

# Förvaltningen, Regeringen och informationsansvaret för EU

# Abstract

Since entering the European Union in 1995, Sweden's union membership has affected different aspects of national politics. One such aspect is the changed role of the national administration. The aim of this thesis is to study how national agencies handle their responsibility of making information regarding their participation in the EU accessible to the public, and what effect it has on democratic principles. A democratic society demands transparency and political participation for its citizens. By examining national agency websites and their publications regarding EU-committees, the results show that national agencies lack in making information accessible to citizens. According to several scholars, the EU membership has led to an unclear role- and responsibility distribution between the national administration agencies and the Swedish government. This could give reason to why the agencies lack accessible information. Also, the legislation has been shown to not fully cover agencies responsibility of making information accessible to the public. Furthermore, the lack of accessible information affect citizens' ability to demand accountability from the government.

*Nyckelord:* Förvaltning, Regeringskansliet, Informationsansvar, EU, Roll- och ansvarsfördelning

*Antal ord:* 10 033

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1	Problemformulering.....	1
1.2	Syfte och frågeställning .....	2
1.3	Bakgrund.....	2
1.4	Disposition .....	3
<b>2</b>	<b>En förändrad förvaltning .....</b>	<b>4</b>
2.1	Förändring i styrningen.....	4
2.2	Förändring i rollerna .....	5
2.3	Information som demokrati.....	7
2.4	Ansvar att informera .....	7
2.5	Källkritik.....	8
<b>3</b>	<b>Upplägg och tillvägagångssätt.....</b>	<b>10</b>
3.1	Granskning och Utvärdering.....	10
3.2	Material.....	11
<b>4</b>	<b>Förvaltningen, Regeringen och EU.....</b>	<b>14</b>
4.1	Regleringen mellan förvaltningen och regeringen.....	14
4.1.1	Den svenska förvaltningsmodellen .....	14
4.1.2	Regeringskansliet.....	14
4.1.3	Offentlighetsprincipen .....	15
4.2	Europeiska unionen.....	16
4.2.1	Regeringen och EU .....	16
4.2.2	EU:s demokratiska underskott .....	17
4.2.3	EU:s genomförandekommittéer .....	18
4.3	Informationsansvar för EU-frågor .....	19
4.4	De demokratiska riktlinjerna.....	20
4.5	Att mäta information.....	22
<b>5</b>	<b>Myndigheternas information om EU-kommittéer .....</b>	<b>23</b>
5.1	Vilken information finns om de kommittéer myndigheten deltar i?.....	23
5.2	Vilken information finns om de frågor som diskuteras i dessa kommittéer?.....	24
5.3	Vilken information finns om de enskilda mötenas innehåll?.....	25

5.4	Vilken information finns om myndighetens synpunkter/ställningstaganden i samband med mötena?.....	26
5.5	Vilken information finns om myndighetens roll som representant eller lagstiftare i dessa kommittéer? .....	26
<b>6</b>	<b>Sammanfattning och Slutsatser .....</b>	<b>27</b>
<b>7</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>31</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Problemformulering

Sedan Sverige fick sitt medlemskap i Europeiska unionen 1995 har den svenska förvaltningen förändrats: enskilda myndigheter och tjänstemän har fått en ökad roll i policyskapande processer i EU-frågor när de deltar i EU:s genomförandekommittéer och arbetsgrupper. Eftersom myndigheterna till stor del arbetar med EU-frågor är de också delaktiga och ska därmed informera om sitt arbete. Enligt Regeringskansliets kommunikationspolicy (2012) ska ”informationsansvaret följa verksamhetsansvaret”, myndigheterna hävdar å sin sida att ”Regeringskansliet äger frågan” (Statskontoret 2015:25). Mängden information som myndigheterna publicerar för att kunna läsas av allmänheten sker endast i begränsad utsträckning enligt Statskontorets rapport (2015). Enligt myndigheterna själva är en av anledningarna till detta att Regeringskansliet har ansvaret för den externa kommunikationen och de själva endast ska informera om det operativa arbetet (Statskontoret 2015:36). Men baserat på resonemanget ovan, om det är tjänstemännen och inte regeringen som är med i policyskapande processer, vem ansvarar då att informera medborgarna om EU-frågorna? I detta riskeras att informationsansvaret faller mellan stolarna. Transparensen i processerna minskar när varken myndigheterna eller förvaltningen tar ansvar för att informera och blir en fråga om delaktighet: utan insyn om vad som sker är det svårt för medborgarna att bli delaktiga och därmed påverkas de principer som den svenska demokratin vilar på.

Med grund i forskning, statliga utredningar och rapporter som påstår att förvaltningens roll har förändrats i policyprocesser, och att det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen i informationsspridningen, vill jag undersöka om det är så att den offentliga makten brister i sin informationshantering kring EU-frågor. I sådant fall borde detta innebära att medborgarna inte får ta del av den information som gör att de kan ta välgrundade politiska ståndpunkter. Vilket vidare påverkar möjlighet till ansvarsutkrävande och den demokratiska legitimiteten.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsen kommer att behandla transparensen i informationsarbetet med EU-frågor; vilken information som finns tillgänglig för allmänheten och hur de kan ta del av den. I den förändrade roll förvaltningen har fått i EU-samarbetet är syftet med den här uppsatsen att undersöka hur myndigheterna hanterar publiceringen av information kring sitt EU-arbete, för att se vilken information som finns tillgänglig för allmänheten och medborgarna.

Frågeställningen blir därmed:

- Brister den offentliga makten i sitt uppdrag att informera medborgarna om sitt arbete med beslut som fattas på EU-nivå?

I den här uppsatsen vill jag visa att det finns en oklarhet i vem som har informationsansvaret, och att medborgarnas tillgång på information om myndigheternas EU-arbete är begränsat vilket står i strid med Sveriges demokratiska principer.

## 1.3 Bakgrund

Efter drygt 20 års medlemskap i Europeiska unionen (EU) har påverkan på Sverige varit stort och berör många områden av olika karaktär, från frågor om jordbruk till konkurrens till grundlagen, och brukar benämnas som *europeseringen*. I samhällsdebatt och forskning diskuteras utifrån olika aspekter hur den svenska förvaltningen har påverkats av medlemskapet. De statliga utredningarna “Styra och ställa” (SOU 2008:118) och “EU på hemmaplan” (SOU 2016:10) samt olika forskare inom området beskriver att det finns en otydlighet i roll- och ansvarsfördelningen mellan förvaltningen och regeringen. Vissa forskare hävdar dessutom att tjänstemännen i vissa fall agerar som policyskapare och inte bara verkställare utan att ha med sig tydliga instruktioner från regeringen (Jacobsson & Sundström 2006) (Pierre & Sundström 2009). Regeringens resurser är ofta små och sakkunskapen finns i förvaltningsmyndigheterna vilket har betytt att regeringen har delegerat vissa delar av EU-arbetet till myndigheterna. De har därmed fått i uppgift att i vissa fall representera regeringen i EU-kommittéer och arbetsgrupper. Det problematiseras ytterligare när myndigheterna både innehar en expertroll i en tidig del av processen men senare som representant för regeringen i samma process (Reichel 2012:68). Tjänstemännens inflytande ökar genom att medverka i flera led av en beslutskedja vilket också påverkar synen på roll- och ansvarsfördelningen mellan regeringen och förvaltningen. Möjligheten för allmänheten att ta del av EU-

arbetet försvåras när det ibland är regeringen och ibland myndigheterna som deltar i kommittéerna och det inte finns lättillgänglig information om vem som egentligen deltagit och representerat Sverige. Det är Regeringskansliet som har till uppgift att delge regeringens politik, men de menar själva att deras ansvar att informera om politiken förändras när andra aktörer tar över det operativa arbetet (kommunikationspolicy 2012). De hänvisar alltså informationsansvaret till myndigheterna när de deltar i EU-kommittéerna. Myndigheterna å sin sida hävdar att det är Regeringskansliets uppgift eftersom de själva inte deltar i policyskapande processer. Men om varken Regeringskansliet eller myndigheterna informerar tillräckligt om arbetet i EU-kommittéerna visar det att det finns en problematik med vem som har det faktiska ansvaret.

För att upprätthålla de demokratiska principerna det svenska samhället bygger på är det av vikt att medborgarna har möjlighet till insyn och deltagande och det finns en transparens i verksamheterna. EU beskylls ofta för att ha demokratiskt underskott då EU:s institutioner är långt bort från medborgarna. Men kanske är så att även den offentliga makten i Sverige bidrar till det demokratiska underskottet om det inte finns tillgänglig information om det EU-arbetet som sker. Insyn och deltagande är grundläggande komponenter för ett demokratiskt samhälle, och flera forskare, bland annat Robert Dahl (1989) och Lennart Lundquist (1992) menar att statens legitimitet delvis baseras på insyn och kunskap om de politiska frågorna. Det möjliggör också för medborgarna att kontrollera verksamheten och kräva den offentliga makten på ansvar.

## 1.4 Disposition

Uppsatsen disponeras genom att i kapitel två diskutera den forskning och de utredningar som behandlar relationen mellan förvaltningen och regeringen efter EU-inträdet med särskilt fokus på tjänstemännens roll. Samt hur informationsansvaret hanteras ifråga om EU-arbetet. Kapitel tre utgör frågor av metodologisk karaktär, där utvärdering belyses som metod samt material och val av fall diskuteras. Regleringen mellan förvaltning, regering och EU granskas i fjärde kapitlet med tonvikt på lagstiftningen av verksamheterna och samt vem som har det formella ansvaret att informera och här tas demokratiska aspekter upp. Kapitel fem behandlar den information som finns att tillgå på myndigheternas webbplatser. Uppsatsen avslutas med kapitel sex där en sammanfattning och slutsatser från undersökningen presenteras och återknyter till tidigare resonemang.

