

Stärkt position i EU genom ökad delaktighet



Författare: Sara Lowemark
EU-samordnare på Svenskt Näringsliv

Innehåll

Sammanfattning	2
Bristande samrådsformer för EU-arbetet	3
Regeringen sitter på ett stort informationsövertag	5
Enhetliga och transparenta former för myndigheternas samråd saknas	6
Varför brister samrådsformerna?	7
Konsekvenserna av bristande samråd	8
1. Reglerna blir krångliga, svårtolkade och kontraproduktiva	8
2. EU-lagstiftningen överimplementeras	8
3. EU-lagstiftningen hinner inte genomföras inom utsatt tid	9
Regeringens initiativ för ökad delaktighet i EU-arbetet	10
Mer aktivt EU-arbete i Danmark och Finland	13
Danmark	13
Finland	15
Hur Sveriges samrådsformer bör förbättras	16
1. Etablera kvalitetsprinciper som vägleder EU-arbetet och skapa ett forum för diskussion och råd kring genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning	16
2. Förtydliga att myndigheterna deltar i EU-arbetet som företrädare för Sverige	17
3. Inrätta stående beredningsgrupper	18
4. Håll ihop lagstiftningskedjan genom ökat samarbete mellan olika funktioner	19
5. Stärk utformning och innehåll i regeringens fakta-PM	20

Sammanfattning

Sverige är ett exportberoende land – ungefär hälften av vår BNP kommer från export och över 70 procent av Sveriges internationella handel sker inom Europa. Svenska företag behöver därmed ett väl fungerande EU som klarar att hantera det växande antal frågor som inte kan lösas nationellt. För att bidra till detta måste Sverige vara en aktiv spelare i EU-samarbetet med tydliga positioner i förhandlingarna och insikter om hur EU-lagstiftningen påverkar vår konkurrenskraft. Där är vi inte idag, och det beror på att Sverige mobiliserar alldeles för sent när ny lagstiftning initieras inom EU. Vi saknar en tydlig struktur med krav på att samhällsaktörer med kunskap om nya reglers konsekvenser ska involveras tidigt i EU-processerna. Om Sverige agerar för sent i EU:s regleringsprocesser försvagas i praktiken Sveriges position i EU och det skapas ett demokratiskt underskott som riskerar att utmana EU-medlemskapets legitimitet. De bristande samråden gör det svårare att få fram tillräckligt bra konsekvensanalyser. Detta leder till sämre lagstiftning, onödigt komplicerade regelverk, problem med tolkning och tillämpning av EU-förordningar och kostsamma förseningar vid införlivandet av nya EU-direktiv, vilket hade kunnat undvikas med en tydligare reglering.

Dessa problem är väl kända och utredda. De initiativ som regeringen har tagit hittills för att involvera samhällsaktörer i EU-arbetet, bl.a. EU-handslaget och de nya EU-sakråden, är vällovliga men inte tillräckligt utvecklade. Samtidigt visar en rapport till regeringen, från Statskontoret i juni 2019, tydligt på behovet av åtgärder och höjda ambitionsnivåer vad gäller delaktighet och beredningsprocesser, såväl i förvaltningsmyndigheterna som i Regeringskansliet.

I denna rapport belyser vi problemen med bristen på delaktighet i EU-processerna och hur detta leder till dyra, ineffektiva och krångliga regler som drabbar svenska företag och konsumenter. Vi gör också en nordisk utblick mot Danmark och Finland, som har skapat strukturer och strategier för en mer aktiv roll i lagstiftningsarbetet.

Rapportens slutsats är tydlig: samrådsformerna för EU-arbetet måste förtydligas och formaliseras. En självklarhet är att EU-ärenden ska beredas på samma sätt som regeringsärenden, dvs. med beaktande av regeringsformens beredningskrav. Detta bör, för att etablera grundförutsättningar för en rättssäker nyordning, analyseras och befästas av en statlig utredning. Det behövs också ett tydligt politiskt ledarskap från högsta nivå i Regeringskansliet för att säkerställa insyn, delaktighet och inflytande för berörda aktörer på ett tidigt stadium i EU-processerna. Med dessa utgångspunkter, och inspiration från våra grannländer, lämnar vi i slutet av denna rapport fem förslag till förändringar av regeringens och de statliga myndigheternas EU-arbete.

Bristande samrådsformer för EU-arbetet

Fokus i den här rapporten är hur regeringen och dess myndigheter kan bli bättre på att involvera samhällsaktörer vid framtagandet av EU-lagstiftning som påverkar näringslivet. Det är främst regeringen och dess tjänstemän som representerar Sverige vid förhandlingar om ny EU-lagstiftning. Ministerrådet är lagstiftare i EU och medlemsstaten Sverige representeras där av den svenska regeringen – som på så sätt är motorn i Sveriges EU-arbete.

Det finns olika typer av EU-rättsakter. *Förordningar* är allmänt giltiga och till alla delar bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna. *Direktiv* är bindande med avseende på det resultat som ska uppnås, men överläter till de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. *Beslut* är till alla delar bindande.¹ *En delegerad akt* är rättsligt bindande och innebär att kommissionen kan komplettera eller ändra mindre väsentliga delar av en rättsakt för att t.ex. fastställa mer detaljerade bestämmelser. Kommissionen antar den delegerade akten, och om parlamentet och rådet inte har några invändningar träder den i kraft. I en *genomförandeakt* kan kommissionen fastställa regler för att se till att EU:s lagstiftning tillämpas på samma sätt i hela EU. Den är rättsligt bindande och antas i samråd med kommittéer som består av EU-ländernas företrädare.

Om förhandlarna ska företräda hela Sverige måste de aktörer som är berörda av förslagen få insyn i processerna och få möjlighet att diskutera problem och alternativa lösningar på ett tidigt stadium. De bör också få vara delaktiga i utformningen av de synpunkter som så småningom läggs fram på förhandlingsbordet. Det är i grunden en fråga om demokrati och rättssäkerhet, men det handlar också om att representanterna är beroende av kunskap från de företag och organisationer som påverkas av lagstiftningen.

Det har även i flera sammanhang framförts av regeringen att det är viktigt att den svenska förvaltningen agerar strategiskt och samlat i EU-arbetet. Redan 2009 kunde man läsa:

*”Väl underbyggda positioner är en förutsättning för att få genomslag i förhandlingarna inom EU. Samråd och dialog tidigt i beslutsprocessen är ett verktyg för att säkerställa att den svenska förvaltningen har ett helhetsperspektiv i EU-arbetet”.*²

Vidare kan konstateras att det förekommer fall där beredningsprocesserna brustit i sådan omfattning att resultatet blivit nya regler av sådan bristande kvalitet att lagstiftarens intentioner med regelverket – t.ex. avseende ett stärkt konsumentskydd – inte kunnat uppfyllas eftersom reglerna helt enkelt inte fungerat för svenska förhållanden.

¹ Regeringskansliets interna riktlinjer för förhandlingsarbetet finns i Cirkulär 3 Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet (2014-01-31) och i Cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter (2010-12-16).

