofta underarbetsgrupper. Även under flera av

kommissionens verkställighetskommittéer finns det således arbetsgrupper, där förberedelsearbete sker. Här har varje medlemsland en representant, vilka samtliga även deltar i kommittéerna. Ett par av de svenska myndigheterna har avstått från att vara med i några av dessa arbetsgrupper, eftersom de ansett att dessa inte är viktiga, vare sig för Sverige eller för den egna myndigheten. Några tjänstemän har framhållit att ledamöterna i dessa arbetsgrupper ofta agerar mycket självständigt gentemot sina respektive regeringar. Informella beslut i arbetsgrupperna blir inte sällan normgivande för vilka beslut som sedan fattas i kommittéerna.

På vissa områden har det också skapats ett slags överkommittéer. Här är deltagarna officiella nationella representanter och kommissionen leder dessa möten. Dessa kommittéer behandlar rekommendationer tagna av rådgivande kommittéer. Syftet med ”överkommittéerna” är för några av de intervjuade oklart. Intrycket är att kommissionen använder sig av dessa för att höra medlemsländernas ståndpunkter och till att skaffa sig inflytande. Ansvarsfördelningen mellan kommittéer, arbetsgrupper och överkommittéer är ibland oklar vilket gör att dubbelarbete är vanligt, menar de intervjuade. En fråga kan bollas fram och tillbaka mellan de olika nivåerna.

## Deltagandet i rådsfasen

### Rådsfasen — medlemsstaterna träder formellt in på scenen

När ett förslag till en rättsakt antagits av kommissionen, överlämnas det till rådet och Europaparlamentet samt publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) (eng. Official Journal). Beredningsprocessen övergår därmed från en icke-formell till en formell fas. Då det i rådet är fråga om regelrätta och ofta mycket hårda förhandlingar ökar behovet av en välunderbyggd och välpreciserad svensk ståndpunkt, framhåller flera av dem vi har intervjuat.

I rådet analyseras kommissionens förslag och eventuella tillägg eller justeringar föreslås innan medlemsstaterna tar ställning – eller som det heter med EG-terminologi – antar en gemensam ståndpunkt. Behandlingen av förslag i rådsfasen sker normalt i tre instanser: 1) i rådsarbetsgrupper, 2) i Coreper och 3) i ministermöten i vederbörlig sammansättning. Det är inte ovanligt att ett förslag skickas fram och tillbaka mellan de olika nivåerna inom rådet ett antal gånger innan ministerrådet slutligen fattar beslut.

I denna del av beslutsprocessen är målet för diskussionerna klart: medlemsländerna skall komma till beslut. Tjänstemän med erfarenhet från rådsarbetet anser i telefonintervjuundersökningen att syftena med kommittéerna och arbetsgrupperna är väldefinierade och att dessa har stort inflytande på beslutsprocessen. I telefonintervjuundersökningen avses visserligen alla arbetsgrupper och kommittéer i EU:s beslutsprocess, men det kan förmodas att man i första hand har svarat mot bakgrund av sina erfarenheter från rådet. Se tabell 5.18 a).

**Tabell 5.18 Påståenden om rådsarbetet.**

Andelar i procent.

	rådsarb. grupp	Core- per	Min.- möte
<i>Bas: Deltagare i rådsmöten, antal personer</i>	59	3	21

a) Arbetsgruppernas och kommittéernas syften är väl definierade.

Instämmer helt + till stor del	73	100	52
Instämmer något	20	-	24
Instämmer inte alls	7	-	24
Ingen uppfattning/vill ej uppge	-	-	-

b) De arbetsgrupper/kommittéer jag deltar i har stort inflytande i beslutsprocessen.

Instämmer helt + till stor del	75	100	71
Instämmer något	19	-	19
Instämmer inte alls	2	-	-
Ingen uppfattning/vill ej uppge	5	-	10

Även bland de personligt intervjuade tjänstemännen med erfarenhet från rådsarbetet är uppfattningen att systemet med arbetsgrupper och kommittéer fungerar bra. Ärendena som föreläggs Coreper är för det mesta väl förberedda. Några anser att man i vissa fall skulle kunna hoppa över Coreper-nivån.

Rådsarbetet är således en mycket resultatinriktad förhandlingsprocess – en riktig beslutsmaskin. Detta märks också på hur diskussionerna förs, enligt flera av de intervjuade. Enligt dessa är diskussionen i rådet rak och operativ och skiljer sig från hur det kan gå till i andra internationella organisationer, där ändlösa uttalanden och proklamationer inte alltid innebär något faktiskt åtagande. I rådet däremot, är rättsakter bindande och påverkar direkt och indirekt den nationella lagstiftningen. Alla ståndpunkter måste därför vara väl underbyggda. Tjänstemännen påpekar också att formella omröstningar inte är så vanliga i rådsarbetet som man skulle kunna tro, utan att dessa faktiskt är vanligare i kommissionskollegiet. Det är tyngden i argumenten man lyssnar på och tar i beaktande, snarare än antalet röster. Merparten av de personligt intervjuade tycker också att det råder ett sympatiskt klimat mellan medlemsländerna. Deltagarna är hjälpsamma mot varandra och vinnlägger sig om att lösa gemensamma problem genom kompromisser.

### Rådsarbetsgrupperna

Rådsarbetsgrupperna skall juridiskt och politiskt förbereda besluten i ministerrådet. Arbetsgrupperna inrättas efter beslut av Coreper, och administreras av rådssekretariatet.

Arbetsgrupperna är fasta eller tillfälliga och består vanligtvis av tjänstemän från vederbörande ministerium eller tjänstemän vid medlemsstatens ständiga representation. Arbetet styrs av instruktioner från respektive medlemslands regering.

Intrycket hos flera av de tjänstemän vi kontaktat, med erfarenheter från arbetsgrupper under både kommissionen och rådet, är att det ofta är samma frågor, inte sällan på en detaljerad teknisk nivå, som återkommer i rådsarbetsgrupperna. Flera tjänstemän anser att mötena i rådsarbetsgrupperna kunde bli mer effektiva om de tekniska detaljerna klarades av redan i kommissionsarbetet. Däremot är diskussionerna i rådsarbetsgrupperna tuffare än i kommissionens arbetsgrupper och de nationella skiljelinjerna framträder på ett tydligare sätt.

Kommissionens roll i rådet, framför allt i arbetsgrupperna, är att förklara och försvara det egna förslaget. Som tidigare nämnts, uppfattar därför många som deltar i rådsarbetet kommissionen som en mycket pådrivande aktör, ett slags sextonde medlem. Framför allt lägger kommissionen sina krafter på att försöka få gehör för sina förslag hos ordförandelandet. Ibland måste kommissionen godta jämkningar i förslaget för att få igenom det. Innan rådet har agerat, dvs. antagit en gemensam ståndpunkt, kan kommissionen när som helst ändra sitt förslag. Kommissionens representant kan emellertid inte göra en förändring i ett förslag vid sittande bord, utan måste först ta medlemsländernas åsikter i beaktande och tala med sina medarbetare och chefer. För att rådet skall kunna ändra ett förslag krävs det i vissa beslutsförfaranden ett enhälligt beslut, i andra inte.

Intrycket är att kommissionens tjänstemän ofta är ytterst ovilliga till ändringar och därför behårt står fast vid sina förslag, när dessa bereds i rådsarbetsgrupperna. Detta, menar vissa, kan bero på att representanten från kommissionen har en alltför låg position för att kunna agera flexibelt i sådana situationer. Flertalet av de intervjuade anser därför att ett aktivt deltagande i den tidigare fasen av beslutsprocessen, dvs. när förslaget till rättsakt utarbetas av kommissionen, är nödvändigt om Sverige vill påverka inriktningen och utformningen av de förslag som föreläggs rådet. Att i efterhand upplysa kommissionen om svenska problem och ståndpunkter uppfattas som svårt, inte minst med hänsyn till tiden.

## Coreper

Om det råder enighet om ett förslag i rådsarbetsgruppen, anmäls det till Coreper som en A-punkt. Om gruppen inte kan enas eller om den behöver vägledning för det vidare arbetet, hänskjuts frågan som en B-punkt till Coreper för diskussion. I okontroversiella frågor kan en arbetsgrupp lägga fram ett betänkande efter endast ett eller två möten. I andra fall kan det ta flera månader.

Coreper är uppdelad i två avdelningar. Avdelning I som består av medlemsländernas ställföreträdande permanenta representanter handlägger i huvudsak ärenden med anknytning till den inre marknaden. Avdelning II består av de permanenta representanterna, ambassadörerna, och handlägger frågor som rör unionens externa relationer, inklusive handelspolitiken, det ekonomiska och monetära samarbetet, den gemensamma utrikes- och



säkerhetspolitiken och det rättsliga samarbetet. Jordbruksärenden inom den gemensamma jordbrukspolitiken bereds i den särskilda jordbrukskommittén.