## 2 En förändrad förvaltning

Det existerar inte en särskilt stor mängd litteratur på området hur myndigheter hanterar sitt informationsansvar, vilket kan bero på att det är en relativt ny observation. SOU:n "EU på hemmaplan" (2016:10) från början av året 2016 observerar att myndigheterna brister när det handlar om att informera om sitt deltagande i EU-frågor, vilket mig veterligen är det första omnämnande om detta problemområde. Däremot finns det ett desto bredare forskningsläge kring förhållandet mellan EU och den svenska förvaltningen, men den bästa vägledningen ger de olika offentliga utredningarna som gjorts. Kombinationen av dessa ger både en akademisk och empirisk grund att bygga uppsatsen på. Valet att använda relativt många källor kan kritiserar för att endast ge en ytlig presentation av ämnet, men prioriteringen har varit att förmedla en så bred bild som möjligt då det inte finns en bekräftad verklighet eller sanning.

Sverige är inte ensamt om att ha påverkats av sitt medlemskap i EU, utan det gäller för medlemsländerna i stort. Beroende på statsskick, förhållandet mellan parlament och förvaltning, tradition och historia påverkas alla länder olika och det finns flera forskare som arbetar med ett internationellt perspektiv på EU-medlemskapets effekter på den nationella förvaltningen, exempelvis den norska forskaren Morten Egeberg i boken "Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe". Den här uppsatsen kommer dock bara att behandla det svenska förhållandet.

### 2.1 Förändring i styrningen

I den statliga utredningen "Styra och ställa" (2008:118 s.85) anser förvaltningskommittén att Sveriges medverkan i EU-samarbetet har inneburit betydelsefulla avsteg från den svenska förvaltningsmodellen. I boken 'Från hemvävd till invävd' (Jacobsson & Sundström 2006:12) hävdar författarna att medlemskapet på ett *avgörande sätt* har förändrat förutsättningarna för svenska politiken och förvaltningens arbete på så sätt att europeiseringen skapar förskjutningar i makten. Detta leder till att statens interna relationer och arbetssätt påverkas. Författarna förklarar förändringen av styrning med att det både skett en horisontell fragmentering, avstånden mellan olika statliga verksamheter ökar, och vertikal fragmentering, regeringen kopplas bort från det vardagliga EU-arbetet vilket i högre grad styrs av tjänstemän inom myndigheterna. Den vertikala fragmenteringen



riskerar att politiken byråkratiseras vilket kan ge effekter på den demokratiska legitimiteten (Jacobsson & Sundström 2006:15).

I sammanhanget har ofta framhållits att den nära samverkan mellan politik och förvaltning som krävs i EU-arbetet, samt förhållandet att styrningen av förvaltningen i EU-arbetet ofta är informell, riskerar att leda till att det blir svårt att avgöra var politiken utformas och vem som styr arbetet (2014/15:KU10 s.47). Även rollfördelningen inom styrkedjan har förändrats ifråga om kompetens, resurser och framförallt maktfördelningen efter Sveriges inträde i Europeiska Unionen (Bull 2012:15).

## 2.2 Förändring i rollerna

Enligt förvaltningskommittén i den statliga utredningen ”Styra och ställa - regeringens styrning av sin förvaltning” (2008:118 s.86) har rollfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna blivit otydligare sedan EU-inträdet då mycket av informationsutbytet sker genom informella kontakter. Utredningen får medhåll av författarna Pierre & Sundström (2009:34) som menar att gränserna mellan politik, förvaltning och intresseorganisationer blir otydliga i det informella EU-arbetet. På så sätt blir även tjänstemännen politiker när de krävs på regeringens ståndpunkter i EU-nätverken.

Som redan nämnts visade ”Styra och ställa” (2008:118 s.86) att ansvarsutkrävandet och styrningen påverkats på så sätt att befogenheterna och rollerna mellan departement och förvaltningsmyndigheter ofta inte är tillräckligt tydliga. Detta bekräftas också av den senare utredningen ”EU på hemmaplan” (SOU 2016:10 s.11), där ansvarsförhållandet mellan politikerna och förvaltning beskrivs som en *gråzon* då myndigheterna under regeringen fått en ökad roll i utformningen och genomförandet av EU-beslut. I led med detta förändras också den enskilda tjänstemännens yrkesroll. Mycket av EU-arbetet sker direkt mellan myndigheter och EU-organ vilket leder till informella kontakter och en djupare samverkan mellan dessa. Kunskap i olika frågor ligger främst hos tjänstemännen och inte hos politikerna vilket Jacobsson och Sundström (2006:37) hävdar uppmuntrar tjänstemännen som experter och skapar utrymme för teknokratistyrning, vilket vidare gör det svårare för politikerna att styra. Efterfrågan på tjänstemännens kompetens ökar deras roll i EU-arbetet, men det innebär också att tjänstemännen förväntas representera svenska intressen och ståndpunkter vilket de i stor utsträckning inte har möjlighet till (Jacobsson & Sundström 2006:145) (SOU 2008:118 s.86). Olsson (1999:57-58) menar att förutom att tjänstemännen har större expertkunskap om specifika sakfrågor har de även kontinuitet i sitt arbete medan politikerna har svårt att mäta sin sakkunskap med tjänstemännen och inte alltid hinner hantera problemen under sin mandatperiod. De riskerar också att inte bli

omvalda, och tjänstemännen ökar på så sätt sitt inflytande på politikernas bekostnad. Ytterligare tecken på detta är att regeringens och departementens har så pass små resurser och deras tid främst tas i anspråk i det löpande EU-arbetet. Vilket har lett till att departementen ofta griper in i en myndighets organisation genom att anlita dess personalresurser och kompetens, vanligtvis utan föregående regeringsbeslut (SOU 2008:118). Förutom i få undantag företräder myndigheterna Sverige som representanter för regeringen och inte som experter, dock visar Statskontorets undersökning att många myndigheter uppfattar sig främst som experter än representanter (Statskontoret 2015:33). Anna Ullström genomförde 2011 en undersökning av de politiska stabernas syn på möjligheten att styra den egna organisationen i ljuset av europeiseringen. Ullström kom fram till att det fanns en otydlighet i vem som förvaltningstjänstemännen representerade när de företrädde Sverige i EU-arbetet, vilket verkade försvårande för politikernas styrning. Vidare hävdar Ullström (2011:41) att Regeringskansliets organisation inte var anpassad för EU-arbetet och att slitningar uppstod mellan politiker och tjänstemän i frågor som vems mandat tjänstemännen agerar på och vem som 'ska hålla pennan när slutversionerna till de svenska ståndpunkterna skrivs'.

Förvaltningskommittén i "Styra och ställa" (SOU 2008:118 s.80-86) bedömde att den svenska förvaltningsmodellen inte är helt oproblematiserad i EU-medlemskapet, i synnerhet när det gällde regeringens styrning av myndigheterna. Vidare betonade kommittén att tydliga instruktioner är av vikt för de tjänstemän som företräder regeringen i EU-arbetet för att undvika otydliga ansvarsförhållanden och stärka möjligheterna till ansvarsutkrävande. Nergelius (2012:78) menar att förvaltningsmodellen ofta blir kritiserad för att den i EU-sammanhang hamnar i bakvattnet jämfört med andra länder. Tjänstemän utsända från Sverige påstås lätt hamna i underläge gentemot kollegor från andra länder som representerar departement och ministerier som har en närmare kontakt med de politiskt tillsatta i sitt land. Dock är den samlade uppfattningen att den svenska förvaltningsmodellen är väl fungerande med EU-medlemskapet och Nergelius (2012:78-79) hävdar att problemen med en svenska modellen snarare beror på andra orsaker.

I likhet med resonemangen ovan håller Konstitutionsutskottet med (bet. 2014/15:KU10). De menar att EU-inträdet har lett till en maktförskjutning på nationell nivå från regeringen till förvaltningen genom att opolitiska tjänstemän företräder regeringen i olika organ. Detta beror till stor del på att styrningen av förvaltningen i EU-arbetet ofta är informell och gör det svårt att avgöra var politiken utformas och vem som styr arbetet.

## 2.3 Information som demokrati

Vikten av att medborgarna i ett land har tillgång till information behandlas av den väletablerade amerikanske statsvetaren Robert Dahl, hans teorier om den demokratiska processen används ofta för att definiera demokrati. Dahl förespråkar en deltagardemokratisk vision där medborgarna betraktar varandra som politiskt jämlika, är kollektivt suveräna och innehar resurserna och kompetensen som krävs för att kunna styra sitt samhälle (Dahl 1989). För att förklara den demokratiska processen utgår han från fyra olika idealkriterier: *effektivt deltagande*, *lika rösträtt vid det slutgiltiga avgörandet*, *upplyst förståelse* och *kontroll över dagordningen*. Dahls kriterier utgår från hans grundantagande om hur varje medborgare jämlikt ska kunna delta i politiska beslut, och för att detta ska kunna uppnås av staten krävs att kriterierna tillgodoses, annars är inte medborgarna jämlika (1989:106-107). Fokus kommer här att ligga på det tredje kriteriet *upplyst förståelse* då det berör vikten av medborgarnas tillgång till information. Upplyst förståelse baseras på att alla medborgare ska ha möjligheter att skaffa sig kunskap om de möjligheter och val som bäst tjänar de egna intressena. Kunskapen ska för medborgaren generera insikter om de mål och medel som finns till buds och sedan kunna värdera viktiga politiska frågor utifrån sina egna preferenser (Dahl 1989:112).

