

Edwardsson, Eva

## Har byråkraterna blivit lagstiftare? Europeiseringens innebörd för lydnds- och lojalitetsplikter för nationella myndigheter

Vid sidan av att nationella myndigheter står i lydndsförhållande till sina respektive regeringar har alla offentliga organ i EUs medlemsländer också ett ansvar för att förverkliga EG-rätten. Det senare följer av lojalitetsplikten som föreskrivs i artikel 10 i EG-fördraget. I praktiken har svenska myndigheter som Konkurrensverket, Livsmedelsverket och Skatteverket alltså två uppdragsgivare. På senare tid verkar kravet på myndigheternas lojalitet gentemot EU ha skärpts. EG-domstolen har uttalat att myndigheterna måste avstå från att tillämpa nationell lagstiftning som mer allmänt minskar gemenskapsrättens effektivitet. I projektet studeras hur myndigheter hanterar de dubbla lojaliteterna. Vad gällande rätt är och hur den kommer till är frågor av betydelse för det demokratiska systemets legitimitet. Projektet syftar till att genom intensiva, strukturerade och jämförande fallstudier undersöka hur tre jämförbara myndigheter i Sverige, Finland och Danmark hanterar situationer där EG-rätt och nationell rätt kommer i konflikt. Projektet kombinerar rättsvetenskaplig och statsvetenskaplig metod. Tillvägagångssättet är att beskriva gällande rätt, analysera hur denna kommer till samt att systematiskt kartlägga skillnader i olika myndigheters sätt att hantera EG-rättens krav, för att på så sätt besvara frågan - har byråkraterna blivit lagstiftare? Arbetet utförs i ett integrerat samarbete mellan rättsvetare och statsvetare.

### Slutredovisning

Eva Edwardsson, juridik, Uppsala universitet

### 2007-2014

Syftet med projektet har varit att beskriva gällande rätt och beskriva hur den kommer till i situationer när den offentliga förvaltningen i Sverige, Finland och Danmark hanterar situationer där EU-rätt och nationell rätt kommer i konflikt. Ett ytterligare syfte har varit att kartlägga skillnader i olika myndigheters sätt att hantera EU-rättens krav. För att begränsa antalet möjliga parametrar förändrades syftet i så måtto att inrikta undersökningen på enbart Sverige och Danmark.

Forskningsprojektet har gett ett mervärde genom det tvärvetenskapliga samarbetet mellan rättsvetenskap och statsvetenskap. Kombinationen av de båda disciplinerna har varit särskilt fruktbar i det grundläggande arbetet med att designa och genomföra intervjuer för att generera kunskap om juridisk tillämpning av EU-rätt i praktiken i olika miljöer. Juristernas metodkunskaper innefattar normalt inte de metoder som vanligen används inom samhällsvetenskaperna för att beskriva och förklara maktstrukturer och offentliga aktörers beteenden. Här har statsvetarna ett viktigt bidrag att lämna till de rättsvetare som vill studera andra nationella kontexter än sin egen, och förstås till de rättsvetare som vill använda andra metoder än de juridiska i sin forskning. Rättsvetaren i sin tur kan berika de statsvetare som står inför uppgiften att förstå var någonstans inom ett visst rättsområde som tolkningsutrymmen kan uppstå av den art att makten att avgöra rättens innehåll förskjuts från de formellt ansvariga lagstiftande organen. Projektets rätts- och statsvetare arbetade därför tillsammans med att designa och genomföra en jämförande intervjustudie. Deltagarna är i efterhand övertygade att ett motsvarande material hade varit mycket svårt att samla in utan denna kombination av kunskaper och erfarenheter. Projektet har genererat ny kunskap och erfarenhet om EU-rättens implementering och tillämpning. Både rättsvetare och statsvetare har tidigare fokuserat på vad de formella lagstiftande organen gör för att införliva EU-direktiv i nationell lagstiftning. Detta är ett allt för begränsat perspektiv som projektet nu alltså bidragit till att vidga. Genom att ta vid där många studier avslutas, det vill säga genom att fråga vad som händer när formella lagstiftningsprocesser är avslutade, har nya insikter kunnat nås. Det är också viktigt att notera att projektet på detta sätt har frigjort sig från den gängse strategin att likställa implementering med införlivandet av direktiv i nationell lagstiftning.