Coreper kan antingen söka nå en uppgörelse om ett förslag som arbetsgruppen är oenig om eller, om förslaget inte anses moget för en politisk lösning, skicka tillbaka frågan till arbetsgruppen. Detta sker oftast när ett antal tekniska detaljer finns kvar att lösa. Om en lösning uppnås i Coreper, kan förslaget, efter ett skriftligt förfarande, hänskjutas till ministerrådet som en A-punkt. Beslutet där blir då endast en formalitet. Om man inte kan komma överens i Coreper, får förslaget diskuteras som en B-punkt i ministerrådet, vilket innebär att man där fattar beslut efter en diskussion, eller att frågan kommer tillbaka till Coreper.

### Ministernivån

Ministerrådet består i praktiken av ett antal olika formationer, utrikesministrar, ekonomi- och finansministrar, etc., som har att ta ställning till förslag inom sina respektive områden. Det allmänna rådet, där utrikesministrarna deltar, har en samordnande funktion. Ministrarna har befogenhet att fatta bindande beslut. När det gäller beslut i A-punktsfrågor kan detta tas av vilken ministerformation som helst, medan ärenden som tas upp för debatt, dvs. B-punktsfrågor, kräver att de berörda fackministrarna strålar samman. Ministrarna kan då välja att antingen fatta beslut eller att återföra ärendet till Coreper för fortsatt beredning.

Uppdelningen i fackministerråd, tillsammans med det faktum att förslagen i kommissionsfasen bereds av experter, gör att EU:s regler ofta är av mycket teknisk karaktär. Detta gör, menar många, att diskussionerna ibland även på ministernivå håller sig på en mycket hög detaljnivå.

Informella möten, vars resultat inte alltid offentliggörs, är vanliga på ministernivån. En tjänsteman inom regeringskansliet påpekar att vid den ministerlunch, som i regel följer efter Ecofin-möten (finansministermötena), behandlas allmänna men viktiga frågor. Vad som kommer att behandlas vet man inte på förhand, eftersom ingen dagordning presenteras. I stället är det till stor del ordförandelandet som styr inriktningen av diskussionen.

Efter det att medlemsländerna enats om en gemensam ståndpunkt beträffande förslag till rättsakt behandlas det enligt vissa förfaranden i Europaparlamentet, varvid ändringar kan göras. Om ändringar görs måste förslaget återigen behandlas i arbetsgrupp, Coreper och ministermöten innan en rättsakt slutligen kan antas. Förordningar och direktiv som antagits av rådet eller av parlamentet och rådet skall publiceras i EGT. Rättsakter träder i kraft antingen den dag som står angiven i texten eller 20:e dagen efter det att den publicerats i EGT.

### Ordförandelandet styr inriktningen av rådsarbetet

Ordförandeskapet i ministerrådet, i alla dess arbetsgrupper och i Coreper, innehas av ett medlemsland för ett halvår i taget. För att skapa kontinuitet samarbetar det land som varit

ordförande och det land som står i tur att bli det, tätt med det land som för tillfället innehar ordförandeskapet. Man brukar tala om ett trojkasystem.

Några av dem vi intervjuat anser att arbetsformen med rullande ordförandeskap medför bristande kontinuitet i beslutsprocessen, trots trojkasystemet. Systemet ger dock de mindre medlemsländerna stora möjligheter att påverka EU:s dagordning, även om den administrativa bördan för dessa är tyngre att bära, påpekar tjänstemän vid den svenska representationen i Bryssel.

Det medlemsland som för tillfället innehar ordförandeskapet har ett stort inflytande över rådsprocessen, framgår det av våra personliga intervjuer. Ordförandelandet bestämmer vilka av kommissionens förslag som skall behandlas i rådet, vilket i sin tur styr aktiviteten i de olika rådsarbetsgrupperna.

Ordförandelandet presenterar, med varierande noggrannhet, en lista över de arbetsgrupper som skall vara verksamma och vilka möten som skall hållas under de sex aktuella månaderna. Olika intressen och prioriteringar från ordförandeländerna gör att initiativ från kommissionen kan läggas på is under längre perioder. Ett exempel härpå är ett förslag till arbetsmiljödirektiv som inte prioriterades under vare sig det grekiska eller tyska presidentskapet, men som togs upp igen under det franska ordförandeskapet.

Ordförandelandet fungerar, liksom kommissionen i de tidigare faserna, som medlare med uppgift att driva fram lösningar som kan godtas av de övriga medlemsstaterna. Ordförandelandet bedömer vad som behöver revideras i olika förslag för att de skall kunna gå igenom i rådet. Utkast till kompromisskrivningar utarbetas därför oftast av ordförandelandet ensamt. Inget hindrar emellertid de övriga medlemsstaterna från att bidra med egna texter.

Uppfattningen hos merparten av de intervjuade är att ordförandelandet är lika intresserat av att få igenom så många beslut som möjligt som att få igenom "rätt" beslut, sett ur de egna intressena. Det land som har ordförandeskapet är ofta mer resultatintresserat och sätter få käppar i hjulet. När landet sedan lämnar över ordförandeskapet, kan det helt plötsligt "byta fot" och inta en helt annan hållning i samma sakfråga. Av liknande skäl påskyndas respektive förhållas frågor, därför att ordförandelandet vill ha, alternativt slippa, ansvaret för en viss fråga.

Ordförandeskapets betydelse gör att det på ett tidigt stadium gäller att få information om kommande ordförandelands prioriteringar. Tjänstemännen vid den svenska representationen i Bryssel ser det som en viktig uppgift att genom informella samtal försöka orientera sig om vilka frågor som kommer att drivas framgent. Redan nu håller man på vissa håll inom statsförvaltningen på att identifiera de frågor som ligger Irland, ordförandelandet hösten 1996, närmast om hjärtat.

Erfarenheten visar att ordförandeländerna är dåliga på att förbereda, planera och informera om vilka frågor man tänker driva. Detta blir oftast klart för de andra medlemsländerna först vid det inledande rådsmötena under det nya ordförandelandet. Detta förhållande gör att medlemsländerna inte alltid hunnit utveckla ståndpunkter vid de första mötena och behandlingen av olika frågor skjuts därför på till efterföljande möten. Efterhand ökar informationen och då, helt plötsligt, kan medlemsländerna komma med invändningar.

Detta bromsar upp arbetet i rådet, menar några av de tjänstemän vi intervjuat. Efterhand har också ett stort antal frågor samlats på hög, och för att ordförandeskapet skall "klara av" att klubba i genom så många beslut som möjligt, brukar antalet möten i rådet vara särskilt stort i november-december och i maj-juni. De tjänstemän som deltar i rådsarbetsgrupper, Coreper och på ministermöten uppger i de personliga intervjuerna att arbetsbelastningen är mycket stor under dessa perioder.

### Ordförandelandets inflytande ej alltför stort

Till dem som kommit i kontakt med rådet, se tabell nedan, ställdes frågan om ordförandelandet har ett alltför stort inflytande över frågornas behandling inom respektive sakområde. Detta ansåg inte myndighetstjänstemännen i någon större utsträckning, 41 procent instämde inte alls i detta. Vid departementen, där erfarenheterna av rådsarbetet är större, var uppfattningen att ordförandelandet har ett stort inflytande något mer utbredd. Det är också departementstjänstemännen som har den största erfarenheten från rådsarbetet.

**Tabell 5.19 Ordförandelandet har ett alltför stort inflytande över de frågor som behandlas inom mitt sakområde.**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: Personer som haft kontakt med rådet (se fråga 1),</i>	86	48	38
Instämmer helt	2	2	3
Instämmer till stor del	19	21	16
Instämmer något	31	38	24
Instämmer inte alls	41	33	50
Ingen uppfattning/vill ej uppge	7	6	8

### Rådssekreteriatet förefaller underdimensionerat

Rådssekreteriatet spelar en viktig roll för en effektivt fungerande rådsprocess, påpekar flera av de intervjuade tjänstemännen. Rådssekreteriatet huvuduppgifter bedöms vara att tillhandahålla tolknings- och översättningsresurser, förbereda och distribuera dokument. Vidare bistår rådssekreteriatet det aktuella ordförandelandet med rådgivning, koordinering samt utarbetande av textförslag och mötesreferat. Det finns dessutom en *Legal Service* som ger råd till medlemsstaterna i juridiska spörsmål. Flera av de intervjuade säger sig ha haft nytta av denna juridiska rådgivning.

Det allmänna intrycket hos de svenska tjänstemännen är att rådssekreteriatet är underdimensionerat. Dokument och andra handlingar översätts och cirkuleras inte tillräckligt snabbt för att delegationerna skall ha tid att diskutera dem. Uppteckningen av överenskommelser gjorda på arbetsgruppsmöten är något man också brukar tycka tar alltför

lång tid. Detta kan leda till att tidskrävande och förvirrande dispyter uppstår på följande möten om vilka slutsatser man dragit.