## 2.4 Ansvar att informera

2014 beslutade regeringen att utreda hur möjligheterna ser ut för att främja insyn, delaktighet och inflytande i de frågor som beslutas inom EU med målet att stärka individens möjligheter till inflytande för att utveckla arbetet med demokrati. Detta resulterade i "EU på hemmaplan" (2016:10) som publicerades i början av år 2016. I utredningen menades att i EU-arbetet har en ny nivå för beslutsfattande tillkommit och skapat ett så kallat flernivåsystem vilket har förändrat hur beslutsfattandet ser ut och fungerar, och medlemskapet har inneburit nya utmaningar ifråga om den demokratiska utvecklingen som berör både deltagande på EU-nivå och nationell nivå (SOU 2016:10 s.27). Det har även skett en maktförskjutning efter inträdet i unionen och förändrat aktörernas roller och uppgifter. Regeringen har fått mer makt på bekostnad av riksdagen i lagstiftande frågor och de statliga myndigheterna har också fått en mer omfattande roll i både utformningen och genomförandet av EU-beslut (SOU 2016:10 s.10). Båda dessa aktörer har därmed fått större ansvar att informera om sitt arbete med EU-frågor, men utredningen visar att detta ansvar inte fullt ut tas vilket kan bero på att det finns en otydlighet i rolluppdeleningen. Utredningen visar också att det existerar ett underskott av det offentliga samtalet ifråga om politik på EU-nivå. Varken media eller politiska partier förmedlar i

särskilt stor utsträckning EU-relaterade frågor, och det är aktörer som kanske bäst har möjlighet att nå ut till flest personer (SOU 2016:10 s.11-12).

Kunskap om EU förmedlas på olika sätt och grundläggande information finns lättillgängligt att nå, exempelvis genom regeringens och riksdagens hemsidor, eu-upplysningen.se, även seminarier och debatter finns för de som är intresserade. På dessa platser är informationen relativt lättläst och pedagogisk, däremot är det betydligt svårare att finna information om en enskild sakfråga eller på ett tidigt steg i förhandlingsprocessen ta del av olika aktörers ståndpunkter och följa utvecklingen i och under processen. Kopplingen mellan händelser på EU-nivån och den nationella beslutsprocessen informeras inte i större utsträckning (SOU 2016:10 s.145). Som en del av "EU på hemmaplan" undersökte Statskontoret 2015 myndigheters arbete med delaktighet i EU-frågor. Resultatet visar att det finns en otydlighet i roll- och ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna samt att informella kontakter dominerar i myndigheternas arbete, vilket kan ses som faktorer till att myndigheterna endast i begränsad utsträckning informerar om EU-frågor. De informella kontakterna är ofta personberoende vilket påverkar transparensen i arbetet på ett negativt sätt (Statskontoret 2015:37-39). I de instruktioner som lämnas till myndigheterna framgår det inte tillräckligt tydligt vilken roll tjänstemännen har i informationsarbetet vilket gör det svårt för tjänstemännen att uppfatta sin egen uppgift. Myndigheterna i undersökningen menade också att allmänintresset för deras verksamhet var lågt och att de därför inte använder sin webbplats för att informera aktivt om EU-frågor (Statskontoret 2015:35).

Konstitutionsutskottet (2014/15:KU10 s.44) konstaterade i sin granskning att dokumentationen behöver förbättras för att öka insynen i arbetet och därmed ansvarsutkrävandet. De informella kontakterna kan anses tillräckliga vad gäller att upprätthålla den demokratiska styr- och ansvarskedjan, men för att medborgarna ska ha möjlighet till delaktighet och insyn när det kommer till beslut på EU-nivå som fattats av en förvaltningsmyndighet och inte av folkvalda politiker, krävs fullgod dokumentation över hela besluts genomförandet.

## 2.5 Källkritik

Många av de forskare som intresserar sig för det här området refererar till varandras texter och är till viss del även delaktiga i utredningar och rapporter finansierade av statliga medel. Det finns heller ingen exakt bestämning kring vad som avses med denna förändring, de slutsatser som gjorts diskuterar främst i termer av tendenser snarare än precisa slutsatser. Men de slutsatser som presenteras tyder gemensamt på att det finns risk för att den svenska demokratin påverkas negativt. Vilket borde

göra det självklart att studera dessa aspekter av europeiseringen, och ju mer ett område studeras desto klarare blir undersökningsfältet. Som komplement till forskningens bild av att förvaltningens roll har förändrats bekräftas det genom ”EU på hemmaplan” (SOU 2016:10), Statskontorets undersökning 2015 och Konstitutionsutskottets betänkande (2014:15:KU10).

## 3 Upplägg och tillvägagångssätt

### 3.1 Granskning och Utvärdering

Metoden för uppsatsen kan förstås med hjälp av utvärderingens termer, som är en form av granskning och en vanlig metod för att särskåda den offentliga sektorn. I utvärderingslitteraturen beskrivs flera olika objekt, tillvägagångssätt och modeller för att utföra en utvärdering men uppsatsens metod kommer inte att utgå från en specifik modell, utan istället används utvärderingens huvudsakliga funktion för att svara på uppsatsens syfte. Ofta är vetenskapliga modeller endast förslag på upplägg och just modeller, de är inte några exakta avbilder av den empiriska verkligheten (Vedung 2009), vilket gör att utvärderingsmetoden främst är ett verktyg snarare än en exakt modell att följa slaviskt.

Offentliga myndigheter och politik blir ofta granskade, något som har ökat för att kunna undersöka och bedöma offentlig verksamhet (Johansson & Lindgren 2013:14). Ett vanligt begrepp inom fältet är ansvar och kopplas ofta samman med en specifik person eller grupp, i synnerhet används begreppet när granskningar presenteras i massmedia, vilket kan tyda på att det finns ett intresse från allmänheten att saker ska inom den offentliga sektorn ske korrekt och på så sätt kontrollera den offentliga makten. Johansson och Lindgren (2013:17) hävdar att bredvid granskningens syfte att beskriva politik och verksamhet finns det även ett vidare syfte, att ur ett demokratiteoretiskt perspektiv främja möjligheterna till ansvarsutkrävande. I relation till demokrati kan utvärderingen lösa det grundläggande problemet med att medborgare och politiker ska inneha kunskap och information för att demokratin ska ha fortsatt stabilitet och möjlighet att utvecklas (Ivarsson & Salas 2013:97).

Utvärdering som modell att använda finns det många exempel på, liksom många olika definitioner kring vad en utvärdering faktiskt är. Enligt Sandberg och Faugert (2012:11-12) är grunden för utvärdering att 'systematiskt granska' på så sätt att den baseras på ett strukturerat och metodologiskt arbetssätt. De menar också att utvärderingens användbarhet är av vikt. Förvaltningsforskaren Lennart Lundquist (1992:245) menar att utvärderingar ska användas för att förbättra en verksamhet. Genom att följa upp implementeringen och effekterna av den, går det att få en större överensstämmelse mellan vad förvaltningen åstadkommer och fundamentala samhällsvärden, vilket har positiva effekter ur ett demokratiskt perspektiv. Vedung (2009) hävdar att syftet med utvärdering är, i ett brett perspektiv, att noggrant

bedöma ett fenomen i efterhand för att kunna förbättra det för framtiden. Utvärdering kan användas både inom offentlig och privat sektor, inte heller är det bundet till endast innehållslig politik, såsom sakområden, utan kan också användas vid en organisations system (Vedung 2009:26). Men grunden för utvärdering är att i efterhand bedöma det aktuella objektet för att förbättra beslutsunderlaget för kommande beslut och i slutändan förbättra verksamheten (Vedung 2009:20) (Sandberg & Faugert 2012:17).

Det finns inte någon fastställd standard för utvärdering enligt Sandberg och Faugert (2012:145), och liksom andra metoder har även utvärderingen sina begränsningar. Författarna påpekar att olika metoder ger svar på olika frågor och en övertro på utvärderingens möjligheter till allmängiltiga svar ofta går att finna i litteraturen, vilket ställer krav på att utredaren är ödmjuk inför resultaten och den samhälleliga komplexiteten i objektets sammanhang. Lundquist (1992:256) menar att den största svårigheten med utvärdering som metod är att utvärderaren aldrig kan vara helt neutral i sin roll utan har alltid ett förhållningssätt till utvärderingsobjektet utifrån förutsättningar och bakgrund. Andra effekter av utvärdering kan vara att förvaltningsenheterna riskerar att anpassa sin verksamhet efter vad som kontrolleras: att tjänstemännen koncentrerar sig på att uppnå bra resultat på de punkter som utvärderas och underhålla information om vad som sker i övrigt (Lundquist 1992:245). Trots att utvärdering är tänkt att vara praktiskt tillämpligt finns det mycket kritik från forskare inom området som hävdar att resultaten inte tas tillvara i politiska beslutsprocesser, vilket innebär att utvärderingen förlorar sitt syfte (Vedung 2009) (Sandberg & Faugert 2012). Användbarheten är också viktig ur ett kunskapsperspektiv för att främja lärande och utveckling för såväl myndighet som enskild medborgare. Utvärderingen kan fylla den funktionen genom att anta en lärande funktion och informera om de problem och outnyttjade möjligheter som finns inom en verksamhet (Sandberg & Faugert 2012:129-130). För detta krävs det ju dock att utvärderingen kommer till användning.

## 3.2 Material

För att behandla uppsatsens syfte har ett spritt material använts och information hämtats från litteratur, statens offentliga utredningar, rapporter, lagtexter och information från myndigheternas webbsidor. De olika typerna av källor bidrar med olika aspekter på uppsatsområdet och borde därmed fungera som en bra kombination.

Informationen om myndigheternas EU-arbete borde rimligtvis publiceras på deras egna hemsidor, där myndigheterna kan ha direktkontakt med medborgarna och medborgarna kan direkt få tillgång till information om verksamheten. Det blir det

material som kommer att används. Det blir även en lämplig avgränsning för uppsatsen ifråga om tid och resurser. Undersökningen kommer alltså bestå av en genomgång av den information som går att finna på myndigheternas webbplatser om EU-kommittéer, vad som har publicerats till allmänheten. Eftersom det intressanta i undersökningen är vilken information som är tillgänglig för medborgarna krävs det ingen djupare dykning i form av att begära ut allmänna handlingar som förvisso skulle generera mer information, men inte svara på uppsatsens syfte. För att kunna ge ett tydligare svar på om informationsansvaret fallit mellan stolarna hade även *regeringen.se*, som Regeringskansliet ansvarar för, varit en lämplig källa, men efter en översiktlig genomgång av webbplatsen finns det ingen information om myndigheternas EU-arbete. Detta kan ju bero på att Regeringskansliets kommunikationspolicy (2012) anger att informationsansvaret följer av verksamhetsansvaret, och att all relevant information därmed förväntas publiceras av myndigheterna när de deltar i EU-kommittéerna.