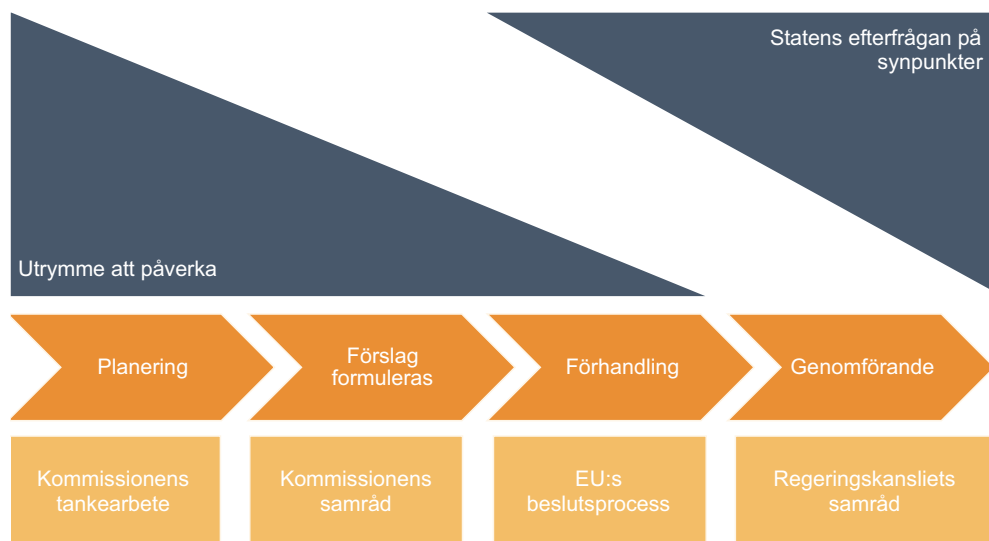
² Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*; skr.2013/14:61. *En politik för en levande demokrati*.

Som utredningen om delaktighet i EU har konstaterat i betänkandet *EU på hemmaplan* (SOU 2016:10) är det svenska systemet skevt när det gäller de resurser som sätts av för delaktighet och inflytande i den politiska processen i EU-relaterade frågor.³ Trots att mer än hälften av regelbördan för svenska företag har sitt ursprung i EU-rätten, enligt regeringens egna uppskattningar,⁴ har den svenska förvaltningsmodellen efter nästan 25 års EU-medlemskap ännu inte anpassats på ett bra sätt till unionens beslutsprocesser.

Medan lagstiftningsarbetet pågår på EU-nivå, när utrymmet att påverka lagförslagen är som störst, avsätter Regeringskansliet begränsade resurser för att agera proaktivt gentemot Europeiska kommissionen och inhämta synpunkter från det omgivande samhället. Fokus ligger istället på att utreda och remissbehandla i samband med det nationella genomförandet efter det att EU-rättsakten har antagits. Det arbete som Regeringskansliet, myndigheter, utredningsväsendet och remissinstanser lägger ner i samband med genomförandet av EU-lagstiftning i Sverige är därmed oproportionerligt stort i relation till det begränsade nationella manöverutrymme som finns kvar när EU-lagstiftningen redan har beslutats.⁵

Det är, precis som Statskontoret lyfter fram i sin rapport ”*Myndigheternas information och samråd i EU-frågor*”, viktigt att de relevanta aktörerna i Sverige har fått möjlighet att lämna synpunkter på de frågor som är aktuella – för att de ståndpunkter som Sverige framför i EU-arbetet ska vara så väl underbyggda som möjligt. Möjlighet till påverkan är också som störst tidigt i beslutsprocessen.⁶ Detta illustreras väl i figur 1.

Figur 1. Negativ relation mellan efterfrågan och möjlighet att påverka.



Källa: SOU 2016:10.

³ Utredningen om delaktighet i EU: EU på hemmaplan (SOU 2016:10), s. 121 f. (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/02/sou-201610/>)

⁴ Regeringens skrivelse 2008/09:206 Regelförenklingsarbetet, bilaga 2 (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2009/06/skr.-200809206/>)

⁵ Utredningen om delaktighet i EU: EU på hemmaplan (SOU 2016:10), s. 121. (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/02/sou-201610/>)

⁶ *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor*, Statskontoret (2019:11), s. 12.

Regeringen sitter på ett stort informationsövertag

Riksdagen utövar inflytande över Europapolitiken då regeringen, enligt riksdagsordningen (7 kap. 14 § RO) är skyldig att förankra svensk position inför förhandling och beslut i Ministerrådet. Detta äger rum i riksdagens EU-nämnd. Sedan 2007 har även riksdagens fackutskott ett ökat ansvar för att hålla sig informerade och utöva inflytande över den position som Sveriges regering driver (7 kap. 12–13 § RO). Syftet med denna reform var att ge riksdagen tydligare möjligheter för tidigt inflytande i EU:s beslutsprocesser utöver den mandatgivande roll som EU-nämnden alltjämt har inför möten och beslut i Ministerrådet och i Europeiska rådet.⁷ Riksdagens inflytande skiljer sig mellan olika fackutskott. Gemensamt för utskotten i riksdagen är att de har svårt att tillgodogöra sig tillräckligt med information i ett tidigt skede om ett EU-ärende för att leva upp till det inflytande som riksdagsordningen ger.

Regeringen sitter på ett stort informationsövertag när det gäller EU-frågor och det krävs resurser, uttalade prioriteringar och kunskap från riksdagens sida för att hålla sig insatta i förhandlingsprocessernas gång. Detta är i sin tur avgörande för att kunna bedöma när en riksdagsförankrad svensk position i en EU-fråga är påkallad. Sammantaget gör detta att riksdagen i praktiken kommer in sent i EU-frågorna och att inflytandet varierar stort från fråga till fråga.

Vissa departement under regeringen tillsätter mer eller mindre på ad hoc-basis referensgrupper eller motsvarande för att följa vissa EU-ärenden. Många av dessa grupper följer en specifik och begränsad sakfråga. Under senare år har dessutom så kallade EU-sakråd inrättats, till vilka företag och intresseorganisationer bjuds in. Detta är ett vällovligt initiativ, men det saknas ett tydligt och enhetligt förhållningssätt i Regeringskansliet för när samråden ska ske, vilka som bör delta, vad som bör avhandlas vid mötena och hur dokumentation bör ske. Processen är ofta sluten och det är oklart i vilken utsträckning och under vilka former deltagarna kommer till tals. För utomstående är det därför mycket svårt att få insyn i denna verksamhet eller ens kännedom om att den bedrivs.