### Kort tid mellan möten ställer till problem

Vid intervjuerna har det framkommit att arbetstempot i rådet är mycket högt. Återkommande vid våra intervjuer med framför allt departementsföreträdare och personer vid den ständiga representationen i Bryssel har varit att tiden mellan rådsarbetsgrupperna, Coreper och ministermötena inte är tillräcklig för att det berörda tjänstemännen skall hinna förbereda sig väl och för statsförvaltningen att utarbeta ståndpunkter i önskad utsträckning.

Sverige och de övriga medlemsländerna måste ofta mycket snabbt bestämma sig för vilken position man skall inta. Ett speciellt problem för de nya medlemsländerna är att man inte tidigare har varit med och följt diskussionerna när frågan behandlats av kommissionen. Till följd av den starka tidspressen har några av tjänstemännen under det första medlemskapsåret befunnit sig i en sådan situation att de behövt inta en ståndpunkt från svensk sida utan att dessförinnan ha hunnit underbygga och förankra denna tillräckligt med berörda parter.

De korta tidsfristerna och bristande förberedelser är speciellt problematiska i samband med budgetfrågor, då samordningskedjan på hemmaplan är längre. Budgeten omfattar ju alla departement.

Många av de intervjuade har en känsla av att det höga tempot beror på att ordförandelandet forcerar beslut för att nå resultat och därmed vinna prestige. Detta blir särskilt tydligt vid slutet av en ordförandeperiod, då ordförandelandet ökar arbetstakten. Dokumentflödet och antalet möten gör då situationen näst intill ohållbar, menar de intervjuade.

Problemet med korta ledder förvärras av att kallelser till möten, framförallt till rådsarbetsgrupperna, kommer alltför sent för att de berörda myndigheterna och departementen skall hinna förbereda sig väl. Trots att reglerna säger att kallelsen ska vara delegaten tillhanda 48 timmar i förväg, är de ofta försenade.

I en intern utvärdering som gjorts inom rådets generalsekretariat föreslås just att tidsspannet mellan mötena i arbetsgruppen, Coreper och rådet skall öka samt att det skall ske en bättre uppläggning av rådets möteskalender. Tjänstemän vid den svenska representationen menar att om dessa förslag skulle omsättas i praktiken, skulle det helt klart underlätta det svenska beredningsarbetet, innefattande samrådet med riksdagen.

### Bristande insyn i rådsarbetet

Förhandlingarna i rådet har kritiserats för att de är hemliga och att inga protokoll förs. Några av de personligt intervjuade har uttalat sig om detta och menar att det är svårare att offentliggöra rådsarbetet än kommissionsarbetet, då det i rådets fall är fråga om förhandlingsöppenhet, dvs. avslöjanden av intressen och positioner, och inte så mycket handlingsoffentlighet, t.ex. tillgång till dokument. Det finns en oro hos vissa medlemsstater

att en allmänt ökad öppenhet begränsar förmågan att fatta beslut. Den svenska bedömningen är i stället att ökad öppenhet leder till bredare förankring hos allmänheten och effektivare beslut.

Öppenheten i rådet håller emellertid på att förbättras, anser några av de intervjuade. Den nyss beslutade uppförandekodexen om tillgång till rådsdokument kan möjligen reducera de olika reservationerna och avståndstaganden som medlemsstaterna tidigare gjort från fattade rådsbeslut.

### Tredje pelaren fungerar inte tillfredsställande

I frågor som sorterar under den tredje pelaren, dvs. det inrikes- och rättsliga samarbetet, ser rådsprocedurerna annorlunda ut jämfört med dem i första pelaren. Kommissionen har på detta område inte ensamrätt att komma med förslag, utan delar den med medlemsländerna i frågor beträffande invandring, asyl, gränskontroll, narkotika, bedrägerier och civilrättsliga frågor. På områdena polis, tull och straffrätt har kommissionen inte någon förslagsrätt alls.

Inom tredje pelaren startar beslutsprocessen *de facto* i rådet. Någon beredning med *hearings* eller arbets- och expertgrupper i kommissionen äger sällan eller aldrig rum. Detta är en av anledningarna till varför det finns ytterligare två rådsnivåer, bestående av den s.k. K4-kommittén samt tre styrgrupper.

Av intervjuerna framgår att samarbetet inom tredje pelaren generellt fungerar sämre än i den första pelaren. Detta kan till en viss del förklaras med att samarbetet i rättsliga och inrikes frågor endast varit i kraft i knappa två år.

Den vanligaste kritiken, bland de tjänstemän vi intervjuat, är att den nuvarande beslutsordningen tar för lång tid. Ett ärende bör självfallet föreläggas ministerrådet först när det finns tillräcklig grund för att man skall kunna fatta ett beslut. I nuvarande system uppnår man emellertid inte tillfredsställande snabbt denna fas. Fördröjningarna anses främst bero på att beslutsprocedurerna är för tunga och krångliga. De fem rådsnivåerna anses vara minst en för mycket, speciellt då mandatet för varje nivå liksom samordningen mellan dessa anses bristfällig.

Syftet med det stora antalet nivåer var att det skulle finnas utrymme för flexibilitet i beslutsfattandet och att de olika nivåerna skulle anpassa sig efter de specifika omständigheter som uppstår. Detta har emellertid inte inträffat, påpekar en av de personligt intervjuade tjänstemännen. Meningen är att K4-kommittén skall styra och sätta gränser för arbets- och styrningsgrupperna och endast kopplas in då de lägre nivåerna inte kan lösa frågorna. Det är dock inte ovanligt att deltagarna på de lägre nivåerna går sin egen väg.

En situation kan lätt uppstå där det är svårt att utröna vad som har hänt på de olika nivåerna och det är svårt hinna med att läsa alla handlingar. Detta leder också till en stor arbetsbörda för både rådssekreteriatet och deltagarna.

Andra orsaker till ineffektiviteten i tredje pelaren, som framkommit av våra intervjuer, är att det i fördragen inte tydligt framgår vilka mål som samarbetet syftar till, ej heller med vilka medel och inom vilka tidsramar som dessa skall uppnås. Planeringen är således bristfällig överlag. Det råder även större brist på kontinuitet än i första pelaren. Detta beror

dels på att dagordningen växlar mer mellan ordförandeperioderna, dels på att kommissionen inte finns som garant för denna kontinuitet.

Ett ytterligare problem, som framkommit vid de personliga intervjuerna är att förhållandet mellan gemenskapsbeslut i den tredje och första pelaren är oklar. Det kan exempelvis noteras att beslut formellt hemmahörande under den första pelaren har fattats på grundval av procedurerna i den tredje. Vid frågor som rör båda dessa pelare har kommissionen svårt att agera och lämna fram förslag.

Några av de svenska tjänstemännen med erfarenhet från området anser med anledning av ovanstående att styrgrupperna skulle kunna tas bort. En del tycker att man skulle kunna ge kommissionen större inflytande på området och föra över vissa frågor beträffande invandring, asyl, gränskontroll, narkotika, bedrägerier och civilrättsliga frågor till den första pelaren.

## Informations- och dokumenthanteringen

### Ett omfattande informationsflöde

Informations- och dokumentflödet från EU:s institutioner i form av kallelser, dagordningar, minnesanteckningar, rapporter från arbetsgrupper, olika versioner av utkast till rapporter m.m., är mycket omfattande. Vid rådet upprättas ungefär 11 000 officiella dokument varje år och totalt översätts ungefär 50 000 sidor text. Mängden officiella dokument vid kommissionen, vilka hanteras centralt av generalsekretariatet, är klart mindre – knappt 1 000 per år. Därtill skall det enorma flödet av inofficiella dokument läggas.

Av våra intervjuer har det framkommit att tjänstemännen upplever att den mycket omfattande mängden dokument och andra handlingar som kommer statsförvaltningen tillhanda är ett av de allvarligaste problemen.

### Decentraliserad dokumenthantering i kommissionen

Den helt övervägande delen av handlingarna inom kommissionen består av inofficiella dokument som tillkommer inom de olika generaldirektoraten och i de kommittéer och arbetsgrupper som är knutna till dem. Kommissionens verksamhet är, till skillnad från rådets, starkt decentraliserad. Varje direktorat tillämpar i viss utsträckning sin egen policy vad gäller hanteringen av handlingar. Diskussioner om vilka rutiner som skall tillämpas i distributionen måste därför föras med respektive direktorat. I flera av kommittéerna under kommissionen har det utvecklats rutiner så att korrespondens sker direkt med berörd myndighet inom respektive medlemsland.

Det har emellertid hänt att det krävts en officiell framställan från den svenska representationen för att man på kommissionen skall handlägga ett ärende, berättar en av de intervjuade. Kommissionen kunde då inte handlägga en framställan som kommit direkt från en myndighet till kommissionen, vilket ledde till onödiga förseningar.