När tjänstemännen i t.ex. en nationell livsmedelsmyndighet i en av EU:s medlemsländer ska tolka

och tillämpa EU-rätten behöver de använda någon form av juridisk metod. I en sådan situation kan den nationella juridiska metoden vara mer eller mindre användbar. Vi är inte först med att konstatera att EU innebär att olika rättstraditioner, och olika juridiska metoder, konfronteras med varandra då EU-rätt ska implementeras i medlemsländerna. Däremot kan vi nu systematisk beskriva vad det betyder i praktiken. Några inbördes sammanlänkade aktiviteter kan här nämnas särskilt. För det första visar projektet att det ibland är oklart när det som kallas formell implementering, hur det går till när EU-rätt införlivas eller görs till del av svensk rätt, egentligen avslutats. För det andra ger projektet detaljerade kunskaper i hur rättsreglerna används, när de betraktas som färdiga. Vårt empiriska arbete har lämnat det bestående intrycket att det är svårt att bestämma när EU-rätten är "färdig", och var i en sådan process som den nationella myndigheten slutar att vara regelskapare och börjar tillämpa.

Projektet har också genererat kunskap om hur byråkrater i olika kontexter uppfattar sin roll i uppgiften att tillämpa EU-regler. Statsvetenskapliga teorier om byråkraters rolluppfattning har använts i ett nytt sammanhang - för att studera nationella byråkrater i EU:s medlemsstater. Tidigare har liknande frågeställningar behandlats, men då nästan uteslutande i relation till det faktum att nationella byråkrater deltar i lagstiftningsprocessers inledande skeden i Bryssel (och liknande forum). Frågan har då varit om deltagande i dessa EU-sammanhang inneburit att byråkraternas rolluppfattning förändrats. Har de till och med utvecklat en ny identitet, som EU:s tjänare snarare än någon annans? Här har en viktig slutsats i tidigare forskning varit att även om så är delvis fallet så är byråkraters rolluppfattningar på relativt stabila. När projektet ställt samma frågor om byråkrater som är verksamma på nationell nivå lämnar det alltså ett empiriskt bidrag genom att fråga sig om också de som aldrig eller mycket sällan konfronteras med EU-miljön i direkt bemärkelse blir påverkade på ett liknande sätt.

På myndighetsnivå kan implementering av EU-rätt kännetecknas av att många av dem som implementerar EU-rätten inte själva är jurister, att rättskällor som anses vara sedvanliga i den nationella rättsordningen saknas eller existerar i mindre utsträckning, att det inom vissa rättsområden som t.ex. livsmedelsområdet sker en rättslig överprövning av myndigheternas beslut i relativt liten utsträckning, att detaljkunskapen om lagstiftningens innehåll är mycket större hos enskilda tjänstemän jämfört med den formella nationella lagstiftaren. I förhållande till rättsstatliga värden som legalitet, transparens, förutsebarhet och möjlighet till ansvarsutkrävande är detta problematiskt och den pluralistiska och flernivåpräglade EU-rätten väcker nya frågor.