Uppsatsen hade också kunnat läggas upp på annat sätt, exempelvis genom att följa en eller flera EU-kommittéers beslut som svenska myndigheter har deltagit i och undersöka hur mycket information som publicerats kring beslutsförandet på webbplatsen. Det tillvägagångssättet skulle kunna bidra med kunskap om vilken roll myndigheten haft i beslutsfattandet och därmed klarlägga om det var myndigheten själv eller Regeringskansliet som bar ansvaret att informera om besluten som tagits. Ett sådant tillvägagångssätt mycket komplext och beroende av vilken information som publicerats: ingen information betyder inget beslut att följa. Tillgången på information blir därmed avgörande hur väl undersökningen skulle lyckas. Det skulle också vara problematiskt att ta reda på vilken roll tjänstemännen haft i processen. Valet att endast titta på vilken information som finns tillgänglig på webbplatsen genererar intressant resultat oberoende vilken information som publicerats.

Vid **val av fall** har det första kriteriet varit att välja en myndighet med mycket EU-kontakt, då det bör säga något mer generaliserande om resultatet från en sådan myndighet än en myndighet med lite EU-kontakt. Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Konkurrensverket och Konsumentverket är alla myndigheter som arbetar mycket med EU-frågor. Informationen nedan om myndigheternas delaktighet i EU-kommittéer är inte hämtad från deras webbplatser, utan genom mail-kontakt och information genom statliga utredningar.

- Jordbruksverket lyder under näringsdepartementet och har ansvar för frågor som gäller jordbruk, djurhållning, trädgård, rennäring och landsbygdsutveckling. De administrerar och tillämpar EU:s regleringar och stödssystem inom jordbruk, landsbygdsutveckling och fiske. Jordbruksverket deltar i flera olika kommittéer och arbetsgrupper och företräder ofta Sverige i Ständiga kommittén för livsmedels-kedjan och djurhälsa – GMO-sektionen.



- Livsmedelsverket svarar till näringsdepartementet har till uppgift att hantera frågor som gäller livsmedel inklusive dricksvatten och att i konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel av god kvalitet, redlighet i livsmedels-hanteringen och goda matvanor. Livsmedelsverket företräder Sverige i kommittéer och arbetsgrupper under områdena hälso- och livsmedelssäkerhet och jordbruks- och landsbygdsutveckling, bland annat i Ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder.
- Konkurrensverket lyder även de under näringsdepartementet och har till uppgift att förvalta konkurrensfrågor och bedriva tillsyn inom upphandlingsområdet. De arbetar för att främja effektiv konkurrens, i både privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Konkurrensverket deltar i flera olika kommittéer, bland annat i Kommittén för offentlig upphandling.
- Konsumentverkets huvudsakliga syfte är att vara till hjälp för konsumenter genom att utöva tillsyn, information, kontroller, omvärldsbevakning och behandla internationella frågor. Varor köpta i Sverige, Norge, Island och EU ger rätt till vägledning från myndigheten. Även Konsumentverket företräder Sverige i genomförandekommittéer, bland annat Kommittén för konsumentskyddssamarbete. Myndigheten lyder under finansdepartementet.

De fyra myndigheternas webbplatser har gåtts igenom genom att använda menyknapparna för att hitta till relevant information och använt sökfunktionen. Sökorden har varit: EU-kommitté, genomförandekommitté, kommitté, EU-beslut, EU-ärende. Resultaten för sökorden kommer dock inte presenteras var för sig, utan istället kommer den samlande informationen presenteras. Detta för att det i uppsatsen inte är av vikt hur informationen på webbsidorna nås, utan vilken typ av information som finns tillgänglig.

Myndigheternas webbplatser:

*[www.jordbruksverket.se](http://www.jordbruksverket.se)*

*[www.livsmedelsverket.se](http://www.livsmedelsverket.se)*

*[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)*

*[www.konsumentverket.se](http://www.konsumentverket.se)*

## 4 Förvaltningen, Regeringen och EU

### 4.1 Regleringen mellan förvaltningen och regeringen

#### 4.1.1 Den svenska förvaltningsmodellen

I Sverige tillhör den lagstiftande makten den folkvalda riksdagen, regeringen styr riket och under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna. Den dömande makten utövas av självständiga domstolar. I stora drag påminner den svenska statsbyggnaden om många andra europeiska länder men har givetvis även skillnader. En av dessa är att den svenska förvaltningen baseras på ett dualistiskt system vilket innebär att den är avskild från staten. Denna speciella förvaltningsform som råder kallas ofta för 'den svenska förvaltningsmodellen' (Petersson 2013). Grunderna för styrningen av förvaltningen återfinns i regeringsformen men utöver det är inte förvaltningsmodellen reglerad i varken grundlag eller vanlig lag.

Genom Regeringsformen (SFS 1974:152) 11 kap 7 § är myndigheterna försäkrade självständighet då varken riksdagen eller regeringen får besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och kommuner eller som rör tillämpning av lag. Detta för att försäkra medborgarna rättssäkerhet. I Regeringsformen (RF) 7 kap 2 § anges att behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärendena, det vill säga dialog och samråd med det omgivande samhället. Regeringen har dock rätt att bestämma över myndigheternas organisationsform och interna administration. Uppdelningen möjliggör att det går att dra en gräns mellan förvaltningsbeslut och politiska beslut. RF 12 kap 1 § anger att de statliga förvaltningsmyndigheterna har sin lydnadsplikt mot regeringen, men inte mot det enskilda statsrådet, alltså den aktuella ministern. Detta minskar möjligheten för ministerstyre som är vanligt i andra europeiska länder. Även kravet på kollektivt beslutsfattande i regeringen minskar utrymmet för ministerstyre, det vill säga att beslut fattas vid regeringssammanträden (RF 7:3).

#### 4.1.2 Regeringskansliet

Regeringskansliet är regeringens verktyg för att förverkliga sin politik och är politiskt styrd då det är regeringen som avgör inriktningen på verksamheten. Arbetet består av att utreda olika frågor, styra myndigheterna och ta fram underlag till

beslut, Regeringskansliet har även en viktig uppgift i att driva Sveriges arbete i EU. En liten del av de anställda på Regeringskansliet är politiskt tillsatta medan huvuddelen är offentligt anställda tjänstemän (regeringen 2016). Traditionellt sätt är Regeringskansliet relativt litet sett till storleken på förvaltningen, detta gör att majoriteten av kompetensen finns inom myndigheterna och regeringen har ett stort behov av att kunna delegera en del av arbetsuppgifterna till förvaltningen, både sådant som berör inhemska såväl som EU-frågor (Reichel 2010:42). Därför utgör tjänstemännen en stor del av arbetet inom EU. Enligt Förordningen med instruktioner för Regeringskansliet (SFS 1996:1515) 20 § är det Regeringskansliet som ska utse Sveriges representanter i det löpande arbetet inom Europeiska unionens råd samt föreslå och utse representanter i kommittéer under kommissionen.

I "Att styra staten" (SOU 2007:75 s.114–115) beskrivs Regeringskansliet som en organisation med problem i dess uppdelning i olika politiska sakområden. Uppdelningen leder till bristande samordning och fragmentering inom organisationen och saknar därmed ibland förmågan att hantera mer övergripande frågor som rör flera departement. Regeringskansliets ansvar att bereda regeringsärenden påverkas av att olika intressen och synpunkter kommer in för sent i beslutsprocessen vilket gör att samordningen försvåras. Regleringen av hur EU-ärenden ska hanteras är vag och de riktlinjer som behandlar området återfinns i de interna arbetscirkulären för Regeringskansliets avdelning för EU-frågor: EU-kansliet. Men de har låg rättslig status då de främst ses som riktlinjer för hur arbetet ska se ut (Reichel 2010:76).

#### 4.1.3 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är en av hörnstenarna för att tillgodose att medborgarna får ta del av allmänna handlingar och därmed kunna granska statsmakten. I Tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105) 2 kap 1 § stadgas att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar med motiveringen att det ska främja fritt meningsutbyte och upplysning. Denna grundlagsbestämmelse utgör huvudregeln om allmänna handlingars offentlighet och ger en viktig möjlighet att kunna granska förvaltningsmyndigheterna och deras arbete. Offentlighetsprincipen utgör på så sätt en viktig komponent för att uppnå statsmaktens ledord demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Myndigheternas arbete efter offentlighetsprincipen ska ske öppet så att medborgare och media själva kan inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, utan att vara beroende av myndigheters informationsgivning (prop. 1994/95:112 s.9). I jämförelse med den svenska offentlighetsprincipen är EU relativt stängd, men det har förändrats på senare år, inte minst tack vare Sveriges arbete med att främja öppenhet. Det finns ett allmänt offentlighetsdirektiv inom EU där varje medlemslands medborgare har rätt att tillgå

Europaparlamentets, Rådets och Kommissionens handlingar, men detta är dock ofta begränsat och ofta belagt med sekretess.

## 4.2 Europeiska unionen

### 4.2.1 Regeringen och EU

EU-medlemskapet innebar en stor förändring av Sveriges styrelseskick på så sätt att en stor del av den lagstiftande makten överfördes till EU från riksdagen. Områden som EU inte bestämmer över är bland annat statsförvaltningens organisering, den offentliga sektorns storlek och formerna för granskning och ansvarsutkrävande (Petersson 2009:13). Medlemskapet har också inneburit andra konkreta verkningar, exempelvis inom den gemensamma lagstiftningen där EU har det sista ordet, men också att kontakterna mellan EU och myndigheterna ofta är informella (Petersson 2009:100–101). Regeringen är den svenska aktör som har huvudansvaret för Sveriges relationer till EU. Detta regleras i RF, som fastslår att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ska ingås av regeringen (RF 10:1). Regeringen kan ge uppdrag åt en förvaltningsmyndighet att agera å Sveriges vägnar (RF 10:3). Enligt Myndighetsförordningen (SFS 2007:515) 7 § ska myndigheter under regeringen ge stöd vid Sveriges deltagande inom EU, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för EU-samarbetet. Det ankommer på ansvarigt departement att tillgodose att ändamålsenliga rutiner finns för dessa myndigheters medverkan i EU-frågor. När tjänstemän från myndigheterna företräder Sverige ska de göra det som regeringens representanter och är skyldiga att följa regeringens instruktioner för hur förhandlingarna ska bedrivas och återrapportera.