### Sent utskickat material

EU:s brister vad gäller informationshanteringen är för många statstjänstemän det största problemet i deras arbete med EU. 35 procent av de telefonintervjuade instämmer helt eller till stor del i att man haft svårigheter att få tillgång till information, dokument och andra handlingar från kommissionen (se tabell 5.20 nedan). Dålig träffsäkerhet på mottagare av materialet som kommissionen skickar ut och alltför sent utskickat material är de vanligaste problemen. ”En skokartong med dokument som kommer dagen innan mötet”, som en av de intervjuade uttrycker saken. Nästan samtliga tjänstemän efterlyser därför en tidigare cirkulering av dokument. Många beskriver arbetsbördan som mycket tung, eftersom ambitionen är att allt skall hinna läsas före det aktuella mötet och att man helst skall hinna förbereda sig skriftligt.

### Tunglästa dokument

Det stora flertalet, 70 procent av de telefonintervjuade, tycker att fördragstexter och dokument är tunglästa. Två tredjedelar uppfattar också att de bär spår av en annan rättstradition än den svenska. Texterna inom EU är strikt legala, varje ord har betydelse. Några tjänstemän menar att författningstraditionen inom EU är präglad av helt andra språkliga ideal än de krav på begriplighet och lättillgänglighet som numera kännetecknar det svenska författningsspråket.

En del tycker också att det är ett problem att kallelserna liksom bifogade dokument är otydligt och ofullständigt formulerade. Det kan exempelvis vara svårt att av kallelsen utläsa vad ett möte skall handla om därför att den endast består av rubriker eller för att viktig information är inbakad i ett stort och svårbegripligt dokument. Några av de intervjuade menar att de här befinner sig i ett underläge, eftersom de ännu inte skaffat sig lika goda sakkunskaper i den berörda frågan eller är insatta i den förhistoria som är knuten till sakfrågan. Även om det finns minnesanteckningar från tidigare möten, saknas således ofta hänvisningar till dessa. Protokoll och bakgrundsinformation om tidigare handläggning inom EU borde därför distribueras i större utsträckning, anser många.

**Tabell 5.20 Påståenden om informationshanteringen.**

Andelar i procent.

Bas: samtliga, antal personer	164
a) Jag har haft svårigheter att få tillgång till information, dokument och andra handlingar från kommissionen.	
Instämmer helt + till stor del	35
Instämmer något	31
Instämmer inte alls	30
Ingen uppfattning/vill ej uppge	4
b) Kallelser till möten, och relevanta handlingar, kommer i sådan tid att jag kan förbereda mig till mötet.	
Instämmer helt + till stor del	13
Instämmer något	26
Instämmer inte alls	62
Ingen uppfattning/vill ej uppge	-
c) Fördragstexter och dokument är otydligt utformade.	
Instämmer helt + till stor del	28
Instämmer något	46
Instämmer inte alls	23
Ingen uppfattning/vill ej uppge	3
c) Fördragstexter och dokument är tunglästa.	
Instämmer helt + till stor del	70
Instämmer något	23
Instämmer inte alls	7
Ingen uppfattning/vill ej uppge	-
d) Texthanteringen i fördragstexter och dokument bär tydliga spår av en annan rättstradition än den i Sverige.	
Instämmer helt + till stor del	66
Instämmer något	20
Instämmer inte alls	5
Ingen uppfattning/vill ej uppge	9



Som tidigare nämnts, är hög arbetsbelastning i EU:s institutioner den troligaste orsaken till att dokumenthanteringen fungerar så dåligt. Några av det personligt intervjuade tjänstemännen framför idén att det skulle kunna finnas en baktanke med att förse delegaterna med informationen sent, då detta eventuellt skulle kunna stärka kommissionens möjligheter att få igenom sina egna förslag. Enligt flera tjänstemännen är en bidragande orsak emellertid brister i rutinerna kring dokument- och informationshantering. Tjänstemännen anser därför att oavsett om EU:s institutioner förses med mer resurser, skulle förbättringar i organisation och arbetsrutiner, förbättra informationshanteringen avsevärt.

### Outbyggd översättningsverksamhet

Valet av språk i kallelser och andra dokument varierar. Vissa departement och myndigheter erhåller nästan allt på engelska medan andra får många dokument enbart på franska. När det gäller arbetsgruppsmöten i rådet så är det ordförandelandet som styr valet av språk i arbetspapper och utkast till nya texter. Detta har under 1995 fått till följd att det skickats ut papper på spanska. Flera av de intervjuade tycker att Sverige bör kräva att få alla dokument översatta till åtminstone engelska.

Tjänstemän vid den svenska representationen i Bryssel konstaterar att ökningen av antalet språk inom EU leder till många praktiska problem på olika nivåer inom EU. Sverige ansvarar inte för översättning av dokument och andra handlingar till svenska. Det faktum att EU:s institutioner ännu inte har byggt upp en fungerande svenskspråkig tolk- och översättningsverksamhet, ej heller någon fungerande terminologiverksamhet, drabbar även den svenska statsförvaltningen med merarbete vid översättningar av namn och termer. De allför få resurser som finns för översättning till och från svenska medför att översättningen av arbetsdokument tar lång tid. Dokumenten bollas ibland upp till fem gånger fram och åter mellan institutionerna och de berörda svenska myndigheterna för att man skall finna de adekvata termerna på svenska.

Några av de intervjuade varnar dock för risken att slå sig till ro bara för att man erhåller handlingar översatta till svenska. Eftersom det smyger sig in språkliga fel i vissa versioner är det viktigt att kunna jämföra mellan exempelvis de svenska, engelska, franska och tyska texterna. Annars är risken stor att lagtexten ser olika ut på olika språk, vilket kommer att skapa förvirring och konflikter om vilken version som verkligen gäller som underlag för beslut.

Enligt initierade tjänstemän tror man att det kommer att ta många år innan kapaciteten byggts ut tillräckligt för att översättning av dokument och andra handlingar till de nya medlemsländernas språk ska fungera som det är tänkt.

### Rättsakter måste finnas på alla språk

För att en rättsakt skall kunna antas måste de finnas på alla officiella språk. Denna regel frångås endast i exceptionella fall av brådskande karaktär och förfarandet kräver i sådana fall enhällighet. Enligt insatta tjänstemän är det önskvärt om en viss flexibilitet kan

tillämpas även framdeles i exceptionella fall, t.ex. då en fördröjning av processen p.g.a. språkförbehåll skulle innebära att konventioner och avtal av stor betydelse för Sverige inte kan undertecknas i rätt tid.

För att rättsakter skall kunna träda i kraft finns det däremot inga undantag från språkkravet. Rättsakten måste alltid finnas på alla språk, såvida det inte är fråga om beslut som riktar sig till vissa medlemsländer eller till enskilda.

Vid arbetet med förslagen till rättsakter har tjänstemän vid den svenska representationen kunnat konstatera att det är mycket vanligt att översättningar till svenska inte finns tillgängliga inom tvåveckorsfristen. Liknande erfarenheter har även andra medlemsländer. När ett medlemsland saknar en översättning av ett förslag till rättsakt brukar det i regel anmäla språkreservation som efter språkgranskning oftast kan hävas före det beslutande ministermötet. Denna flexibla hållning borde, enligt tjänstemän vid den svenska representationen, vara möjlig att tillämpa även för Sverige.

Ibland får man höra att en förordning ännu inte kommit, p.g.a. att översättningen till de nya medlemsländernas språk ännu inte hunnit genomföras, berättar en av de intervjuade och menade att de nya medlemsländerna fått ta emot en del klagomål för att de försenar processen.

### Sekretesshanteringen vållar inga större problem

EU-handlingar som kommer till ett svenskt departement eller myndighet är huvudsakligen allmänna handlingar och skall registreras. Detta gäller även om handlingen lämnats direkt till en tjänsteman som t.ex. deltar i en arbetsgrupp. Sekretessen skall prövas enligt svensk lag även om en EU-institution dessförinnan har klassificerat handlingen som hemlig. En EU-handling som inkommer till statsförvaltningen får hemligstämplas t.ex. om ett offentliggörande kan antas störa relationerna med EU eller dess medlemsstater.

EU-dokument är ofta åsatta en hemlighetsbeteckning. Den svenska sekretessprövningen skall göras oavsett typ av beteckning. "Confidential" och "secret" innebär nästan alltid att handlingarna innehåller uppgifter som inte kan offentliggöras utan att det skulle skada Sveriges förhållande till EU eller dess medlemsländer. "Restricted" (fra: restréint) är en svag hemlighetsbeteckning som EU-institutionerna åsätter dokument mer eller mindre rutinmässigt. Dokument med dessa beteckningar kan för det mesta vara allmänna och offentliga i Sverige.

Sekretesshanteringen har för de intervjuade inte inneburit några större problem. Tjänstemännen har inte varit osäkra på hur dokumenten skall klassas vid registreringen och de har, efter prövning, lämnat ut handlingar vid förfrågningar från allmänheten. De flesta har dock aldrig fått någon framställan att lämna ut handlingar. Inom vissa områden för den inre marknaden, t.ex. inom läkemedel, fanns redan innan medlemskapet motsvarande regler som inom EU avseende sekretess p.g.a. konkurrensskäl, varför någon större förändring inte har skett där.