Eftersom EU ständigt utvecklats är det tydligt att de slutsatser om nationell tillämpning i olika kontexter som dras i projektet knappast är statiska. Projektets frågeställningar är därmed ständigt aktuella och måste "återbesökas" i framtiden. Projektets jämförande metod har syftat till att hålla fundamentala aspekter av den politiska kontexten och rättssystemen så lika som möjligt. Vi har därför studerat våra forskningsfrågor i länder som är väldigt lika: parlamentariska enhetsstater. Samma frågor skulle med fördel kunna ställas i medlemsstater med andra karaktäristika, vilket genererar nya forskningsfrågor. Det finns anledning att i vissa medlemsstater studera fall där EU-rätten tillämpas på lokal snarare än nationell nivå. Vi vet idag att dessa myndigheter inte bara är passiva mottagare av EU-rätt, utan också på vissa policyområden aktiva medskapare av densamma. Projektets intervjustudie bekräftar att vissa myndigheter/medlemsstater är mer benägna att samarbeta med varandra i mer eller mindre tydliga nätverk än andra. Här uppfattar vi att inte bara den statsvetenskapliga forskningen (som redan till del uppmärksammat fenomenet) utan också rättsvetenskapliga studier är av intresse. Hur kan vi beskriva sådana gemenskaper ur ett rättsvetenskapligt perspektiv, mer precist, finns här vad vi skulle kunna identifiera som gemensamma juridiska metoder?

Projektets internationella förankring består i konferensdeltagande och internationell publicering. År 2011 presenterades ett för deltagarna gemensamt konferensbidrag (Edwardsson, Eva & Wockelberg, Helena 2011: *European Legal Method Practiced in Denmark and Sweden*. Paper presented at the Swedish Network for European Studies in Political Science (SNES) - Conference in Uppsala March 22-23 2011). Samma år deltog Helena Wockelberg i en internationell statsvetarkonferens med deltagare från Europa och USA diskuterade ett papper med titeln "Explaining Practical Implementation in EU Member States: Fragmentation, Policy Content and Role Perceptions" (Wockelberg 2011, Nordic Political Science Association, Vaasa, 9-12/8 2011). Helena Wockelberg har också deltagit i en internationell rättsvetenskaplig

konferens på temat Administrative law beyond the state, där hon gavs möjligheten att tala om statsvetenskapliga perspektiv på EU och EU-rättens implementering.

Deltagarna har kontinuerligt fullgjort den så kallade tredje uppgiften genom att hålla föredrag och dylikt också utanför vetenskapssamhället. Genom föredrag och liknande aktiviteter har projektets frågor och så småningom resultat presenterats. Så var fallet när projektdeltagarna tillsammans besökte den statliga myndigheten Statskontoret för att presentera projektet under rubriken Har byråkraterna blivit lagstiftare? (Statskontoret, 9/2 2010).

Projektets frågeställningar och resultat har också ingått som en del i presentationer av större forskningsmiljöer eller teman. Exempel på det senare är Helena Wockelbergs föredrag om svensk förvaltningspolitik för lärare från Nizhny Universitet i Novgorod (Centre for Russian and Eurasian Studies (UCRS), Uppsala 22/2 2013). Ett annat exempel är hennes presentation (tillsammans med Shirin Ahlbäck Öberg av statsvetenskapliga institutionens förvaltnings- och författningspolitiska forskning för Regeringskansliets beredskapssektion (Uppsala, statsvetenskapliga insitutionen, 24/5 2011). Samma år deltog Helena Wockelberg som föreläsare i en publik serie föreläsning (som kallas Frokost med Bernt) vid Oslo universitet, inbjuden av professor Bernt Hagtvet. Temat för arrangemanget var Rettsliggjøring fra et skandinavisk perspektiv (Oslo, Olso universitet, 7/4 2011).

Projektets två viktigaste publikationer och som ligger till grund för diskussionen om projektets resultat ovan är artiklarna Edwardsson/Wockelberg, European Legal Method in Denmark and Sweden - Using Social Science Theory and Methodology to Describe the Implementation of EU Law som publicerades i tidskriften European Law Journal, Vol 19, No 3 May 2013, pp. 364-381(2013) samt Wockelberg, Helena. "Why 'Multi-Level' and 'Governance' are Concepts of Relevance for our Understanding of Member State Implementation of EU Law", i Lind, Anna-Sara & Reichel, Jane (red) Administrative Law Beyond the State. Stockholm: Liber.

Genom att sikta på publicering i internationella sammanhang, dvs. peer reviewede, engelskspråkiga vetenskapliga tidsskrifter och antologier, har ambitionen genomgående varit att sprida resultaten till en internationell publik.