Det finns dock ett problematiskt område av rättslig karaktär: EU-ärenden tolkas idag inte juridiskt som regeringsärenden. Enligt RF:s definition av regeringsärenden inbegripes inte EU-ärenden eftersom de föranleds beslut fattade av EU, inte regeringen. Kravet på kollektivt beslutsfattande gäller därmed inte EU-ärenden. Ansvar för att utarbeta svenska ståndpunkter inför förhandlingsarbetet inom EU, liksom instruktioner till dem som företräder Sverige, ansågs därmed åligga respektive departement (Konstitutionsutskottet 2014/15:KU10 s.52). Problematiken med hur ärendena ska tolkas har diskuterats i olika utredningar som ändå menar att EU-ärenden borde tolkas som regeringsärenden och fattas under RF 7 kap 3 § om kollektivt beslutsfattande. Den statliga utredningen inför EU-inträdet (SOU 1993:80) menar att det är regeringen som har till uppgift att forma den svenska politikens riktlinjer för EU-frågor. Och har därmed det yttersta ansvaret för beredningen av frågor angående hur Sverige ska agera inom EU:s gemensamma

berednings- och beslutsprocess. EU-ärenden borde därmed behandlas som regeringsärenden och omfattas av RF 7 kap 2 § vilket anger hur beredningsärenden borde gå till (SOU 1993:80 s.197). Konstitutionsutskottets betänkande 2011 kom fram till att arbetet med framtagande av svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-arbetet bör ske på ett sätt som i möjligaste mån svarar mot beredningskravet (Bet. 2011/10KU:10 s.97). I de fall som EU-ärenden har behandlats som regeringsärenden har det fungerat väl och borde fortsättningsvis behandlas så för att utforma välgrundade och för svenska intressen ändamålsenliga ståndpunkter och instruktioner (Bet 2011/10KU:10 s.97). Denna bild styrks också av EU-kansliets ”Cirkulär 3” som anger att departementen ansvarar för att EU-frågorna bereds på ett ändamålsenligt sätt och att EU-frågor omfattas av kravet på gemensam beredning med hänvisning till vad som gäller för övriga ärenden inom Regeringskansliet. Hur förhållandet ser ut idag är fortfarande inte helt klarlagt ur en juridisk synpunkt. Om EU-ärendena inte omfattas av beredningskravet är det knappt med lagstiftning hur sådana ärenden ska behandlas, särskilt ifråga om insyn och öppenhet. För att öka det demokratiska inflytandet i EU-frågor är det en rimlig förväntan att sådana frågor ska behandlas likställt med regeringsärenden.

#### 4.2.2 EU:s demokratiska underskott

EU beskylls ofta för att ha ett demokratiskt underskott och är ett omdiskuterat ämne runt om Europa av både forskare och professionella. I EU är lokal, regional, nationell och europeisk nivå sammanlänkade i gemensam politik vilket har banat vägen för ett så kallat flernivåstyre. Kärnan i styrningen är EU:s institutioner och också kärnan för den demokratiska kritiken. Institutionerna anklagas ofta för att inte ha kontakt med unionens medborgare, vara svårtillgängliga och komplexa: det är detta som är det demokratiska underskottet. Underskottet förklaras främst genom att när medlemsländernas parlament delegerar en del av sin makt till EU-nivån blir beslutsfattandet isolerat från de nationella åsikterna och parlamenten, och detta skapar en distans från medborgarnas intressen (Hix & Hogland 2011:18). Besluten som fattas av EU sker ofta överstatligt och medborgarna upplever att besluten går emot deras preferenser, vilket påverkar EU:s legitimitet. Möjligheten till ansvarsutkrävande påverkar också hur legitimt EU uppfattas, när institutionerna är långt borta från medborgarna och styrs av en anonym grupp minskas förmågan att utkräva ansvar (Reichel 2010:200-201).

En av slutsatserna i ”EU på hemmaplan” (2016:10 s.32) är att EU:s demokratiska underskott även är ett svenskt demokratiskt underskott. EU och Sverige är sammanlänkade och Sverige har ansvar för att de demokratiska kraven på EU uppfylls. Trots mer än 20 år av EU-medlemskap finns det inte fullgoda kanaler för att informera medborgarna om EU, och det offentliga samtalet uppmuntrar eller bidrar inte till att synliggöra politiken på europeisk nivå (SOU 2016:10 s.32). En stor anledning till detta är den kunskapsbrist om EU som finns i stora delar av

samhället och som redan nämnts i uppsatsen. För att medborgarna ska ha möjlighet till insyn och deltagande krävs en grundläggande kunskap om EU, först då kan medborgarna vara med i den politiska debatten och påverka politiken (SOU 2016:10). Detta ställer alltså krav på den nationella regeringen att bidra med information och kunskap om EU som organisation och dess arbete.

#### 4.2.3 EU:s genomförandekommittéer

Ju mer EU växer, desto större har EU:s lagstiftning blivit, och desto större behov av att delegera mindre komplex normgivning till Kommissionen, än den ordinarie lagstiftningsprocessen med Europeiska rådet och Europaparlamentet. För att inte Rådet och Parlamentet ska förlora inflytande och kontroll i denna delegering av makt ska Kommissionen samarbeta med kommittéer, bestående av representanter från medlemsländerna (Reichel 2010:49). En genomförandekommitté har till uppgift att bistå Kommissionen i dess befogenhet att anta genomförandet för EU:s lagstiftning. Kommittéerna kan vara tillfälliga eller ständiga med ett övergripande ansvar för ett visst politikområde och medlemsländernas representanter har möjlighet att påverka och kontrollera förslag till rättsakter. Genom Lissabonfördraget 2009 har Kommissionen befogenhet att anta två typer av lagstiftning, delegerade rättsakter och genomförande rättsakter. De delegerade rättsakterna ändrar eller kompletterar mindre viktiga delar av en lagstiftningsmakt medan en genomförandeakt innebär att Kommissionen kan anta enhetliga villkor för genomförande av andra bindande EU-rättsliga akter. Genomförandeakterna ska enligt Lissabonfördraget ske i samarbete med medlemsländerna, så dessa kallas ofta för genomförandekommittéer (Reichel 2010:49). EU består också av en stor mängd arbets- och expertgrupper under både Kommissionen och Rådet med uppgift att förbereda lagförslag, som främst består av nationella tjänstemän som representerar sina medlemsstater. I uppgiften att anta genomförandelagstiftning kan kommittéerna och arbetsgrupperna komma med tolkningsbesked och riktlinjer för hur regelverket ska tolkas i medlemsländerna. Dessa tolkningsbesked får sedan stor betydelse för hur implementeringen ser ut, eftersom representanten i kommittén eller gruppen kommer från de myndigheter som ansvarar för implementeringen av regelverket i medlemsstaterna (Reichel 2010:50-51). Reichel (2012:68) menar att tjänstemännen ofta får dubbla roller i ett samarbete med EU då de dels innehar en expertroll i en tidig del av processen men senare som representant för regeringen i beslutsfattandet. Samma fenomen återfinns också i lagstiftningsprocessen, i flera fall har tjänstemän från en och samma myndighet först företrätt regeringen i Kommissionens arbetsgrupper vid framtagande av förslag till ny lagstiftning och sedan i rådets arbetsgrupper vid förhandlingar inför rådets beslut (Reichel 2010:72). På så sätt är tjänstemännen i vissa fall delaktiga i flera delar av processen och ökar sitt eget inflytande, därmed borde också ansvaret att informera öka om både sin roll i processen men också om processens innehåll.

Enligt Konstitutionsutskottet (2014/15:KU10 s.48) har förvaltningsmyndigheternas deltagande i Kommissionens genomförandekommittéer visat på stora variationer och ibland brister i hanteringen av arbetet, bland annat när det gäller rutiner för instruktionsgivning till och återrapportering från de tjänstemän som företräder regeringen i kommittéerna. För att upprätthålla den demokratiska styr- och ansvarskedjan ställer detta förhållande krav på en välfungerande instruktionsgivning till och återrapportering från de tjänstemän som för den svenska regeringens talan. Studier av Sveriges deltagande i kommittéförfarandet har tidigare visat på vissa brister i dessa avseenden (2014/15:KU10 s.44). SNS Demokratiråd framhöll i 2010 års rapport att det stora antal rättsakter som antas genom kommittéförfarandet indikerar en europeisering och ökat inflytande av den nationella förvaltningen genom en direkt kommunikation med kommissionen, som ofta passerar riksdagen och eventuellt även regeringen obemärkt.

### 4.3 Informationsansvar för EU-frågor

RF 7 kap 2 § anger att beredningen av regeringsärenden ska ”sammanslutningar och enskilda [...] i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig”. Denna möjlighet ges exempelvis vid remisser där regeringen kan remittera förslag till svensk lagstiftning utifrån EU-direktiv, förslag och diskussionsunderlag från EU-kommissionen samt förslag till svenska ståndpunkter i aktuella EU-frågor. I avsnittet 4.2.1 diskuterades huruvida EU-ärenden är att betrakta som regeringsärenden, med slutsatsen att så borde vara.