Någon av de intervjuade har emellertid svarat att han möjligen tenderat att sekretessstämpla dokument i fler fall än vad som varit nödvändigt. Detta för att undvika

riskan att lämna ut en handling som borde vara hemlig. Det finns sålunda en viss risk att alltför många handlingar hemligstämplas och att den svenska offentlighetsprincipen inskränks i motsvarande mån.

Störst erfarenhet av förfrågningar från allmänheten om offentliggörandet av dokument har tjänstemännen vid Sveriges ständiga representation i Bryssel. Några av de intervjuade har upplevt att de av journalister testats på om de kunnat lämna ut dokument eller inte. Osäkerheten kring sekretesshanteringen har vid flera tillfällen tagit mycken tid och många personer i anspråk, varför dessa tjänstemän menar att om man lyckades införa den svenska offentlighetsprincipen inom hela EU, skulle detta underlätta arbetet avsevärt.

## Mötesförfarandena

### Ovan förhandlingskultur

Förhandlingskulturen på expert-, kommitté- och arbetsgruppsmötena upplevs som annorlunda och inte helt lätt att anpassa sig till, berättar flera av de intervjuade. En av de intervjuade beskriver det som att svenskar tycks ha ett utpräglat "rationellt" synsätt och även har svårt att uppfatta sina förhandlingspartners ståndpunkter och de stora sammanhangen.

Möteskulturen kan variera mellan olika sorters möten. I rådet är det mer av mellanstatliga, hårda förhandlingar. Ofta hanteras flera frågor på samma gång och under mycket långa tidsperioder. Rådets möten karakteriseras till stor del av kohandel. Även om man egentligen är emot ett förslag så kan det vid vissa tillfällen vara klokt att rösta för, i syfte att få stöd för vad man för egen del tycker är viktigare frågor.

I kommissionen är mötena oftast av mer specialiserad karaktär. Speciellt i expertgrupperna kan diskussionerna sägas vara mindre resultatnriktade och skälet härför är att man befinner sig på ett tidigt stadium av beslutsprocessen. Både i expertgrupper och i verkställighetskommittéer tycker många av de intervjuade att kommissionen verkar utföra ett oerhört noggrant arbete och vara enormt intresserat av detaljer.

Generellt kan följande sägas vara de vanligaste åsikterna om möteskulturen: Många klagar över långa och tröga möten, där vissa delegater verka tävla i retorisk förmåga snarare än att sträva efter att uppnå resultat. Speciellt representanter från de latinska länderna talar gärna länge och upprepar ofta sitt budskap ett par gånger, vilket irriterar de övriga ledamöterna. Uppfattningen är ändå att retoriken faktiskt gör intryck på de övriga delegaterna och därmed ökar möjligheterna till inflytande. En del menar därför att svenskar måste lära sig att bli mer ord- och nyansrika i sättet att uttrycka sig, gärna upprepa saker flera gånger samt att överdriva artigheten. Detta inte minst för att tolkarna ska kunna hinna med. Några av de intervjuade hävdar för övrigt att man redan börjat tillämpa denna strategi.

Enligt en av de personligt intervjuade är möteskulturen sådan, att om man inte säger någonting på mötena så uppfattas det som om man inte har någonting att säga samt att man instämmer i vad de övriga har framfört.

Flera av de intervjuade menar vidare att det är viktigt att inte stöta sig med någon. Man skall undvika att göra klart att man tycker att en person pratar alltför länge, eller att man tycker att en fråga är oviktig. Detta överläts i stället till mötesordföranden.

Det anses också viktigt att man inte går rakt på sak när man vill framföra sitt budskap utan att man lindar in det. Först skall man helst berömma de övrigas förslag och idéer. Sedan kommer man med kritiken i förtäckta formuleringar. Britterna är experter på denna typ av argumentation, enligt en tjänsteman.

Formuleringar, även icke kontroversiella, är viktiga. Nästan varje ord är betydelsefullt. Man måste därför ha gott om tid att gå igenom dokumenten, inte bara för att sätta sig in i sakfrågan, utan även för att i detalj förstå vad förslagen verkligen innebär, menar de statstjänstemän vi talat med. Missförstånd på möten, såväl under kommissionen som under rådet, beror oftast på otydliga formuleringar. Begreppsförvirringen är ibland stor och i sådana fall brukar mötena dra ut på tiden.

### Vid mötena skapas viktiga kontakter

Vi har redan nämnt att 95 procent av de telefonintervjuade ansåg att personliga kontakter är mycket viktiga. Informella kontakter knyts ofta i samband med mötena, berättar de intervjuade. Erfarenheten hos de personligt intervjuade tjänstemännen visar att representanter från de nordeuropeiska länderna har större kontakter sinsemellan, troligen p.g.a. språkliga och kulturella överensstämmelser.

Ibland kan kontakterna skapas slumpmässigt. Enligt några tjänstemän skulle de på vissa områden ha ett större samarbete med Storbritannien och Finland av den enkla anledningen att man vid mötena i kommissionen sitter i bokstavsordning. Sverige sitter mellan *Suomi* och *United Kingdom*. Vid rådsmöten sitter man däremot i turordning efter ordförandeskapet och omflyttas regelbundet, vilket gör att bordsgrannen växlar halvårsvis.

### Ineffektiva men viktiga möten

Få av dem vi har tillfrågat tycker att mötena hålls alltför ofta. Endast 13 procent av de telefonintervjuade anser detta, medan 62 procent inte instämmer alls. Se tabell 5.21 nedan.

Mötena anses alltså som viktiga. Uppfattningen att mötena inte alltid organiseras på ett effektivt sätt är däremot utbredd. Vid några tillfällen har tjänstemännen vädrat sin irritation över att kommittéers och arbetsgruppers uppgifter och förutsättningar förändrats från möte till möte. Berörda departement och förvaltningsmyndigheter kan få ett dokument eller en kallelse ett par dagar före mötet, bara för att mötas av en reviderad version vid själva mötet. Det är även vanligt att dagordningarna ändras under mötets gång eller inte alls följs. Vissa har en känsla av att det beror på att kommissionen vill driva politiken i viss riktning. När frågor och beslut skjuts upp för att återkomma vid därpå följande möten innebär detta självklart ett problem för dem som förbereder sig inför mötena. Det har även hänt att möten ställts in med mycket kort varsel. Orsaken till detta är ofta lokal- eller tolkbrist.

**Tabell 5.21 Möten är för ofta.**

Andelar i procent.

Bas: samtliga, antal personer	164
Instämmer helt + till stor del	13
Instämmer något	21
Instämmer inte alls	62
Ingen uppfattning/vill ej uppge	4

### Öka mötesdisciplinen!

Många intervjupersoner har lämnat förslag på hur man skulle kunna öka effektiviteten på mötena. De flesta förslagen går ut på att bättre förbereda mötena, skicka ut kallelser och underlagsmaterial i tid och att öka mötesdisciplinen på själva mötena. Ordföranden bör anmodas leda mötena bättre genom att t.ex. tidsbegränsa de muntliga inläggen till förmån för den skriftliga argumentationen.

Ett färre antal förslag syftar till ett ökat utnyttjande av informationsteknik, så t.ex. föreslås användning av telefonkonferenser, bildtelefoner, att göra handlingar tillgängliga på internet, ökat e-mail-användande, osv. Troligen anser man inte dessa medier som helt realistiska för samarbetet ännu, kanske för att de rent personliga kontakterna är så viktiga för samarbetet.

### Alternativ till möten finns

Några av de personligt intervjuade tjänstemännen menar ändå att sammankallanden av möten, framför allt i verkställighetskommittéerna, ibland sker slentrianmässigt och med relativt tunna dagordningar. De har vidare berättat att svårighetsgraden på de frågor som tas upp på mötena varierar avsevärt. Vissa enklare och okontroversiella frågor, som idag tar upp dyrbar tid, anser man istället skulle kunna avgöras per telefon/fax eller via skriftlig kommunikation. Bland dem vi har intervjuat anføres vidare att det vore bättre att klara av en sakfråga i taget, med ordentliga förberedelser från kommissionens eller rådets sida.

### Möjlighet att skjuta upp beslut kan finnas

Om ett lands representant inte ansett sig ha fått den relevanta informationen i tid eller i önskvärd form, händer det att landet meddelar att det inte har någon officiell uppfattning i den aktuella sakfrågan och ber att få återkomma vid senare möten. Ibland lämnar länder s.k. språkliga reservationer, därför att man inte fått lagförslagen översatta till det språk man förväntat sig. Några av de intervjuade har utnyttjat denna rätt. Reservationer och uppskjutanden av frågor inom vissa sakområden är ett återkommande problem och fördröjer processen innan man kommer fram till gemensamma beslut.

Några tjänstemän fick vid ett tillfälle i verkställighetskommittéerna dock uppfattningen att det inte tjänade någonting till att lämna reservationer. Beslut togs i vilket fall som helst och det enda som hände var att reservationen noterades i protokollet. Det har vid våra personliga intervjuer framkommit att det hos vissa statstjänstemän råder en osäkerhet om huruvida man kan skjuta upp en fråga eller inte.