⁷ Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06: KU21 Riksdagen i en ny tid (https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/riksdagen-i-en-ny-tid_GT01KU21)

Enhetliga och transparenta former för myndigheternas samråd saknas

Myndigheter under regeringen kan i olika sammanhang också företräda Sverige gentemot EU:s institutioner och de övriga medlemsstaterna. Delar av EU:s förberedande lagstiftningsarbete, t.ex. i expertgrupper inom kommissionen, sker ofta med deltagande från regeringens myndigheter snarare än Regeringskansliet. Det saknas dock enhetliga och transparenta former för myndigheternas samråd med det omgivande samhället. Enligt såväl utredningen om delaktighet i EU som Statskontoret beror detta till viss del på att det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna, som dessutom varierar mellan sakområden. Myndigheterna uppfattar ofta att de deltar i EU-arbetet som experter inom sitt område snarare än som representanter för Sverige.⁸ Som en följd av det lyssnar myndigheterna inte på aktörer från andra sektorer, vilket gör att det inte kommer in rätt kunskap om hur den lagstiftning som förbereds påverkar svenska förhållanden i bred mening. Till detta kommer de brister, eller snarare snedvridningar, som följer av att myndigheterna i sin regelutformning generellt inte hanterar målkonflikter mellan olika politikområden. Försök till att hantera sådana konflikter hanteras dock vid beredning av ny lagstiftning inom Regeringskansliet som en följd av att regeringen fattar beslut som ett kollektiv.

⁸ Ibid., s. 122, och Statskontoret (2015): Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2015/2015106.pdf>)

Varför brister samrådsformerna?

Problembilden med bristande samrådsformer bekräftas av forskare och av tjänstemän i Regeringskansliet med god insyn i Sveriges EU-arbete som vi har intervjuat för denna rapport. Det nämns också att Sverige, i jämförelse med exempelvis Danmark, generellt inte är så bra på lobbyarbete i de första stadierna av lagstiftningsarbetet, dvs. när kommissionen utarbetar och samråder om sina lagförslag.

En annan skillnad mot t.ex. Danmark är att den svenska regeringen fattar beslut som ett kollektiv, vilket gör att konflikter och kompromisser mellan olika samhällsintressen kan hanteras i Regeringskansliets beredning. I EU-sammanhang kan det dock medföra att Sverige får svårt att få fram positionerna i tid.

En annan möjlig förklaring till de bristande samrådsformerna är att EU-ärenden formellt sett inte anses utgöra regeringsärenden, och att de därför inte omfattas av de strikta beredningskrav som föreskrivs i regeringsformen. Även om konstitutionsutskottet har betonat att arbetet med framtagande av svenska ståndpunkter och instruktioner bör ske på ett sätt som svarar mot grundlagens krav, saknas ett formellt tryck på regeringen att involvera berörda aktörer vid framtagande av förhandlingspositioner i EU-arbetet.⁹

Ytterligare en utmaning som nämns är att Sverige har ett väldigt decentraliserat förvaltningsssystem, vilket gör att kunskapen i många frågor inte finns hos förhandlarna i Regeringskansliet utan hos myndigheterna. Då krävs det mer av Sverige än av andra länder för att få in den nationella kunskapen i förhandlingarna.

Som framgår tidigare i rapporten kan det bristande samrådet också ha sin grund i att det i många EU-ärenden saknas tydlig förankring i riksdagen och därmed incitament för riksdagen att driva på för en rättssäker hantering av ärenden i form av bl.a. bättre förankring med intressenter. Att regeringen och myndigheterna inte involverar aktörer med kunskap om konsekvenserna av den lagstiftning som förhandlas är alltså i grund och botten ett demokratiskt problem och ett problem för rättssäkerheten i regelgivningen. Men det kan också leda till att den lagstiftning som beslutas inte uppfyller målet på ett kostnadseffektivt sätt. OECD pekar exempelvis i sin granskning av EU-medlemsstaternas arbete med styrning och regelgivning på att när medlemsstaters regelgivningspraxis är bristfällig kommer de potentiella vinsterna av EU-lagstiftning att reduceras.¹⁰ När det rör sig om direktiv kan det också få allvarliga konsekvenser för genomförandet av lagstiftningen i Sverige.¹¹

OECD har också påtalat bristen på insyn och inflytande från individer och organiserade intressen i politiska frågor som beslutas gemensamt på EU-nivå, och påpekat att Sverige behöver se över hur intressenter kan få insyn och möjlighet att göra sin röst hörd i den offentliga utredningsprocessen. Organisationen lämnar bl.a. en rekommendation om att Sverige bör genomföra ett brett samråd med såväl interna som externa intressenter för att fånga upp aktuella frågeställningar beträffande föreslagna EU-direktiv.¹²

⁹ Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, s. 114 (<https://data.riksdagen.se/fil/9837871E-D885-4E3E-A593-51D8FA36AC0D>)

¹⁰ OECD, Better Regulation Practices across the European Union,

¹¹ Jörgen Hettne och Jane Reichel, Sieps (2012:4): Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?

(<http://www.sieps.se/publikationer/2012/att-gora-ratt-och-i-tid-behovs-nya-metoder-for-att-genomfora-eu-ratt-i-sverige-20124/>)

¹² OECD (2010): Better Regulation in Europe: SWEDEN, kap. 7.

Konsekvenserna av bristande samråd

Att samhällsaktörer inte involveras på ett strukturerat och effektivt sätt samt i ett tidigt skede av EU-processerna leder till sämre lagstiftning, onödigt komplicerade regelverk, problem med tolkning och tillämpning av EU-förordningar och kostsamma förseningar vid införlivandet av nya EU-direktiv. Det finns flera tydliga exempel på detta från de senaste åren. Sverige ligger också efter våra grannländer när det gäller att arbeta strukturerat och strategiskt i ett skede där möjlighet till påverkan finns. Danmark och Finland har skapat tydligare strukturer för tidig påverkan i lagstiftningsarbetet, samhällsaktörers delaktighet i processerna och analys av reglernas konsekvenser.

Dessa problem är väl kända och har lyfts fram på ett förtjänstfullt sätt av den statliga utredningen om delaktighet i EU,¹³ men ännu har inget av utredarens förslag genomförts. De EU-skråd som regeringen istället har infört är otillräckliga eftersom de kommer in för sent i lagstiftningsarbetet och inte skapar tydliga förutsättningar för tidig kunskap och dialog.

Vidare konstaterar Statskontoret att inte heller myndigheterna utvecklat sitt arbete med samråd och information i EU-arbetet sedan Statskontorets kartläggning från 2015. Detta samtidigt som Statskontoret konstaterar att myndigheterna har ett ansvar för att informera och samråda även i deras EU-arbete.¹⁴

1. Reglerna blir krångliga, svårtolkade och kontraproduktiva

En effekt av bristerna i EU-processerna är att alla aktörer är mer eller mindre vingklippta under arbetet med att genomföra EU-direktiv i svensk lagstiftning. När frågorna har kommit så långt som till genomförandet finns det en risk att även remissinstanserna upplever att det är för sent att kritisera förslag som ur ett svenskt perspektiv bedöms som orimliga eller kanske till och med får motsatt effekt i förhållande till sitt syfte. Enligt Statskontoret är det också ofta branschorganisationerna som har de förhållandevis tekniska och detaljerade kunskaper som myndigheterna anser sig behöva, till exempel för att kunna göra konsekvensanalyser av enskilda förslag.¹⁵

2. EU-lagstiftningen överimplementeras

Ett annat problem som kan uppstå på grund av bristande samråd och bristfälliga svenska konsekvensanalyser av EU-lagstiftningen, är att reglerna överimplementeras på nationell nivå. Detta medför ofta mer ineffektiva regler eller omotiverat restriktiva tolkningar som ensidigt drabbar svenska företag. Detta medför i sin tur onödigt höga kostnader för det allmänna och näringslivet, bl.a. till förfång för företagets konkurrenskraft på den inre marknaden.¹⁶ Samma principiella problematik gäller vid tolkning och

¹³ Utredningen om delaktighet i EU: EU på hemmaplan (SOU 2016:10) (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/02/sou-201610/>)

¹⁴ *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor*, Statskontoret (2019:11), 65.