Det är kommunikationsavdelningen hos Regeringskansliet som har i uppgift att informera om det dagliga arbetet med den interna och den externa kommunikationen av regeringens EU-politik. I regeringskansliets kommunikationspolicy (2012) anges de värden som ska vägleda arbetet: *demokrati*, *rättssäkerhet* och *effektivitet*. För att uppnå det demokratiska värdet krävs insyn och dialog, och Regeringskansliet är ett instrument för regeringen att skapa dialog med medborgarna. I kommunikationspolicyn säger Regeringskansliet självt att gränsen för vilka kommunikationsområden kansliet har ansvar för och vad andra statliga myndigheter har ansvar för är svår. De riktlinjer som styr arbetet i EU-kansliet återfinns i 14 stycken cirkulär varvid inga innehåller instruktioner om vilken information som ska göras tillgänglig för allmänheten. Vidare är det upp till varje departement att ansvara för publicering av material inom respektive område, men de får hjälp av Regeringskansliet då det agerar stödjande och samordnande. I “EU på hemmaplan” (2016:10 s.161) uppges att den främsta informationen förmedlas genom webbnotiser och länkar inför och efter möten med ministerrådet, detta sker främst genom regeringens hemsida. Myndigheternas informationsansvar regleras i Myndighetsförordningen 6 §: myndigheterna ska tillhandahålla information om

myndighetens verksamhet och följa förhållanden som är av betydelse för verksamheten varvid information om EU-frågor ingår som en del av detta. Hur och i vilken utsträckning olika myndigheter väljer att informera om sitt EU-arbete skiljer sig åt, vissa myndigheter använder sig av sina webbplatser men främst är det genom möten med berörda aktörer och kontakter (Statskontoret 2015). Enligt Förvaltningslagen (SFS 1986:223) 4 § är myndigheterna skyldiga att lämna relevanta upplysningar och vägledning till medborgarna på ett skyndsamt sätt. De ska även ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande inom EU genom att ställa personal till förfogandet och fortlöpande informera regeringen om förhållanden av betydelse för EU-samarbetet enligt Myndighetsförordningen 7 §.

“EU på hemmaplan” (2016:10 s.161) identifierade vissa informationsluckor och menar att det krävs goda kunskaper om både de svenska och EU:s beslutsprocesser för att hitta relevant information om det område som är av intresse. Regeringens hemsida har begränsningar då det är svårt att finna fördjupad information om vilka frågor som är aktuella och vem som ansvarar för respektive fråga. Detta har alltså direkt effekt på möjligheten för den enskildes möjlighet till insyn och delaktighet, möjligheten att använda sig av olika pedagogiska hjälpmedel såsom videofilmer utnyttjas inte heller. Utredningen hävdar att informationen som finns att tillgå inte lever upp till kraven på öppenhet och insyn som är vägledande för svenska offentliga institutioner. Men framför allt påpekas de svårigheter med att följa en specifik sakfråga (SOU 2016:10 s.162). Statskontoret (2015) kunde i sin undersökning visa att inte heller myndigheterna inte informerar i tillräcklig utsträckning om EU-arbetet.

Konstitutionsutskottet (2014/15:KU10) granskade 2014 hur dokumentationen såg ut när tjänstemän från myndigheterna representerat Sverige i EU-sammanhang vilket visade att det fanns en brist i hur dokumentationen hanterades. I vissa fall återrapporterade inte tjänstemännen till Regeringskansliet, och i vissa fall skedde återrapporteringen utanför uppsatt tidsram. Utskottet poängterade att kraven på dokumentation är viktig för offentlighetsprincipens upprätthållande. Genom dokumenterade instruktioner och återrapporter ges bättre möjlighet till insyn i förhandlingsarbetet och i förlängningen ansvarsutkrävande (2014/15:KU10 s.72).

## 4.4 De demokratiska riktlinjerna

RF 1 kap 6 § slår fast att ”regeringen styr riket”. Därigenom grundlagsfästs den norm för hur en representativ demokrati bör fungera då folket väljer riksdagen som sedan väljer regeringen. Förvaltningsmyndigheterna verkställer regeringens politiska beslut och representerar därmed regeringen, och det är tjänstemännen som har direktkontakt med medborgarna. De offentliga tjänstemännen ska i sitt arbete



förhålla sig till vissa värden: *demokrati, rättssäkerhet och effektivitet* (t.ex. prop. 2006/07:1, bilaga 1). Demokrati, som främst är av intresse i denna uppsats, stadgas i RF 1 kap 2 § “[d]et allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden...”. Mycket av den folkvalda demokratiska makten vilar hos förvaltningen då makten att förbereda och genomföra offentliga beslut i realiteten har överlåtits till förvaltningen från de folkvalda ombuden (Petersson 2013:91). Främjande av demokratin är alltså genomgående för förvaltningsmyndigheternas arbete och om de som representanter för de folkvalda politikerna frångår det arbetet kan det komma att påverka medborgarnas syn på den demokratiska legitimiteten. Enligt Petersson (2009:19) ställer demokratin krav på att förvaltningen fullgör sina uppgifter i enlighet med de beslut som fattats av den styrande makten. Lundquist (1992:198) beskriver relationen mellan medborgarna och förvaltningen som ett ömsesidigt beroende där båda parterna vill ha något av den andra. Medborgarna förväntar sig vissa tjänster från förvaltningen medan förvaltningen på sin sida vill ha berättigande från medborgarna, och genom att sörja för de förväntade tjänsterna ges förvaltningen legitimitet från medborgarna. Ges medborgarna också insyn i de politiska frågorna skapas deltagande då de ökar sitt inflytande, vilket krävs i en demokrati för att ge statsapparaten legitimitet (Lundquist 1992).

I en demokrati ska medborgarna kunna påverka, kontrollera och granska statsapparaten, varvid offentlighet, insyn och tillgång till olika påverkanskanaler är viktiga komponenter för detta. Medborgarna kan kontrollera den offentliga makten genom folkomröstningar och deltagande i olika politiska församlingar, och innehar makten att vid val kunna avsätta och rösta fram de representanter som de vill ska styra Sverige. På så sätt tvingas de folkvalda till ansvar för sina handlingar. I RF stadgas det att riksdagen ska granska regeringen och förvaltningen, exempelvis genom Konstitutionsutskottet, Justitieombudsmannen och Riksrevisionen. Reichel (2010:26) menar att **ansvarsutkrävandet** innebär en skyldighet för offentliga makthavare att redovisa sin verksamhet och ta ansvar för den vilket har effekt på statens legitimitet hos medborgarna. Ansvarsutkrävande kan också ses som en process genom att beslutskedjan är öppen och tillåter andra parter än de politiska beslutsfattarna att delta och påverka under processens gång, och då kan kravet på medborgerligt inflytande och möjlighet till insyn vara uppfyllt redan under beslutsprocessens gång. Reichel menar dock att detta inte är tillräckligt i den komplexa sammanlänknings mellan förvaltning, regering och EU. För att ansvarsutkrävande ska fungera och verka för statens legitimitet, krävs också att det är nödvändigt att kunna fastställa vem som är ansvarig för vad (2010:29-30).

## 4.5 Att mäta information

Enligt Dahls (1989) teori om upplyst förståelse för att den demokratiska processen ska fungera och RF:s förklaring på demokrati, ställer det krav på att myndigheterna tillgängliggör information som medborgarna kan ta del av. De fyra valda myndigheterna är alla delaktiga i genomförandekommittéer i EU:s regi och det borde därmed finnas information att läsa om deras arbete i kommittéerna, myndigheterna ska ju enligt Myndighetsförordningen 6 § tillhandahålla information om verksamheten. För att undersöka om myndigheterna faktiskt gör detta ställs sex frågor till varje myndighets webbplats som rimligt kan ställas av en intresserad medborgare utan krav på tekniska eller juridiska förkunskaper:

- Vilken information finns om de kommittéer myndigheten deltar i?
- Vilken information finns om de frågor som diskuteras i dessa kommittéer?
- Vilken information finns om de enskilda mötenas innehåll?
- Vilken information finns om myndighetens synpunkter/ställningstaganden i samband med mötena?
- Vilken information finns om myndighetens roll som representant eller lagstiftare i dessa kommittéer?

## 5 Myndigheternas information om EU-kommittéer

### 5.1 Vilken information finns om de kommittéer myndigheten deltar i?

På jordbruksverkets webbsida går det att finna information om myndighetens EU-arbete, vid sökning på ordet *EU-kommitté* kommer en egen sida upp där Jordbruksverket berättar hur Kommissionen och Rådet arbetar och fattar sina beslut. Jordbruksverket beskriver sin egen internationella roll som mycket aktiv och:

... diskuterar medlemsstaterna tekniska aspekter av de förslag som kommissionen lägger fram. De mer politiska aspekterna av förslagen är det Näringsdepartementet som hanterar. (Jordbruksverket)

Vidare listar Jordbruksverket vilka kommittéområden de deltar i: Spannmål, vin, gemensamma marknadsfrågor, socker, mjölk och mejeriprodukter, nötkött, griskött, fårkött, fågelkött och ägg, frukt och grönsaker, olivolja och bordsoliver, bearbetade jordbruksprodukter och säljfrämjande åtgärder. De olika kommittéernas namn framgår dock inte, varken på svenska eller engelska, vilket försvårar för ytterligare läsning om kommittéerna på andra webbplatser, exempelvis på EUR-lex som är EU:s webbsida för rättsliga texter, eller Kommissionens webbsida för sitt kommittéregister.

Livsmedelsverket beskriver inte alls sitt arbete i EU-kommittéer på sin webbplats, däremot listar de andra internationella samarbeten som inte behandlar EU-frågor, exempelvis EFSA – myndigheten för livsmedelssäkerhet, en organisation med syfte att ge vetenskaplig rådgivning. Det finns heller ingen information om olika frågor som diskuteras på EU-nivå eller kommande möten. Det är dock möjligt att följa nya lagstiftningar på webbsidan, där det länkas vidare till Europeiska unionens officiella tidning. Överhuvudtaget är Livsmedelsverket andefattig på deras arbete med EU-frågor, det som nämns är att Livsmedelsverket följer EU:s lagstiftning och Sveriges lagar och förordningar. Det finns också utförlig beskrivning kring EU-rättsliga rättsakter och tolkningsmetoder. Det är dock en allmän information som inte direkt kan kopplas till Livsmedelsverkets arbete med EU-arbetet eller kommittéarbetet.