## Svenska språket ovanligt på möten

Av våra intervjuer kan konstateras att svenska språket ännu inte är särskilt vanligt förekommande vid möten. Som svensk (eller finsk) kan man därmed ännu inte förvänta sig tolkning i någon riktning, vilket innebär att svenskan inte fungerar adekvat som arbetsspråk vid möten. Några av de svenska delegaterna uppger att de därför känner sig diskriminerade vid möten där de övriga medlemsländernas representanter får diskussionerna tolkade till sitt eget språk.

I verkställighetskommittéer, liksom i arbets- och expertgrupper, är det kommissionen som ansvarar för tolkningsservicen, men ofta begränsar man diskussionerna till ett antal arbetsspråk. I rådet har medlemsstaterna formellt rätt till tolkning på alla nivåer, men intervjuerna visar att så inte är fallet i verkligheten.

På arbetsgruppsmöten, och framförallt vid informella samtal i anknytning till dessa, används i regel franska eller engelska som arbetsspråk. De två språkens dominans är särskilt tydlig i GUSP-grupperna<sup>45</sup>, vilket allmänt ansetts vara till fördel för samarbetet.

Undantag finns dock. Till ett av rådsarbetsgruppsmötena under det franska ordförandeskapet, gjorde Frankrike ändringar i kommissionens ursprungliga förslag och lade fram en helt ny version på franska. Detta ledde naturligtvis till protester från de andra medlemsländerna och mötet gick i stå.

När det gäller särställning för enskilda språk påpekar tjänstemän vid den svenska representationen i Bryssel att även tyska *de facto* är ett arbetsspråk i Coreper, även om ett antal medlemsstater inte vidgår detta förhållande.

Ifråga om tolkbås, har man från svensk sida påpekat betydelsen av att det i alla sammanträdesrum finns utrymme för samtliga språk. Sverige har också för avsikt att även framdeles driva denna fråga i arbetsgrupper och Coreper.

I rådet har sekretariatet ansvar för tolkningsservice. Vad beträffar informella rådsmöten, som är vanligt förekommande, är det ordförandelandet som är värd och resurser för tolkning ställs till förfogande i mån av egentliga behov.

Några av de personligt intervjuade tjänstemännen påpekar att EU-institutionerna naturligtvis behöver tid för omställning och anpassning av sitt arbete p.g.a. de nya medlemsländerna och det allmänna intrycket inom statsförvaltningen är att de verkligen bemödar sig om att komma till rätta med de bristande personella resurserna och den bristande kvaliteten vad beträffar översättning och tolkning.

<sup>45</sup> GUSP, Den Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken.

## Skilda meningar kring behovet av tolkning och översättning

Bland dem som har rätt till tolkning, eller som tror att de har det, var det mycket få, endast tretton procent, som i telefonintervjuundersökningen uppgav att de faktiskt får tolkning till svenska. Detta trots att tolkning uppges ske till andra mindre språk i två tredjedelar av fallen. Se tabeller 5.22 och 5.23 nedan.

**Tabell 5.22 Förekommer tolkning till svenska där Du har rätt till det?**

Andelar i procent.

Bas: Antal personer som har tolkning eller tror att rätt till tolkning finns	111
Ja	13
Nej	77
Vet ej/vill ej uppge	11

**Tabell 5.23 Förekommer tolkning till andra små språk?**

Andelar i procent.

Bas: De som svarade nej/vet ej i ovanstående fråga, antal personer	97
Ja	69
Nej	27
Vet ej/vill ej uppge	4

Trots att tolkningen idag inte fungerar tillfredsställande, anser över hälften av de telefonintervjuade, 55 procent, att Sverige bör kräva att få tolkning där vi idag inte har den rätten. Här går visserligen meningarna isär. En ganska stor andel, 37 procent, delar inte denna uppfattning. Se tabell 5.24 nedan. Kvinnor är betydligt mer angelägna om tolkning än män, 68 procent av kvinnorna vill ha det, jämfört med 48 procent av männen. (Redovisas inte i tabellen.) Här finns också en tydlig skillnad mellan departement och myndigheter. 46 procent av myndighetstjänstemännen tycker i högre grad att Sverige inte skall kräva tolkning, medan endast 22 procent av departementstjänstemännen vill avstå från att kräva tolkning.

**Tabell 5.24 Bör Sverige kräva tolkning till svenska där vi inte har den rätten idag?**

Andelar i procent.

	Totalt	Dep	Mynd
<i>Bas: Samtliga</i>	164	59	105
Ja	55	64	50
Nej	37	22	46
Sverige har redan formell rätt	3	5	2
Vet ej	5	8	3

Eftersom tjänstemännen vid de personliga intervjuerna inte gett intrycket att de är mycket angelägna om tolkning, misstänker vi att frågan uppfattats av de telefonintervjuade som att Sverige bör kräva tolkning *där vi inte har det idag*.

Andra anser att Sverige av praktiska skäl i stället borde verka för att det införs två till tre arbetsspråk på de lägre beredningsnivåerna med motivet att Sverige med nuvarande system, där servicen är dålig, fördelas. Fördelen med en sådan linje är att tolkar och översättningspersonal bättre skulle fördelas till de sammanhang där de behövs bättre.



## Bilaga 1:

# Personligt intervjuade

## Tjänstemän inom regeringskansliet

Ahlén, Gunnar, *Forskningsråd*, Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen,  
Asplund, Carl, *Departementssekreterare*, Finansdepartementet,  
Belfrage, Frank, *Ambassadör*, Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen,  
Bratthall, Birgitta, *Departementssekreterare*, Socialdepartementet,  
Eckerdal, Karin, *Departementssekreterare*, Miljödepartementet,  
Enegren, Johan, *Ambassadråd*, Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen,  
Frigren, Suzanne, *Miljöråd*, Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen,  
Henriksson, Karin, *Expert*, Utbildningsdepartementet  
Ingerup, Marie, *Departementssekreterare*, Jordbruksdepartementet,  
Leffler, Christian, *Ambassadråd*, Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen,  
Lemne, Ann, *Ekonomiskt råd*, Sveriges ständiga representationen vid Europeiska unionen,  
Ljungquist, Maria, *Departementssekreterare*, Finansdepartementet,  
Odlander, Malin, *Departementssekreterare*, Miljödepartementet,  
Olofsson, Bengt, *Kansliråd*, Näringsdepartementet,  
Palmstierna, Jan, *Minister*, Utrikesdepartementet,  
Pehrsson, Ulf, *Kansliråd*, Utrikesdepartementet (H),  
Stahl, Ted, *Departementsråd*, Finansdepartementet,  
Törnblom, Carina, *Departementsråd*, Civildepartementet,  
Wennerblom, Paula, *Kansliråd*, Utrikesdepartementet (H),  
Åström, Sture, *Särskild utredare*, Utrikesdepartementet (H).

## Tjänstemän på förvaltningsmyndigheter

Bergman, Tor, *Veterinärinspektör*, Livsmedelsverket,  
Björklund, Per, *Avdelningschef*, Vägverket,  
Eideberg, Kenneth, *Trafikdirektör*, Luftfartsverket,

Englund, Svante, *Generaldirektör*, Jordbruksverket,  
 Gudmundsson, Leif, *Avdelningsdirektör*, Socialstyrelsen,  
 Johansson, Lena, *Överdirektör*, Jordbruksverket,  
 Hammar, Jan, *Avdelningsdirektör*, Kemikalieinspektionen,  
 Kristensson, Inge, *Byråchef*, Invandrarverket,  
 Maskåll, Hans, *Kommerseråd*, Kommerskollegium,  
 Mortensen, Kirsten, *Avdelningsdirektör*, Naturvårdsverket,  
 Persson, Sune, *Skattedirektör*, Riksskatteverket,  
 Risberg, Anders, *Byrådirektör*, Naturvårdsverket,  
 Segegren, Ingemar, *Direktör*, Riksrevisionsverket,  
 Sohlman, Staffan, *Krigsmaterielinspektör*, f.d. ambassadör OECD,  
 Strandberg, Kjell, *Generaldirektör*, Läkemedelsverket,  
 Stjernquist, Henrik, *Kommerseråd*, Kommerskollegium,  
 Widegren, Monica, *Direktör*, Konkurrensverket,  
 Örtendahl, Claes, *Generaldirektör*, Socialstyrelsen.