¹⁵ *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor*, Statskontoret (2019:11), s. 55.

¹⁶ Näringslivets Regelnämnd (2012): Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning (https://nnr.se/wp-content/uploads/gold-plating_regelradet_nnr.pdf)

tillämpning av direktverkande EU-förordningar. Denna konsekvens har nyligen lyfts fram av riksdagen som i ett tillkännagivande uppmanar regeringen att arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk rätt på ett sätt som inte försämrar företagets konkurrenskraft:

”EU-direktiv innehåller mål som medlemsländerna ska uppnå och länderna bestämmer själva hur direktiven ska genomföras i den nationella lagstiftningen. Riksdagen anser att de svenska företagets konkurrenskraft ska skyddas. Därför uppmanade riksdagen regeringen i ett tillkännagivande att den bör arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagets konkurrenskraft. En utgångspunkt bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen. När det finns anledning att överskrida miniminivån bör effekterna för företag redovisas tydligt.”¹⁷

3. EU-lagstiftningen hinner inte genomföras inom utsatt tid

Bristen på proaktivitet och lyhördhet i beredningsarbetet kan leda till att införandet av nationella regler som bygger på EU-direktiv försenas. När ett nytt direktiv beslutats av EU-institutionerna har Sverige, i normalfallet, två år på sig att införliva det i svensk lag. Med tanke på de många formella steg som ska genomföras är detta kort om tid, och ibland blir det förseningar. Dessa förseningar kan få stora konsekvenser för företag vars verksamhet påverkas av direktivet. De allvarliga konsekvenserna för företagen – och i slutändan även konsumenterna – av att genomförandet av EU-direktiv och även EU-förordningar drar ut på tiden är att den tid som finns kvar för företagets förberedelser när riksdagen beslutat den nya lagstiftningen, och denna därefter utfärdats av regeringen, många gånger är mycket begränsad inför att den nya lagstiftningen träder i kraft.

¹⁷ Näringsutskottets betänkande 2018/19:NU7 Näringspolitik, s. 48
(http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/naringspolitik_H601NU7)

Regeringens initiativ för ökad delaktighet i EU-arbetet

I juli 2014 gav den dåvarande regeringen en särskild utredare i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för att öka insyn, delaktighet och inflytande för individer och andra aktörer i Sverige i frågor som beslutas inom EU. Utredningen om delaktighet i EU redovisade sitt uppdrag i februari 2016 genom betänkandet *EU på hemmaplan* (SOU 2016:10). I detta lämnas följande förslag till åtgärder för att främja öppenhet och transparens samt skapa bättre förutsättningar för insyn och delaktighet i frågor som beslutas av EU:¹⁸

- Regeringen ska inrätta särskilda EU-beredningsgrupper för alla viktigare sakfrågor som väntas leda till ny EU-lagstiftning.
- Regeringskansliet ska utarbeta EU-promemorior över förslag till EU-lagstiftning och publicera dessa i en särskild serie.
- Regeringen ska skapa former för nationellt e-samråd i samband med det förberedande lagstiftningsarbetet i EU.
- Regeringen ska tydliggöra myndigheternas samrådsansvar i EU-arbetet.
- Regeringens bedömningar av EU-lagstiftningsförslag, som sänds till riksdagen (i form av faktapromemorior), ska innehålla insamlad information om intresserade aktörers synpunkter.
- En arbetsgrupp ska tillsättas i Regeringskansliet för att utforma riktlinjer och säkerställa genomförande och uppföljning.
- De statliga myndigheterna ska skapa formella och transparenta samrådsformer i frågor som beslutas på EU-nivå.
- De statliga myndigheterna bör ta ett större ansvar för att informera om sitt deltagande i pågående EU-processer.

Utredningen remitterades till drygt 150 remissinstanser som i allt väsentligt gav sitt stöd till utredningens allmänna inriktning och huvudsakliga förslag.¹⁹ Beredningen av utredningen är emellertid avslutad utan att något av förslagen har genomförts. Istället hänvisar regeringen till tre insatser som har införts för att öka insyn och delaktighet i EU-arbetet:²⁰

- Regeringen har tagit initiativ till ett så kallat EU-handslag genom vilket sammanlagt 77 samhällsaktörer – däribland arbetsmarknadens parter, studieförbund, ungdomsorganisationer, universitet, regioner och kommuner – åtar sig att förbättra sitt EU-arbete.
- Regeringen har infört en ny arbetsmetod benämnd EU-sakråd, till vilka regeringen bjuder in intressenter för att presentera kommissionens lagförslag och diskutera dessa. Från början av 2017 till idag har ca 20 EU-sakråd hållits.
- Regeringen arbetar med att förtydliga förväntningarna på de statliga myndigheterna när det gäller deras roll för att öka delaktigheten i EU-arbetet. Som ett led i det har regeringen bjudit in ett 40-tal myndighetschefer för en dialog om deras samrådsarbete.

¹⁸ Utredningen om delaktighet i EU: EU på hemmaplan (SOU 2016:10), s. 86 ff.

(<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/02/sou-201610/>)

¹⁹ Regeringens budgetproposition för 2018 (prop. 2017/18:1), utgiftsområde 1, s. 103

(<https://www.regeringen.se/4a65ce/contentassets/79f6d27416794f0bb146c792e02b65fc/utgiftsomrade-1-rikets-styrelse.pdf>)

²⁰ Ibid. och regeringens budgetproposition för 2019 (prop. 2018/19:1), utgiftsområde 1, s. 84

(<https://www.regeringen.se/4abb07/contentassets/d13d35490a9f470a87b885188587b5ae/utgiftsomrade-1-rikets-styrelse.pdf>)

Det saknas därmed fortfarande ett formellt och systematiskt arbetssätt för att inhämta synpunkter inför och även under förhandlingarna i EU. Detta trots att det inte finns några konstitutionella hinder för att utveckla nya former för beredning av EU-ärenden.²¹

Statskontoret, som har haft regeringens uppdrag att utreda förutsättningarna att utöka Regelrådets uppgifter vad gäller arbetet med införlivande av EU-lagstiftning, bedömde i sin rapport som presenterades i januari 2018 att det saknas förutsättningar för att ge Regelrådet utökade uppgifter vid införlivandet av EU-lagstiftning.²² Framför allt bedömer Statskontoret att det inte på ett tillräckligt enkelt sätt går att göra de förändringar utanför Regelrådet som skulle behövas. Det förslag som lämnas när det gäller det svenska EU-arbetet är att det ska bli obligatoriskt för Regeringskansliet att skicka Europeiska kommissionens konsekvensanalyser på remiss till Regelrådet. Inte heller detta förslag har genomförts, utan har lagts till handlingarna av Näringsdepartementet.