Konkurrensverket har ett stort internationellt nätverk och samarbetar med olika organisationer inom konkurrens och upphandling. Konkurrensverket bistår Regeringskansliet i det strategiska och stödutvecklande arbetet med EU-frågor inom området. De uppger att de är delaktiga i tre EU-kommittéer: *Rådgivande kommittén för offentlig upphandling under kommissionens generaldirektorat för inre marknaden och tjänster*, *Rådgivande kommitténs arbetsgrupp för ekonomi och statistik* och *Rådgivande kommitténs arbetsgrupp för elektronisk upphandling*. Den senare kommittén är en elektronisk arbetsgrupp med informationsutbyte som huvudsakligt syfte rörande implementering och utveckling. Konkurrensverket uppger att Kommittén för offentlig upphandling arbetar med implementering av direktiv och rapporter och deltar på mötena enligt förordnande från regeringskansliet. På webbplatsen går det dock inte att hitta mer information om EU-arbetet i kommittéerna än så. Konkurrensverket uppger att de också deltar i möten och kommittéer inom European competition network (ECN) där Kommissionen inhämtar synpunkter från medlemsländerna innan den fattar beslut i sina ärenden. Myndigheten länkar vidare till ECN's webbplats för mer information och där finns även en prenumerationstjänst på ECN's nyhetsbrev, de är båda skrivna på engelska. Nyhetsbrevet innehåller en översiktlig information om nätverkets aktiviteter, men denna översikt är ytterst ytlig och ger ingen djupare information om medlemsländernas ståndpunkter eller vilka som deltagit.

Konsumentverket uppger att de är iblandade i internationella sammanhang:

Konsumentverket agerar i internationella forum på olika nivåer och det sker på uppdrag av Finansdepartementet eller av verksledningen. (Konsumentverket)

Myndigheten informerar på sin hemsida att de deltar i ett stort antal arbetsgrupper under EU-kommissionen, de nämner att de företräder regeringen i Kommittén för konsumentskyddsarbete men det finns ingen beskrivning vad myndigheten gör eller Konsumentverkets roll. I övrigt saknas information om vilka genomförande-kommittéer de deltar i.

## 5.2 Vilken information finns om de frågor som diskuteras i dessa kommittéer?

De kommittéer Jordbruksverket deltar i går att följa via att dagordningen och mötesprotokoll publiceras på hemsidan, det går även att prenumerera på dessa dokument via en prenumerationstjänst. Vilket innebär att information om aktuella frågor uppdateras regelbundet, dock finns det ingen kortfattad information om frågornas innehåll på webbplatsen utan det krävs genomläsning av dokumenten.

Det finns heller ingen kortfattad beskrivning vad de olika kommittéerna gör på hemsidan, för mer information krävs läsning av mötesanteckningarna.

Då Livsmedelsverket inte informerar om sitt arbete i kommittéer finns det heller ingen information om vilka frågor som diskuteras.

Konkurrensverket:

Vi informerar, i lämplig omfattning, företag och andra berörda om viktiga beslut, hur vi tillämpar reglerna och om reglernas innehåll. (Konkurrensverket)

Detta står att läsa på webbplatsen under fliken 'om oss'. Det står dock inget om att de informerar om EU-ärenden eller frågor innan det har blivit ett beslut. Konkurrensverket listar de aktuella EU-direktiv och förordningar som de arbetar efter, men det finns ingen information om pågående EU-ärenden på webbplatsen eller hur de arbetar med frågor på EU-nivå i kommittéerna.

Konsumentverket saknar information om vilka genomförandekommittéer de deltar i eller hur mötena går till eller vad som avhandlas. Konsumentverket publicerar relevanta EU-beslut, vilket går att finna vid användandet av sökfunktionen och det finns även en egen sida om myndighetens remiss-yttranden. Men ingenting om kommittéernas innehåll eller vilka frågor som behandlas.

### 5.3 Vilken information finns om de enskilda mötenas innehåll?

På jordbruksverkets hemsida går det att läsa både dagordningen och mötesanteckningarna från varje kommittémöte. Mötesanteckningarna är en kortfattad sammanfattning från mötet och ger en överblick över vad som avhandlats. Det går även att prenumerera på dessa dokument via en prenumerationstjänst. Men ingen separat information är publicerad om specifika frågor.

Varken Livsmedelsverket, Konkurrensverket eller Konsumentverket har publicerat någon information om de enskildas mötenas innehåll.

## 5.4 Vilken information finns om myndighetens synpunkter/ställningstaganden i samband med mötena?

Genom att läsa mötesanteckningarna från Jordbruksverket borde det vara möjligt att följa olika förslag som läggs fram och därmed vilken information som finns om myndighetens synpunkter eller ställningstaganden. Men det finns ingen tydlig skrivelse om jordbruksverkets ståndpunkter eller ställningstaganden i enskilda frågor.

De andra tre myndigheterna har ingen publicerad information om vilka synpunkter eller ställningstaganden myndigheten innehar.

## 5.5 Vilken information finns om myndighetens roll som representant eller lagstiftare i dessa kommittéer?

I mötesanteckningarna från Jordbruksverket anges vilken person som företrätt myndigheten, men inte vilken roll deltagaren har haft, om den agerat som representant eller haft en lagstiftande roll i kommittéarbetet eller hur det formella beslutsfattandet gått till. Varken Livsmedelsverket, Konkurrensverket eller Konsumentverket ger ut information om när kommittéerna möts eller vad som diskuteras på mötena, så det går inte att utläsa vilken roll myndigheten har i specifika beslut eller i kommittéerna.

## 6 Sammanfattning och Slutsatser

Efter att ha gått igenom Jordbruksverkets, Livsmedelsverkets, Konkurrensverkets och Konsumentverkets webbplatser uppger de alla att de deltar i internationella forum, men därefter skiljer sig informationen åt. Jordbruksverket har publicerat betydligt mer information om sitt arbete i EU-kommittéer än de andra myndigheterna, som inte listar alla kommittéer de deltar i. Jordbruksverket är tydliga med att vilka kommittéområden som de deltar i, men inte vilka namn kommittéerna har. Det försvarar för den intresserade medborgaren som ytterligare vill söka information om exempelvis beslutskedjan i en specifik EU-fråga. Konkurrensverket listar 3 olika kommittéer de medverkar i. Varken Livsmedelsverket eller Konsumentverket har publicerat någon information om de EU-kommittéer de deltar i. Ingen av de fyra myndigheterna informerar på ett kortfattat och explicit sätt vilka frågor som behandlas i kommittéerna, men Jordbruksverket, till skillnad från de andra myndigheterna informerar löpande om kommittéarbetet i form av dagordningar och mötesanteckningar vilket ytterligare ökar insynen. Däremot är det svårt att tyda vilken roll Jordbruksverket har haft i kommittéerna, om det har varit som representant eller som lagstiftare. Vare sig Livsmedelsverket, Konkurrensverket eller Konsumentverket har publicerat någon information om de enskildas mötenas innehåll eller utifrån vilken roll myndigheterna deltar i kommittéerna.

Talande för uppsatsens problematik är det som Konkurrensverket skriver på sin hemsida om sin hantering av information:

Vi informerar, i lämplig omfattning, företag och andra berörda om viktiga beslut, hur vi tillämpar reglerna och om reglernas innehåll. (Konkurrensverket)

Eftersom de inte informerar på sin egen webbsida kan det antas att 'berörda' inte anses vara medborgarna utan några andra aktörer och att viktiga beslut inte är sådana fattade på EU-nivå. Det kan emellertid tyckas vara rimligt och till och med lämpligt att se medborgarna som berörda eftersom politiska beslut på EU-nivå i slutändan påverkar medborgarna och de har i uppgift att vid val rösta om Sveriges framtid. Ändå är den tillgängliga informationen på Konkurrensverkets webbplats bristfällig på information som berör myndighetens EU-arbete.

Med utgångspunkt i den forskning och utredningar som presenterats kan bristen på information härledas till att roll- och ansvarsfördelningen är otydlig mellan regeringen och förvaltningen. På regeringens hemsida står det ingenting om

deltagandet i EU-kommittéer och myndigheternas information om sitt deltagande i EU-kommittéerna är begränsat. Litteraturen pekar på att det finns en otydlig kring vem som ska göra vad när myndigheterna tar en större roll i policyprocesserna. Och utan att detta regleras i instruktionerna till myndigheterna, har myndigheterna inte det formella ansvaret för kommunikationen. Men när regeringen inte är med i policyprocesserna som de formellt har ansvar för kan de heller inte informera om detta, för de har inte varit närvarande. Myndigheterna hävdar att det är Regeringskansliets ansvar, då de äger frågan (Statskontoret 2015). Enligt Regeringskansliet (kommunikationspolicy 2012) följer informationsansvaret verksamhetsansvaret. Det är en något oprecis uppdelning och förstärker otydligheten i ansvarsfördelningen mellan regering och myndigheterna. Om varken Regeringskansliet eller myndigheterna informerar om arbetet i EU-kommittéerna, visar det att det finns en problematisk oklarhet med vem som har det faktiska ansvaret. I lagstiftningen finns det en brist i regleringen av informationsansvaret, i RF 7 kap 2 § regleras endast att beredning av regeringsärenden ska ske, och hur EU-ärenden ska tolkas är inte helt klarlagt. Därutöver regleras inte informationsansvaret för regeringen men enligt Myndighetsförordningen 6 § ska myndigheterna informera om sitt verkställande arbete. Det finns alltså ingen tydlig uppdelning i lagstiftningen om vem som har det yttersta ansvaret att informera. Inte heller ger Regeringskansliets interna arbetsdokument i form av cirkulär vidare vägledning i frågan. Det blir medborgarna som drabbas när de inte får ta del av vad den offentliga makten sysslar med, vilket i slutändan påverkar möjlighet till ansvarsutkrävande och statens legitimitet.