## Övriga svenskar

Andersson Pench, Lena, medlem av Anita Gradins kansli i Europeiska gemenskapernas kommission,  
 Anell, Lars, *Direktör*, Volvo, f.d. ambassadör och chef vid Sveriges delegation i Bryssel,  
 Asp, Christer, *Kanslichef*, Anita Gradins kansli i Europeiska gemenskapernas kommission,  
 Danielsson, Christian, medlem av Anita Gradins kansli i Europeiska gemenskapernas kommission,  
 Dinkelspiel, Ulf, *Direktör*, Exportrådet, f.d. statsråd,  
 Gumelius, Marianne, *Nationell expert*, Europeiska gemenskapernas kommission, Generalsekretariatet  
 Gunnarsson, Viviann, *Nationell expert*, Europeiska gemenskapernas kommission, GD XX  
 Lemmel, Magnus, *Vice generaldirektör*, Europeiska gemenskapernas kommission, GD III,  
 Robin Svensson, Monica, *Vicechef*, EU:s programkontor, f.d. arbetsmarknadsråd vid svenska representationen i Bryssel.  
 Wand-Danielsson, Veronika, *Nationell expert*, Europeiska gemenskapernas kommission, GD VIII.  
 Vinde, Pierre, *Biträdande generalsekreterare*, OECD.

## Utländska personer

Bradley, John D., *Inspector*, Europeiska gemenskapernas kommission, gen.sekr.  
 Isakssen, Susanne, *Foldmagtige*, Udenrigsministeriet, Köpenhamn.  
 Nedergaard, Peter, *Afdelingschef*, Forbrugerrådet, Köpenhamn.  
 Pedersen, Ove Kaj, *Professor*, Handelshöjskolan, Köpenhamn.  
 Bundgaard Pedersen, Torben, *Forskare*, Handelshöjskolan, Köpenhamn.  
 Vibert, Frank, *Director*, European Policy Forum, London.

## Bilaga 2:

# Frågor i telefonintervjuundersökningen

1. Vilka EU-institutioner har Du kommit i kontakt med i Ditt arbete?
2. Har Du deltagit i arbetsgrupper eller kommittéer under kommissionen?
3. Vilket slags arbetsgrupp eller kommitté?
4. Har Du deltagit i rådsarbetet? (Närvarat vid ett möte.)
5. I vilken form?
6. Har Du tjänstgjort som nationell expert eller liknande vid kommissionen?
7. *Instämmer Du helt, till stor del, något eller inte alls i att...*
  - a) Mitt arbete inom EU har fungerat bättre än väntat.
  - b) EU har administrativt hanterat det svenska inträdet bra.
8. Kan Du ge exempel på vad som inte fungerar bra?
9. *Instämmer Du helt, till stor del, något eller inte alls i att...*
  - a) Beslutsprocessen är lättbegriplig och de olika aktörernas roller är tydliga.
  - b) Beslutsprocessen är alltför långsam och utdragen
  - c) Besluten är väl underbyggda och genomarbetade.
  - d) Intresseorganisationer och lobbyister har ett alltför stort inflytande i beslutsprocessen inom mitt sakområde.
  - e) Ordförandelandet har ett alltför stort inflytande över de frågor som behandlas inom mitt sakområde.
  - f) Några få medlemsländer dominerar inflytandet i beslutsprocessen inom mitt sakområde.
10. Vilka länder tänker Du på?
11. *Instämmer Du helt, till stor del, något eller inte alls i att...*
  - a) De arbetsgrupper/kommittéer jag deltar i har stort inflytande i beslutsprocessen.
  - b) Min myndighet/mitt departement har stort inflytande på beslutsprocessen inom mitt sakområde.
12. Vilka huvudsakliga skäl ligger bakom graden av inflytande som Din myndighet/Ditt departement har?

13. *Instämmer Du helt, till stor del, något eller inte alls i att...?*
- a) Kommissionen prioriterar mitt sakområde.
  - b) Kommissionen är präglad av nationella intressen och motsättningar.
  - c) Kommissionen har ett stort inflytande i beslutsprocessen.
  - d) Kommissionens roll som medlare dominerar över dess roll som ledare och initiativtagare.
  - e) Kommissionen har en politisk roll snarare än en administrativ roll.
14. Finns de sakfrågor Du arbetar med inom ett eller flera generaldirektorat i kommissionen?
15. Inom hur många?
16. Upplever Du något revirtänkande mellan generaldirektoraten?
17. Innebär detta något problem för Dig och Ditt departement/Din myndighet?
18. Ge exempel på något problem Du tänker på.
19. *Instämmer Du helt, till stor del, något eller inte alls i att...*
- a) Kommissionen har tillräckligt med personal och konsulter inom mitt sakområde.
  - b) Tjänstemännen på kommissionen har tillräcklig kompetens inom mitt sakområde.
  - c) Den präglas av elittänkande.
  - d) Den är alltför hierarkisk.
  - e) De rättsliga utgångspunkterna är alltför betonade.
  - f) Personliga kontakter är mycket viktiga.
  - g) Kvinnor har svårare än män att göra sin stämma hörd.
  - h) Jag har haft svårigheter att få tillgång till information, dokument och andra handlingar från kommissionen (Gäller endast efter medlemskapet).
  - i) Kan Du ge exempel på svårigheter?
  - j) Fördragstexter och dokument är otydligt utformade.
  - k) Fördragstexter och dokument är tunglästa.
  - l) Texthanteringen i fördragstexter och dokument bär tydliga spår av en annan rättstradition än den i Sverige.
  - m) Kallelser till möten, och relevanta handlingar, kommer i sådan tid så att jag kan förbereda mig till mötet.
  - n) Mötena är för ofta.
20. Finns det behov av att effektivisera mötesprocedurerna och i så fall hur?
21. Har Du formellt rätt till tolkning till svenska i de möten Du deltar i?
22. Förekommer tolkning till svenska där Du har rätt till det?
23. Förekommer tolkning till andra små språk?
24. Har Du haft problem med tolkningen inom rådet?
25. Har Du haft problem med tolkningen inom kommissionen?
26. Bör Sverige kräva tolkning till svenska där vi inte har den rätten idag?
27. Har Du haft problem med översättningen av dokument?
28. Har Du upplevt att Din myndighet/Ditt departement haft några allvarligare problem i relationen med EU:s institutioner, t.ex. konflikter som grundar sig på oenigheter om hur lagen skall tolkas?

29. Har Du några förslag på förbättringar av EU:s strukturer, beslutsprocesser och arbetsformer eller finns det något annat Du skulle vilja lägga till?

Har Du chefsbefattning?

Kön:

Departementsområde:

## Bilaga 3:

## Litteraturförteckning

- Buitendijk G.J. & Van Schendelen, M.P.C.M. *Brussels advisory Committees: A Channel for Influence?*
- Cram, Laura. "The European Commission as a multi-organization: social policy and IT policy in the EU", *Journal of European Public Policy*, 1:2 Autumn 1994
- DsFi 1993:44, *Statsförvaltningens internationalisering – En vitbok om konsekvenser för den statliga sektorn i Sverige.*
- Edwards, Geoffrey och Spence, David. ed., *The European Commission*, Longman Group Ltd, 1994.
- Europeiska Gemenskapernas Kommission, *Rapport från den oberoende expertgruppen om en förenkling av lagstiftning och administration*, Bryssel den 21.06.1995, KOM(95) 288 slutlig.
- Fuchs, Gerhard. "Policy-making in a system of multi-level governance – the Commission of the European Community and the restructuring of the telecommunication sector", *Journal of European Public Policy*, 1:2 Autumn 1994.
- Hansson, Göte och Stenelo, Lars-Göran, red. *Makt och internationalisering*, 1990.
- Keohane, Robert O and Hoffman, Stanley, *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Inc., Oxford, 1991.
- Jönsson, Christer. "Den transnationella maktens metaforer: Biljard, schack, teater eller spindelnät?" i Göte Hansson och Lars-Göran Stenelo red., *Makt och internationalisering*, 1990.
- Knudsen, Karsten Ole, "EF-Bureaukratiet – vækst og vedtaegt", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, December 1993, s. 395-419.
- Knudsen, Tim. "Det går nok – et essay om dansk statskultur og eurokratiet", *Politica*, nr.3 1993.
- Finn Laursen, *The Not-so-Permissive Consensus: Thoughts on the Maastricht Treaty and the Future of European Integration*, European Institute of Public Administration; and Dordrecht: Maastricht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Mazey, S. och Richardsson, J. *Lobbying in the EC*, Oxford University Press, 1993.
- Metcalfe, Les. After 1992: "Can the Commission manage Europe?", *Australian Journal of Public Administration*, Vol 51 No 1, March 1992.
- Michelman, Hans J. *Organizational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy*, Westmead, 1979.