Statskontoret fick i augusti 2018 ett nytt regeringsuppdrag att göra en fördjupad analys av statliga myndigheters EU-arbete, med betoning på frågor om delaktighet i EU. I uppdraget ingick att beskriva formerna för myndigheternas samråd och information om det EU-relaterade arbetet, och hur detta arbete är fördelat mellan myndigheterna och Regeringskansliet. Statskontoret skulle också analysera myndigheternas arbetsmetoder när det gäller samråd och information och vid behov föreslå hur dessa kan utvecklas. Uppdraget redovisades i mitten av juni 2019 och i sin slutrapport bekräftar Statskontoret många av de brister som diskuterats ovan. Exempelvis konstaterar Statskontoret att det finns stora skillnader i hur olika myndigheter informerar om och förankrar sitt EU-arbete, vilket enligt Statskontoret bl.a. beror på olika ambitionsnivå mellan olika myndigheter.

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

Vidare noterar Statskontoret att samtliga organisationer som intervjuats av utredarna, oavsett om de företräder näringslivet eller ideella organisationer, ser behov av utveckling hos myndigheterna: *”Enligt de organisationer som vi har talat med saknar myndigheterna formella strukturer för samråd. De anser att deras möjligheter att lämna synpunkter är personberoende, sker ad hoc och utan förutsägbarhet och insyn.”*

I rapporten noteras också att ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter inte är tydlig, framför allt för utomstående. Statskontoret poängterar att *”för att de ståndpunkter som Sverige framför i EU-arbetet ska vara så väl underbyggda som möjligt är det viktigt att de relevanta aktörerna i Sverige har fått möjlighet att lämna synpunkter på de frågor som är aktuella”*.

Förslaget i rapporten är därför att alla myndigheter bör utveckla sitt arbete med förankring och delaktighet. Myndigheter som deltar i beslutsprocesser som leder till EU-lagstiftning bör ha en högre ambitionsnivå i sitt förankringsarbete och ska bilda ett nätverk för kontinuerligt och brett erfarenhetsutbyte myndigheterna emellan.

²¹ EU på bennaplän (SOU 2016:10), s. 38.

²² Statskontoret (2018:1): Fler uppgifter för Regelrådet- bör rådet arbeta med EU-lagstiftning och digitalisering? <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2018/ fler-uppgifter-for-regelradet.-bor-radet-arbeta-mer-med-eu-lagstiftning-och-digitalisering>

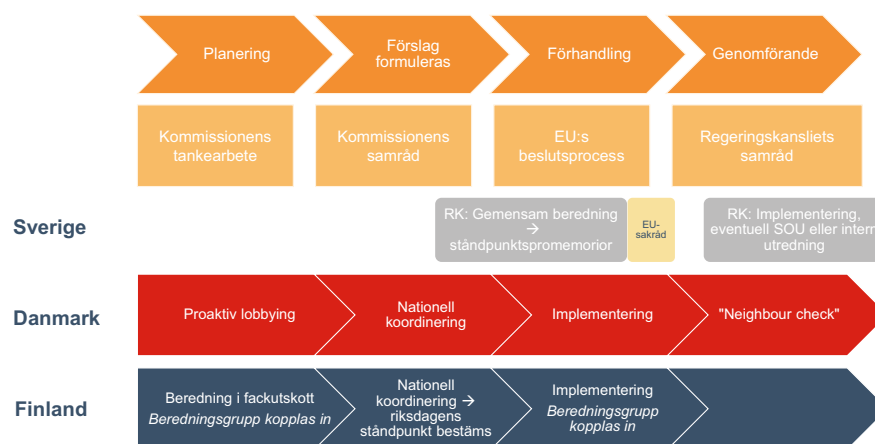
Statskontoret lyfter också fram att departementen bör sträva mot gemensamma utgångspunkter och styra och stödja sina myndigheter i det här arbetet på ett tydligare sätt än vad som sker idag. Statskontoret pekade i det sammanhanget på olika verktyg som regeringen och Regeringskansliet kan använda för att hjälpa myndigheterna, där verksamhetsanpassad styrning och dialog samt tydliga förväntningar på myndigheterna bör vara utgångspunkt.²³

²³ Statskontoret (2019): Myndigheternas information och samråd i EU-frågor (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2019/201911.pdf>)

Mer aktivt EU-arbete i Danmark och Finland

Flera av Sveriges grannländer har skapat strukturer och utarbetat strategier för en mer aktiv roll både i EU-förhandlingarna och vid genomförandet av EU-lagstiftning, bl.a. i syfte att få fram bättre konsekvensanalyser av förslag till EU-lagstiftning, minska regelbördan för näringslivet och säkerställa att genomförandet inte ger landets företagare konkurrensnackdelar. Nedan beskrivs hur arbetet är upplagt i Danmark och Finland, som kan tjäna som goda förebilder för hur Sverige kan utveckla sina samrådsformer. Se figur 2 för en jämförelse av strukturerna för EU-arbetet i de tre länderna.

Figur 2. En jämförelse mellan Sverige, Danmark och Finland när det gäller strukturer för EU-arbetet.



Danmark

Den danska regeringen har nyligen inrättat ett nytt forum som ska stärka arbetet med att se till att det blir enklare att driva företag i Danmark. Det nya forumet ska arbeta för förenklingar både i dansk och europeisk lagstiftning och bana väg för ökad innovation. Forumet, som kallas Erhvervslivets EU- och regelforum, är en sammanslagning av det som tidigare var Virksomhedsforum och Implementeringsrådet.

Fram till slutet av 2023 ska Erhvervslivets EU- och regelforum fungera som ett oberoende, rådgivande organ för regeringens arbete med att göra det lättare att driva företag i Danmark. Detta innebär att det arbete som tidigare utförts i Implementeringsrådet nu flyttas över till det nya forumet, så att uppgiften att skapa enklare regler framöver samordnas i ett enda organ. Erhvervslivets EU- och regelforum ska därmed ge råd till regeringen om genomförandet av nya och framtida EU-bestämmelser, så att införandet av ny lagstiftning innebär lägsta möjliga kostnad för företag. Forumet kommer också bidra till att identifiera och prioritera områden där befintlig nationell tillämpning eller tolkning av EU-bestämmelser kan förenklas. Några konkreta uppgifter för forumet är att:

1. minska de administrativa bördorna för företagen
2. minska kostnaderna för att följa regelverken
3. minska kostnaderna för att anpassa sin verksamhet i samband med regleringsförändringar.

Dessutom ska Erhvervslivets EU- och regelforum ha ett särskilt fokus på att ta fram konkreta förslag på förenklingar som stödjer utvecklingen av nya affärsmodeller och spridningen av ny teknik, och där digitala lösningar optimeras eller knyts samman mellan myndigheterna.