Statskontorets undersökning (2015) visade att en annan anledning till att myndigheter inte informerade om sitt arbete var att allmänintresset var lågt för deras verksamhet. Men genom ett sådant sätt att resonera borde allmänintresset fortsätta minska om det inte finns någon information att tillgå. En rimligare slutsats borde kanske istället vara att försöka öka intresset istället för att strunta i att informera. Lättillgänglig information för medborgaren är också viktig för att få en snabb översikt över den aktuella politiken, de allra flesta i samhället arbetar och kan inte ägna all övrig tid åt att leta reda på relevant information om EU-arbetet. Insyn i den offentliga verksamheten är av vikt för ett demokratiskt samhälle hävdar både forskare och statliga utredare (Dahl 1989) (SOU 2016:10). Undersökningen av Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Konkurrensverket och Konsumentverket visar på att den tillgängliga informationen överlag är begränsad och inte särskilt informativ. Om inte myndigheterna publicerar tillräckligt med information om sin verksamhet minskas medborgarens möjlighet till insyn vilket vidare påverkar medborgarnas deltagande. För att medborgarna ska uppnå Dahls (1989) krav på upplyst förståelse krävs det av staten att de tillgodoser att det finns kunskap och information om den politiska sfären, annars spelar det mindre roll att det finns forum för medborgarna att uttrycka sina åsikter. Kunskap och information kan nås på olika sätt, men framför allt genom utbildning och offentlig diskussion. För att kunna ha en offentlig diskussion krävs det att medborgarna har tillgång till just



information. I "EU på hemmaplan" (2016:10) hävdas det att EU:s demokratiska underskott också är ett svenskt underskott genom att Sverige delar ansvaret med EU att informera om unionen. Grunden till underskottet består av den kunskapsbrist om EU som finns i samhället. Dels har utbildningsväsendet en stor uppgift i att lära ut om EU som organisation och politiken som förs på EU-nivå men den offentliga makten måste också bidra med lättillgänglig information och kunskap om EU-arbetet. Om det inte finns tillgänglig information om det EU-arbetet som sker borde underskottet öka, vilket ligger på den svenska statsapparatsens axlar att ombesörja. När medborgarna ges kunskap om de politiska frågorna skapas också deltagande då de ökar sitt inflytande, vilket krävs i en demokrati för att ge statsapparaten legitimitet (Lundquist 1992). Insyn behövs för att kunna kräva staten på ansvar på så sätt att verksamheterna redovisas och den offentliga makten tar sitt ansvar, men också för att kunna fastställa vem som är ansvarig för vad (Reichel 2010:29-30). Otydligheten i ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna försvårar inte bara det egna EU-arbetet, utan framförallt försvinner möjligheten för medborgarna att utkräva ansvar när ingen vet vem som har det slutgiltiga ansvaret.

En stor del av den politik vi känner till fattas på EU-nivå och det är inte rimligt i ett demokratiskt samhälle att medborgarna stängs ut från processen. Utan insyn i myndigheternas arbete minskas transparensen och den offentliga makten kan inte granskas, därmed påverkas medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande negativt. Att kunna ställa de folkvalda till ansvar är en viktig del för att uppnå kravet på legitimitet, och utan legitimitet skakas den demokratiska grunden. Förvaltningens förmåga att tillgodose medborgarnas rättigheter påverkar synen på statens legitimitet (Petersson 2009), därmed borde myndigheternas kommunikationskanaler med medborgarna vara av vikt för ett samhälle med demokrati som ledord. Visserligen lyder den svenska statsapparaten under offentlighetsprincipen och allmänna handlingar kan begäras ut, vilket är en del av medborgarnas möjlighet att kontrollera förvaltningen. Det kan därmed argumenteras för att information om myndigheternas EU-arbete finns att tillgå. Men för det krävs det att medborgaren vet vilka handlingar som ska begäras ut. Även om offentlighetsprincipen möjliggör att begära ut allmänna handlingar för att kontrollera myndigheternas arbete, blir den endast illusoriskt om man inte vet vad det finns för handlingar eller ärenden att granska. Därav blir det av vikt att arbetet i EU-kommittéerna blir dokumenterade och tillgängliga för medborgarna.

Uppsatsens frågeställning 'Bristar den offentliga makten i sitt uppdrag att informera medborgarna om sitt arbete med beslut som fattas på EU-nivå?', är givetvis en komplex fråga med många aspekter. Men genom att undersöka frågan kan jag visa att den information som finns tillgänglig på de valda myndigheternas webbplatser är begränsad och är i de flesta fall bristfällig om myndigheternas arbete i kommittéer på EU-nivå. Som jag påpekat ovan är roll- och ansvarsfördelningen otydlig mellan regeringen och förvaltningen, vilket möjligen till del kan förklara bristen på information. Men det kan även finnas andra förklaringar, exempelvis att

myndigheterna inte anser att det finns ett intresse från allmänheten. Frågan är som sagt komplex och det finns ett tydligt juridiskt tomrum som inte riktigt har klarlagts: dels vem som faktiskt har det juridiska ansvaret för att informera och dels hur EU-ärenden ska behandlas, om de ska räknas som regeringsärenden eller ej. Ibland tycks det mig som att ingen verkar ha tänkt särskilt mycket eller djupgående på informationsansvaret inom EU. Ambitionen har på inget sätt varit att generalisera undersökningens resultat, för det skulle en bredare genomgång med fler myndigheter krävas, men resultaten tyder ändå på att det finns ett tomrum i informationstillgången, vilket är ett demokratiskt problem eftersom inte medborgarna får insyn i den offentliga verksamheten.

## 7 Referenser

### Litteratur:

- Bull, Thomas. 2012, *Arvet från Oxenstierna: reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU*, Stockholm: svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), 2012.
- Dahl, Robert Allan. 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Ivarsson, Andreas & Salas, Osvaldo. 2013 "Utvärdering" i Johansson, Vicki & Lindgren, Lena (red.) *Uppdrag offentlig granskning*, Lund: Studentlitteratur, 2013 (Spanien).
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran. 2006, *Från hemvävd till invävd: europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Malmö: Liber, 2006 (Slovenien).
- Johansson, Vicki & Lindgren, Lena. 2013, *Uppdrag offentlig granskning*, Lund: Studentlitteratur, 2013 (Spanien).
- Lundquist, Lennart. 1992, *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur, 1992; (Lund: Studentlitteratur).
- Nergelius, Joakim. 2012 "Om Oxenstiernas ständiga aktualitet" i Bull, Thomas. 2012, *Arvet från Oxenstierna: reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU*, Stockholm: svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), 2012.
- Olsson, Jan. 1999, *EU och demokratin: från svensk horisont*, Lund: Studentlitteratur, 1999; (Lund: Studentlitteratur).
- Petersson, Olof. 2013, *Statsbyggnad: den offentliga maktens organisation*, Lund: Studentlitteratur, 2013 (Spanien); 7., aktualiserade uppl.
- Petersson, Olof. 2009, *Den offentliga makten*, Stockholm: SNS förlag, 2009 (Mölnlycke: Elander); 2., aktualiserade] uppl.
- Pierre, Jon. & Sundström, Göran. 2009, *Samhällsstyrning i förändring*, Stockholm: Liber, 2009 (Spanien).
- Reichel, Jane. 2012 "Hur kontrolleras EU-rätten i Sverige – vad gör riksdagen?" i Bull, Thomas (red.) *Arvet från Oxenstierna: reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU*, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), 2012.

Reichel, Jane. 2010, *Ansvarsutkrävande: svensk förvaltning i EU*, Stockholm: Jure, cop. 2010 (Mölnlycke : Elanders).

Sandberg, Bengt & Faugert, Sven. 2012, *Perspektiv på utvärdering*, Lund: Studentlitteratur, 2012 (Polen); 2, uppdaterade och utk. uppl.

SNS demokratiråd 2010. *Europeiseringen av Sverige*. Rapport från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Stockholm.

Ullström, Anna. 2011, *Styrning bakom kulisserna. [Elektronisk resurs]: regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*, Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2011.

Vedung, Evert. 2009, *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur, 2009 (Ungern); 3, omarb. och uppdaterade uppl.

**Offentligt material:**

EU-kansliet, Cirkulär, 1, 2, 3, 4, 5a, 5b, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 15. Statsrådsberedningen, Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2011/10:KU10.

Prop. 2006/07:1 bilaga 1. *Budgetpropositionen för 2007 Förslag till statsbudget för 2007, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m.*

Proposition 1994/95:112. *Utrikessekretess m.m.*

SOU 1993:80. *Statsförvaltningen och EG*. Utredningen om Statsförvaltningen och EG:s betänkande.

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Styrberedningens betänkande.

SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Förvaltningskommittén 2006 års slutbetänkande.

SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*. Utredningen om delaktighet i EU:s betänkande.

Statskontoret 2015. *Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU*.

Regeringskansliets kommunikationspolicy 2012. Regeringskansliet.

**Webbplatser:**

Jordbruksverket. 2016. [www.jordbruksverket.se](http://www.jordbruksverket.se)

Livsmedelsverket. 2016. [www.livsmedelsverket.se](http://www.livsmedelsverket.se)

Konkurrensverket. 2016. [www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)

Konsumentverket. 2016. [www.konsumentverket.se](http://www.konsumentverket.se)

Regeringen 2016. *Regeringskansliets organisation*. Tillgänglig:  
<http://www.regeringen.se/regeringskansliet/organisation/>. Hämtad 2016-12-08

**Lagar:**

SFS 2007:515. Myndighetsförordning.

SFS 1996:1515. Förordning med instruktion för Regeringskansliet.

SFS 1986:223. Förvaltningslag.

SFS 1974:152. Regeringsform.

SFS 1949:105. Tryckfrihetsförordning.