- 
- Nedergaard, Peter. *Organiseringen af den europeiske union*, Handelshøjskolens forlag, 1994.
- Nedergaard, Peter. *Organizational Processes of the European Commission: Legitimacy and Efficiency*, CORE working papers: 4/1995.
- Bundgaard Pedersen, Torben. *Demokratiproblemer i danske EU-beslutningsprocesser*, COS-rapport nr. 12/94.
- Peters, Guy. "Agenda-setting in the European Community", *Journal of European Public Policy*, 1:1 June 1994.
- John Peterson, "Playing the Transparency Game: Consultation and Policy-making in the European Commission", *Public Administration*, Vol.73, Autumn 1995.
- Schmidt, Jan Host. "Forholdet mellem EU-administration og de nationale administrationer", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, November 1994.
- SOU 1993:80. Statsförvaltningen och EG.
- Väyrynen, Raimo. *Nordic Countries in the UN*, 1994.
- The Nordic UN Project, *The United Nations in Development – Reform Issues in the Economic and Social Fields, A Nordic Perspective*, Final Report 1991.
- Wessels, Wolfgang. *Community Bureaucracy in a Changing Environment: Criticism, Trends, Questions*, i Jamar and Wessels eds., 1985.
- Wilks Stephen. *Models of European Administration: GD IV and the Administration of Competition Policy*, Paper for the European Group of Public Administration Conference, Pisa, 2-5 September 1992.
- Yearbook of International Organisations*, Union of International Organisations, Brussels. Volume 1 1995/1996.

## Kronologisk förteckning

---

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i FoU-finansieringen. U.
3. Fritid i förändring.  
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.



# Statens offentliga utredningar 1996

## Systematisk förteckning

---

### Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]

Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]

Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]

Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]

### Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]

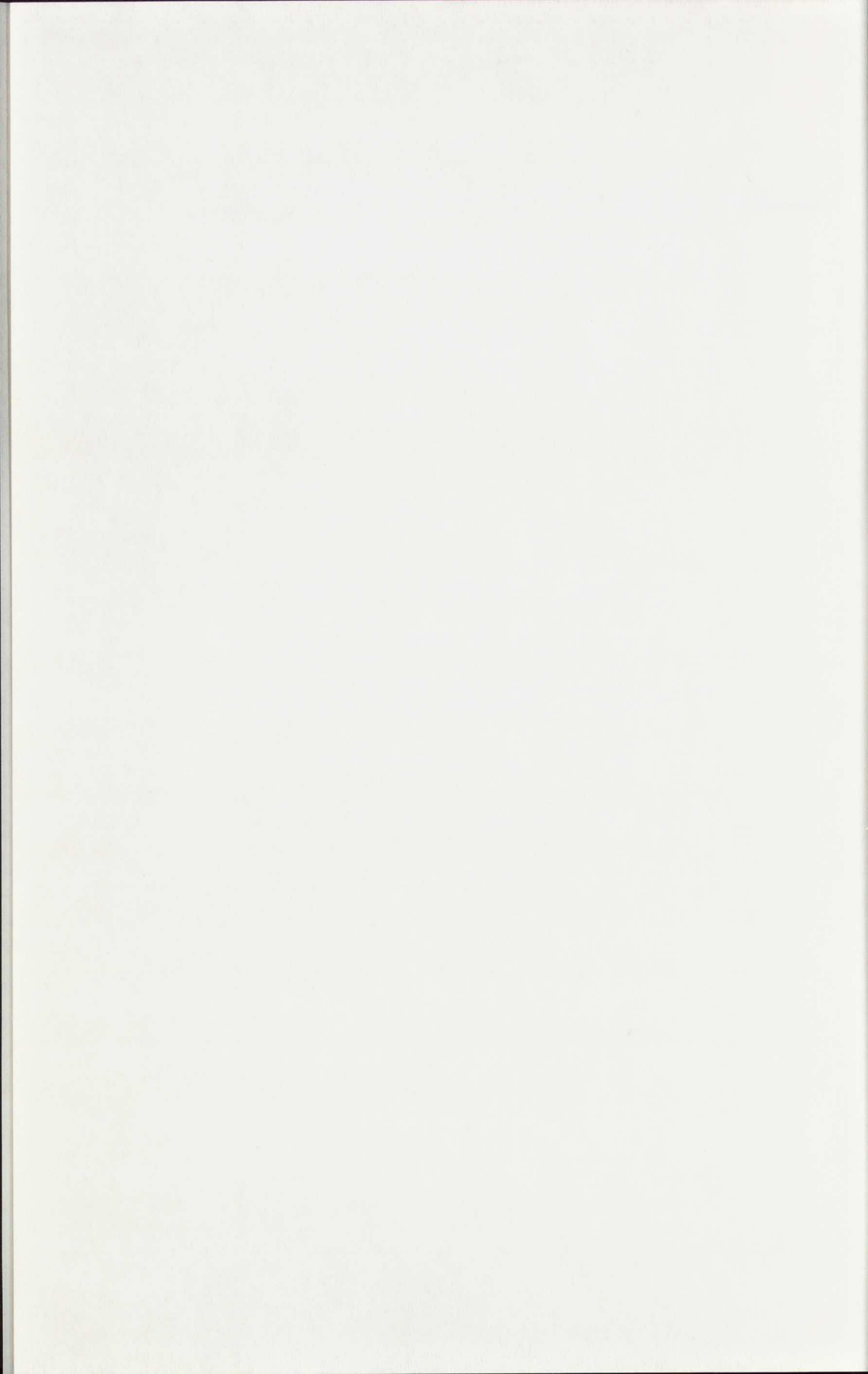
Samverkansmönster i FoU-finansieringen. [2]

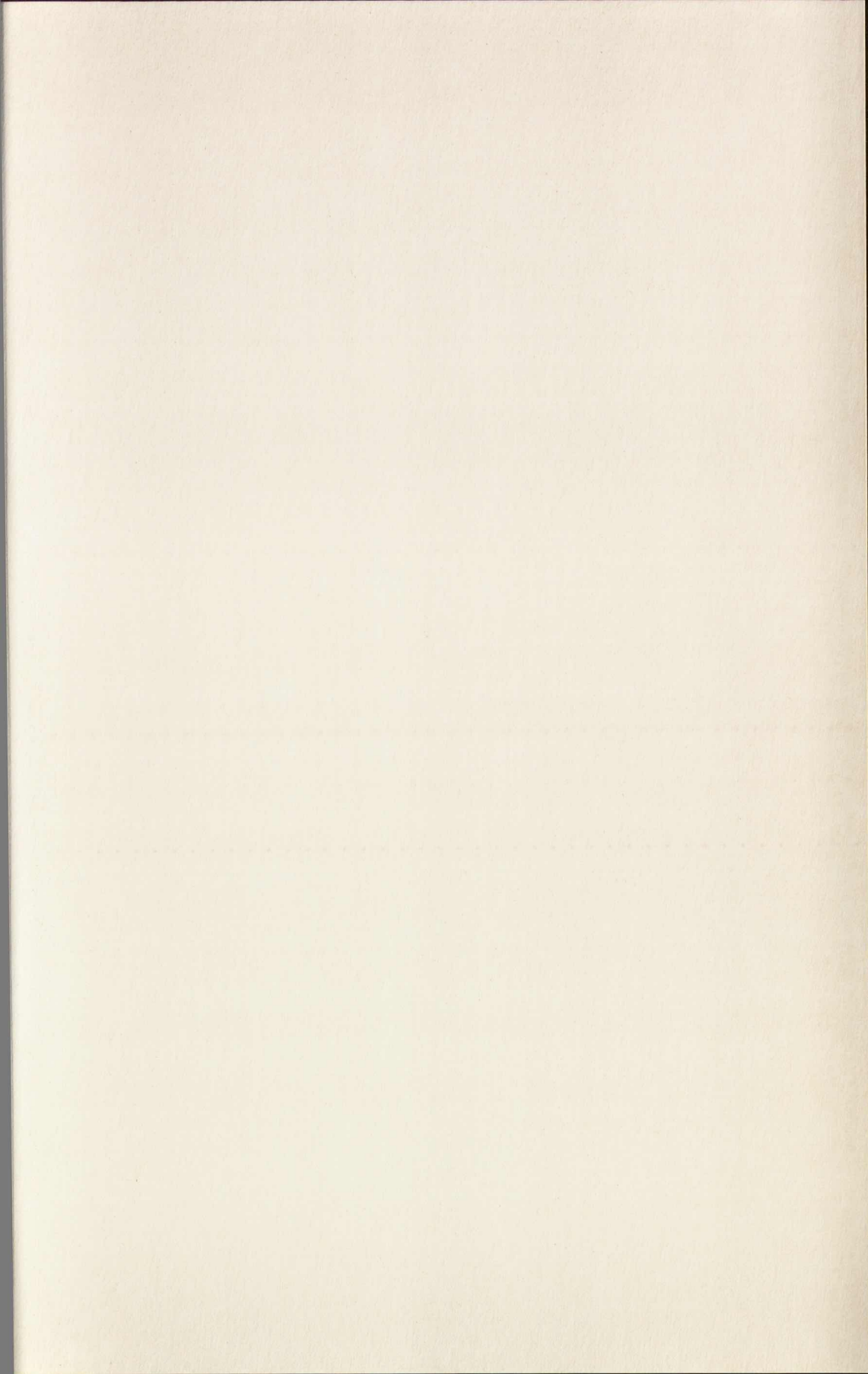
### Civildepartementet

Fritid i förändring.

Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]







**FRITZES**

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM  
FAX 08-2050 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-20158-5  
ISSN 0375-250X