Det implementeringsråd som nu ingår i Erhvervslivets EU- och regelforum startade 2015 med syfte att undvika överimplementering av EU-reglering och säkerställa att danska företag inte påförs en större regelbörda än företag i andra EU-länder. Rådets 11 medlemmar var representanter från näringslivs-, konsument- och arbetstagarorganisationer samt tre experter med särskild kunskap om EU och genomförandet av EU-lagstiftning och arbetade med tre huvudsakliga delar. Först och främst pekade rådet på kommande EU-regler där det fanns behov av att den danska regeringen på ett tidigt stadium genom proaktiv lobbying sökte säkerställa det danska näringslivets intressen i Bryssel. Utrikesdepartementet har ansvaret för och formulerar landets ståndpunkt i den specifika frågan inför förhandlingarna i Ministerrådet. Rådet bistod också regeringen med rekommendationer om hur ett effektivt genomförande kunde åstadkommas när ett nytt EU-direktiv skulle genomföras i dansk rätt.²⁴ Slutligen kunde också rådet uppmana regeringen att genomföra så kallade neighbour checks (grannjämförelser) på utvalda områden. Genom att jämföra hur andra medlemsstater genomfört samma EU-direktiv kan den danska regeringen få kunskap om hur reglerna kan genomföras på ett smartare och mindre belastande sätt, vilket kan bidra till att initiativ till konkreta förenklingar tas.²⁵

Mottagaren av Implementeringsrådets rekommendationer var Implementeringskommittén, som bestod av åtta ministrar i regeringen. Utskottet hade i uppdrag att ta ställning till Implementeringsrådets rekommendationer. Dess ställningstaganden skulle sedan genomsyras av följande fem huvudsakliga principer som har till syfte att förhindra dansk överimplementering av nya EU-regler som kan förorsaka bördor för danska företag och hämma deras konkurrenskraft:

- Vid implementering av EU-regler bör utgångspunkten vara att nationella regleringar inte ska gå längre än minimikraven i EU-regleringen.
- Danska företags intressen bör inte missgynnas i den internationella konkurrensen, så genomförandet bör inte vara mer betungande än det förväntade genomförandet i jämförbara EU-länder.
- Flexibilitet och undantagsmöjligheter i EU-reglerna bör utnyttjas.
- I den utsträckning det är möjligt och lämpligt bör EU-regler genomföras genom alternativ till reglering.
- Betungande EU-reglering bör träda i kraft så sent som möjligt och med hänsyn tagen till de gemensamma ikraftträdandedatumen.²⁶

Folketinget följer förhandlingarna i Ministerrådet noga, och godkänner varje led i dessa. Detta ger stora fördelar i genomförandestadiet. När Folketinget ska besluta om hur EU-reglerna ska införlivas i dansk rätt behövs därför endast en väldigt kort beredning, ofta utan ytterligare behandling i utskotten.²⁷

²⁴ Implementeringsrådet (<https://star.dk/om-styrelsen/raad/implementeringsraadet/om-implementeringsraadet/>)

²⁵ Implementeringsrådet: Nabotjek af eksisterende regulering (<https://star.dk/om-styrelsen/raad/implementeringsraadet/indsatsomraader/nabotjek-af-eksisterende-regulering/>)

Implementeringsudskottet (<https://star.dk/om-styrelsen/raad/implementeringsraadet/regeringens-eu-implementeringsudvalg/>)

²⁶ Implementeringsudskottet

(<https://star.dk/om-styrelsen/raad/implementeringsraadet/regeringens-eu-implementeringsudvalg/>)

²⁷ Jörgen Hettne och Jane Reichel, Sieps (2012:4): Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige? s. 83

(<http://www.sieps.se/publikationer/2012/att-gora-ratt-och-i-tid--behovs-nya-metoder-for-att-genomfora-eu-ratt-i-sverige-20124/>)

Finland

Finlands riksdag har en starkare roll i EU:s beslutsprocess i förhållande till många andra EU-medlemsstaters parlament. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) har i en nyskriven rapport klassificerat och rangordnat nationella parlament utifrån deras institutionella styrka i EU-frågor. Finlands riksdag rangordnas bland de institutionellt starka parlamenten, tillsammans med exempelvis Sverige och Danmark. Rapporten visar att Finlands riksdag lägger nästan 15 procent av tiden i plenum åt att debattera EU-frågor. Motsvarande siffra för Sveriges riksdag, som har en relativt passiv roll i EU-frågor, är mindre än 5 procent.²⁸

Enligt Finlands grundlag måste statsrådet informera riksdagen om beredningen av ärenden i EU. Statsrådet måste även höra riksdagen om förslag som unionen behandlar och förklara och motivera sina prioriteringar. EU-politiken övervakas av riksdagen även på de områden som inte hör till riksdagens traditionella behörighet.²⁹

Riksdagen är det beslutande organet för Finlands ståndpunkt i de frågor där EU-lagstiftningens innehåll ingår i riksdagens behörighet. Det är stora utskottet i riksdagen som formulerar Finlands ståndpunkt inför behandlingen av lagstiftningsfrågor i EU. Utskottets beslut utgår från skriftliga utlåtanden från fackutskotten, vilka övervakar EU-ärenden som hör till deras respektive område. Fackutskotten har även en obegränsad rätt att av regeringen eller något ministerium begära utredning av frågor som berör utskottets sakområde.³⁰ Systemet skapar en garanti för att EU-frågorna har en demokratisk förankring, och ministrarna har därför politisk fullmakt i förhandlingarna i EU:s ministerråd.

Finland har inrättat ett självständigt råd för bedömning av lagstiftningen i anslutning till statsrådets kansli. Syftet är att förbättra konsekvensbedömningarnas kvalitet.³¹ Rådet ska ge utlåtanden om regeringens propositioner och om deras konsekvensbedömningar. Rådet kan även ge utlåtanden om konsekvensbedömningarna i utkasten till andra typer av författningar, till exempel viktiga bestämmelser på förordningsnivå eller i EU-lagstiftning. Rådet har en ordförande och sex medlemmar, som väljs på basis av personlig sakkunskap. Ställningen för rådet kommer att stärkas, och samtidigt utvecklas det i Finland ett system på statsrådsnivå för efterhandsutvärdering av lagstiftningen, vars beredningsarbete inleds så snart som möjligt. Ett omfattande handlingsprogram för bättre lagstiftning kommer att utarbetas. Lagstiftningen ska utvecklas så att tillämpningen av principen en in–en ut utvidgas etappvis, dock så att lagstiftningens ändamålsenlighet betonas istället för dess kvantitet.

²⁸ Sieps, EU i riksdagen s.90 och 78 (http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2019/sieps-2019_1op-web.pdf?)

²⁹ Eduskunta: Riksdagens roll i EU:s beslutsprocess (https://www.eduskunta.fi/SV/euasiat/euasiat_eduskunnassa/Sidor/default.aspx)

³⁰ Riksdagen och EU

([https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/esitemateriaalit/Documents/Eduskunta_EU-esite_SVE\[1\].pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/esitemateriaalit/Documents/Eduskunta_EU-esite_SVE[1].pdf))

³¹ Statsrådets kansli: Rådet för bedömning av lagstiftningen (<https://vnk.fi/sv/radet-for-bedomning-av-lagstiftningen>)

Hur Sveriges samrådsformer bör förbättras

Som den här rapporten visar är delaktighet och inflytande för berörda samhällsaktörer på ett tidigt stadium centralt, dels för ett bättre genomförande av EU-lagstiftning i Sverige. Det finns exempel på förankringsprocesser som har fungerat relativt väl, men de är få till antalet och beroende av god vilja och intresse hos enskilda departement och tjänstemän.

Regeringens två stora initiativ i detta sammanhang, EU-handslaget och EU-sakråden, visar på goda ambitioner men håller tyvärr inte måttet. Olika aktörer bjuds in alldeles för sent i processen för att lyssna på genomgångar av information om kommissionens lagförslag som i stora delar redan finns tillgänglig. De inbjudna aktörernas inflytande över Sveriges förhandlingspositioner begränsas till korta inlägg där synpunkter får framföras. Hur inspielen tas om hand framgår inte av dokumentationen från mötena.

Denna slumpmässighet och bristande lyhördhet i beredningen av EU-ärenden är naturligtvis inte hållbar. Samrådsformerna måste förtydligas och formaliseras. En självklarhet, i linje med vad konstitutionsutskottet har uttalat, är att EU-ärenden ska beredas på samma sätt som regeringsärenden. Ett sådant formellt krav saknas emellertid i regeringsformen idag. För att få till en reell förändring av samrådsformerna bör därför en grundlagsändring övervägas så att det blir tydligt att beredningskravet för regeringsärenden också omfattar EU-ärenden, dvs. förslag till rättsakter. I väntan på att en sådan ändring kan bli verklighet genom att en statlig utredning initieras av regeringen krävs ett tydligt politiskt ledarskap från högsta nivå i Regeringskansliet för att säkerställa reellt inflytande för berörda aktörer på ett tidigt stadium i EU-processerna. En hygienfaktor är att befintliga instruktioner och riktlinjer följs, särskilt cirkulären för beredning av EU-frågor och genomförande av unionsrättsakter.

Med dessa utgångspunkter, i linje med Statskontorets rapport till regeringen i juni 2019 samt med inspiration från Danmarks och Finlands strukturer för EU-arbetet, lämnar vi följande fem förslag till förändringar av regeringens och de statliga myndigheternas EU-arbete. Dessa förslag bör kunna genomföras i närtid.

1. Etablera kvalitetsprinciper som vägleder EU-arbetet och skapa ett forum för diskussion och råd kring genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning

Centralt i det politiska ledarskap som vi efterfrågar för EU-arbetet är att tydliga principer etableras och genomdrivs för hur genomförandet av unionslagstiftning som påverkar näringslivet ska förberedas i Sverige. Principerna ska ange övergripande kvalitetsmål som vägleder Regeringskansliets och de statliga myndigheternas arbete med att ta fram förhandlingspositioner och konsekvensanalyser. Sådana principer används bl.a. i Danmark och Storbritannien, men saknas i Sverige idag. Vi föreslår att principerna formuleras enligt följande:

- Värna det svenska näringslivets konkurrenskraft på såväl den inre marknaden som andra marknader. Genom en ”neighbour check” undersöks hur jämförbara länder har genomfört EU-direktiv och tolkat EU-förordningar, i syfte att säkerställa att de svenska reglerna inte blir mer betungande än i dessa länder.

- I den utsträckning det är möjligt och lämpligt bör EU-regler genomföras i Sverige genom alternativ till reglering. Det kan då handla om information och rådgivning, frivilliga överenskommelser eller åtaganden samt att marknaden själv kan lösa problemet.
- Vid genomförande av EU-regler bör utgångspunkten vara att svenska regler inte bör gå längre än minimikraven i EU-regleringen. Konsekvensutredningen bör därför innehålla en beskrivning av direktivets miniminivå och en bedömning av om denna kommer att överskridas. Det bör klargöras om:
 - regelkrav läggs till utöver det som krävs i direktivet
 - tillämpningsområdet utvidgas
 - regelgivaren låter bli att utnyttja möjligheter till undantag eller inte fullt ut utnyttjar undantag
 - svenska nationella regelkrav behålls och som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet
 - direktivets krav genomförs tidigare än det datum som anges i direktivet
 - strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.³²
- I de fall miniminivån överskrids bör konsekvensutredningen innehålla en motivering till detta, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag.³³
- Eftersträva en så lång genomförandetid som möjligt vid förhandling av EU-lagstiftning.

Dessa principer bör fastslås av regeringen. EU-ministern och Regeringskansliets kansli för samordning av EU-frågor, som ska verka för att EU-lagstiftning genomförs korrekt och tidsenligt, bör få ansvaret för att principerna efterlevs i myndigheten i varje enskilt lagstiftningsärende som påverkar näringslivet.

Regeringen bör skapa ett svenskt forum, med inspiration från tidigare nämnda danska forum, med uppdrag att diskutera och ge råd till regeringen kring effektivt genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning och förenkling. Utgångspunkten för forumets arbete och råd till regeringen bör vara ovanstående kvalitetsprinciper. Ett starkt politiskt åtagande och en mottagningsfunktion behöver också finnas för att omhänderta forumets rekommendationer.

2. Förtydliga att myndigheterna deltar i EU-arbetet som företrädare för Sverige

Som har framkommit ovan är många statliga myndigheter involverade i lagstiftningsarbetet på EU-nivå, inom såväl Europeiska kommissionen som arbetsgrupper under Ministerrådet. Myndigheternas arbete bör av naturliga skäl vägledas av samma kvalitetsprinciper som Regeringskansliets EU-arbete. Det bör i myndigheternas

³² Näringslivets Regelnämnd (2012): Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning (https://nnr.se/wp-content/uploads/gold-plating_regelradet_nnr.pdf) och NNRs PM och hemställan till Näringsutskottet sept 2015 (http://nnr.se/wp-content/uploads/underlag_NaU.pdf)

³³ Näringslivets Regelnämnd (2012): Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning (https://nnr.se/wp-content/uploads/gold-plating_regelradet_nnr.pdf) och NNRs PM och hemställan till Näringsutskottet sept 2015 (http://nnr.se/wp-content/uploads/underlag_NaU.pdf)

styrdokument därutöver tydliggörs att de i dessa sammanhang primärt deltar som företrädare för hela Sverige och mer sekundärt som experter på ett visst sakområde. Av detta följer också krav på beredning av svenska positioner, inklusive samråd med intressenter, vilket Statskontoret också har konstaterat.³⁴ Att adressera svenska myndigheters brist på förankring och styrning när det gäller EU-arbetet är helt centralt för att stärka Sveriges position i EU och se till att vi får en ändamålsenlig lagstiftning.

Enligt myndighetsförordningen (7 §) ska myndigheterna stödja regeringen vid Sveriges deltagande i verksamheten inom EU, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet. De tydliggöranden som vi föreslår om myndigheternas EU-arbete kan exempelvis införas som tillägg till denna bestämmelse.

3. Inrätta stående beredningsgrupper

Beredningsgrupper bör inrättas med berörda aktörer för de sakfrågor som väntas leda till EU-lagstiftning. Syftet är att skapa en fast struktur för inhämtningen av synpunkter från berörda aktörer i ett tydligt och transparent förfarande. Det möjliggör för organiserade intressen att möta regeringen och dess företrädare i en fortlöpande dialog. För att samrådet ska bli meningsfullt måste det inledas i ett mycket tidigt skede i EU-arbetet, redan när kommissionen formulerar sina tankar om ny lagstiftning. Samhällsaktörer i Sverige kan då tidigt uppmärksammas på nya initiativ i EU-arbetet och bidra till formuleringen av de svenska ståndpunkterna under alla relevanta faser av processen.

Vi stödjer i stora delar det förslag till utformning av EU-beredningsgrupper som utredningen om delaktighet i EU lämnar i sitt betänkande, men bedömer att det kan vara problematiskt att avgöra vilka sakfrågor som är tillräckligt viktiga för att en grupp ska sammankallas. Vi föreslår därför att det istället inrättas stående beredningsgrupper som är ämnesindelade, t.ex. utifrån hur kommissionens lagstiftningsarbete är organiserat i generaldirektorat och avdelningar.

Grupperna ska hållas löpande informerade om det arbete som pågår och inbjudas till samråd, antingen på webben eller fysiska möten, när det finns förslag att ta ställning till. Hela processen bör präglas av tydlig transparens om hur berörda aktörers synpunkter tas om hand i regeringens arbete. Grupperna bör bestå av de företag, organisationer och myndigheter som i normalfallet är berörda av det aktuella ämnet, men en beredskap måste finnas för att ta in synpunkter från andra aktörer, på samma sätt som remissförfarandet är öppet för spontana svar. Det bör därför vara transparent och öppet så att också andra intressenter får del av information och även ges möjlighet att lämna synpunkter.

Inrättandet av beredningsgrupper ligger väl i linje med Regeringskansliets interna riktlinjer för EU-arbetet, där det bl.a. anges att departementen bör involvera berörda aktörer redan under förhandlingens gång, t.ex. genom att etablera en berednings- eller referensgrupp i syfte att följa en enskild förhandling eller sakfråga. Det framhålls också att om sådana grupper sammankallas i ett tidigt skede skapar det förutsättningar för att svenska ståndpunkter utarbetas utifrån en fullständig förståelse av förslagets konsekvenser och för en effektivare förhandling utifrån svenska förhållanden. Detta möjliggör tidvinster när rättsakten sedan ska genomföras.³⁵

³⁴ Statskontoret (2019): Myndigheternas information och samråd i EU-frågor (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2019/201911.pdf>)

³⁵ Cirkulär 3 Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet (2014-01-31), s. 5, och Cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter (2010-12-16), s. 9.

4. Håll ihop lagstiftningskedjan genom ökat samarbete mellan olika funktioner

Som har framgått tidigare i denna rapport kan bristerna i Sveriges arbete med att ta fram och genomföra EU-lagstiftning delvis förklaras med att ansvarsfördelningen är otydlig mellan Regeringskansliet och myndigheterna under regeringen. Detta aktualiserar frågan om hur processen ser ut för att ta fram EU-lagstiftning och genomföra den på nationell nivå. Denna lagstiftningskedja kan förenklat sägas bestå av fem delar:

1. En myndighet deltar i det förberedande lagstiftningsarbete inom EU-kommissionen.
2. En sakenhet i departementet håller ihop den politiska beredningen av lagstiftningen såväl inom EU som på nationell nivå.
3. Ett rättssekretariat i samma departement säkerställer att lagstiftningen är juridiskt genomförbar och tar fram förslag till reglering på nationell nivå där sådan krävs (framför allt när det gäller EU-direktiv).
4. När lagstiftningen är beslutad på EU-nivå och i förekommande fall på nationell nivå, ansvarar en myndighet för tillämpningen av reglerna på nationell nivå, vilket bl.a. kan innebära utfärdandet av särskilda föreskrifter och vägledningar.
5. Inför kommissionens beslut om genomförandeakter och delegerade akter, som ofta har direkt och väsentlig inverkan på svenska företag, deltar oftast myndigheterna som företrädare för regeringen i de kommittéer och expertgrupper som ska granska förslagen innan beslut.

De otydligheter som finns i ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna beror ofta på att de inblandade funktionerna inte samarbetar tillräckligt bra, vilket skapar glapp mellan de olika delarna i lagstiftningskedjan. I vissa fall kan det handla om något så enkelt som att enskilda personer inte utbyter information med varandra om de förhandlade lagförslagen och deras konsekvenser. Vi föreslår därför att det ställs hårdare krav på att de olika funktionerna i lagstiftningskedjan ska samarbeta med varandra, t.ex. genom samrådsgrupper där representanter för involverade myndigheter, sakenheter och rättssekretariat ingår. Dessa grupper bör etableras så tidigt som möjligt, redan under det förberedande lagstiftningsarbetet inom kommissionen.

I Regeringskansliets interna riktlinjer för EU-arbetet framhålls att de ansvariga sakenheterna i departementen ska involvera rättssekretariaten vid förhandling om unionsrättsakter och ha en dialog med de myndigheter som förutses ansvara för den nationella tillämpningen av rättsaktens regler.³⁶ Dessa riktlinjer borde med enkelhet kunna kompletteras med krav på utökat samarbete mellan de olika funktionerna i lagstiftningskedjan.

³⁶ Cirkulär 3 Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet (2014-01-31), s. 3, och Cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter (2010-12-16), s. 9.

5. Stärk utformning och innehåll i regeringens fakta-PM

I likhet med utredningen om delaktighet i EU föreslår vi att regeringens faktapromemorior med bedömningar av EU-lagstiftningsförslag som sänds till riksdagen på ett fylligare och mer enhetligt sätt ska innehålla information om intresserade aktörers synpunkter.

Som ett led i regeringens skyldighet enligt regeringsformen att fortlöpande informera och samråda med riksdagen behandlar Regeringskansliet de viktigaste EU-förslagen i s.k. faktapromemorior. En sådan promemoria ska överlämnas till riksdagen senast fem veckor efter att kommissionen har presenterat sitt förslag. I promemorian beskrivs förslagens innehåll, hur det förhåller sig till svenska regler och vilka konsekvenser, både budgetära och samhällsekonomiska, förslaget skulle få för Sverige om det genomförs. I faktapromemorian ska det också finnas information om eventuella ståndpunkter från remissinstanser (myndigheter, intresseorganisationer m.fl.). Detta sker dock inte i särskilt stor omfattning. När utredningen om delaktighet undersökte 160 faktapromemorior mellan åren 2013–2015 saknades information om remissinstansernas ståndpunkter i över 80 procent av fallen.

Det bör tydliggöras i regeringens interna styrdokument att faktapromemorior ska innehålla remissinstansers åsikter. För att ansvarigt departement ska kunna leverera på detta måste en dialog tidigt, redan i det förberedande lagstiftningsarbetet, etableras med intresseorganisationer och andra aktörer. Genom att etablera EU-beredningsgrupper (se förslag 3 ovan) etableras en naturlig dialog, och dokumentation från det initiala arbetet i dessa grupper kan således sammanfattas i faktapromemorior.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00