

Sammanfattning av rapporten

## EU agencies on the move: challenges ahead

Ellen Vos

När EU grundades fanns inga ambitioner om en gemensam förvaltning av EU-politiken. Tanken var att varje medlemsstat på egen hand skulle genomföra de EU-gemensamma besluten. Samtidigt som det fortfarande är grundtanken har det allt närmare europeiska samarbetet ökat behovet av en gemensam förvaltning. Det har nämligen visat sig svårt att få medlemsländerna att tillämpa EU-reglerna på ett likvärdigt sätt utan en tydlig EU-samordning.

Antalet EU-myndigheter började på allvar växa för ungefär 25 år sedan. Idag finns ett fyrtiotal myndigheter etablerade i olika länder inom en lång rad områden, bland annat polissamarbete, livsmedelssäkerhet, jämställdhet, bankväsende, gränskontroll, immaterialrättsfrågor och smittskydd.

Författaren till denna rapport, Ellen Vos, är professor i EU-rätt vid universitetet i Maastricht. Hon menar att EU idag inte skulle klara sig utan sina myndigheter – som verkställande organ fyller de en central roll för kommissionen.

Att beskriva EU-myndigheterna på ett generellt sätt är dock svårt, påpekar hon, eftersom de har varierande funktioner och organisationer. En gemensam nämnare är att de förflyttar EU:s verkställande makt från kommissionens direkta beslutskorridorer till externa organ. Generellt kan EU-myndigheterna också sägas ha en sits mittemellan EU:s institutioner, i synnerhet mellan kommissionen och medlemsländerna. Det betyder att myndigheterna har en tydlig koppling

till sina båda överordnade nivåer: å ena sidan EU:s institutioner (framför allt kommissionen) och å andra sidan medlemsstaterna. Statsvetare brukar påpeka att EU-myndigheterna i första hand ser kommissionen som sin överordnade, men författaren menar att relationen mellan EU-myndigheterna och EU:s medlemsstater också behöver undersökas mer noggrant.

I rapporten uppmärksammar författaren tre huvudsakliga problemområden som uppstått i och med att EU-länderna samarbetar allt närmare på förvaltningsnivå. Problemen berör systemets funktion. Det som behövs är en ordning som ger institutionerna bättre förutsättningar att förverkliga demokratiskt fattade beslut.

Överföring av makt till myndigheterna:  
bristande rättslig grund

Det första problemområdet handlar om hur makt överförs till EU-myndigheterna. Idag används olika rättsliga grunder i fördragen, men endast ett fåtal ger EU:s lagstiftare befogenhet att etablera och överföra makt till EU-myndigheter. En rättslig grund som har använts flera gånger för att upprätta en EU-myndighet är den så kallade "flexibilitetsartikeln", artikel 352. Denna artikel ger EU-lagstiftaren befogenhet att anta en lag om den är nödvändig för att uppnå något av de mål som anges i fördraget, med vissa undantag. EU-domstolen har slagit fast att artikeln kan användas för att upprätta en EU-myndighet. Författaren pekar dock på risken för att möjligheten används fel. Av-

saknaden av en tydligare struktur för maktöverföring innebär exempelvis att frågor om oberoende och ansvarsutkrävande hamnar i skymundan.

*Lissabonfördraget: ett välkommet men inte tillräckligt framsteg*

Genom Lissabonfördraget tydliggjordes kommissionens befogenhet att anta delegerade rättsakter. Det betyder att kommissionen – ett organ där medlemsstaterna inte är representerade – får komplettera eller ändra innehållet i vissa delar av EU-lagarna. Samtidigt stärktes Europaparlamentets och ministerrådets efterhandskontroll av delegeringen. Detta är ett tydligt tecken på att medlemsstaterna ville tydliggöra formerna för den verkställande maktens befogenheter samtidigt som de strävade efter få viss kontroll över dess beslut.

Mot den bakgrunden, menar författaren, är det svårt att förstå varför EU-myndigheterna inte uppmärksammades. Hon konstaterar att det är en påtaglig brist att medlemsländerna inte tog tillfället i akt att identifiera EU-myndigheterna som aktörer till vilka EU-lagstiftaren kan delegera makt. På den punkten borde Lissabonfördraget ha varit tydligare. Situationen riskerar i sin tur leda till problem som rör myndigheternas oberoende och möjligheterna att utkräva ansvar av dem.

Samtidigt konstaterar författaren att Lissabonfördraget innebar vissa förbättringar. Fördraget klarar framför allt att EU-myndigheterna är en del av EU:s verkställande makt, vilket gör att de blir bundna av viktiga konstitutionella EU-principer. Beslut som fattas av myndigheterna måste till exempel vara tillgängliga och begripliga, och beslut som är direkt bindande för enskilda måste kunna prövas av EU-domstolen. Även nationella domstolar kan väcka frågor som rör giltigheten av myndigheternas beslut, inom ramen för så kallade förhandsavgöranden.

Rapportförfattaren välkomnar denna utveckling, som hon menar är nödvändig för att ge ökad legitimitet åt myndigheternas beslut. Samtidigt är hon kritisk till att verkligheten inte återspeglar de konstitutionella framstegen: det är fortfarande oklart hur myndigheterna de facto fattar beslut. Och framför allt saknas tydliga krav på delaktighet, samråd och öppenhet när myndigheterna fattar rättsligt bindande beslut och ger råd om EU-politikens genomförande.

*EU-domstolens ståndpunkt*

EU-domstolen har dömt i mål som rör delegering av makt åt EU-myndigheter, senast i den så kallade *ESMA*-domen från 2014. Domstolen ser inte problem med att EU-myndigheter upprättas, trots att en tydlig rättslig grund saknas i fördragen. EU-domstolen har också bekräftat att makt kan överlåtas åt EU-myndigheter så länge besluten underkastas laglighetsprövning och inte innebär alltför stora skönsmässiga bedömningar, det vill säga självständiga avvägningar. *ESMA*-domen är en uppdaterad version av ett gammalt rättsfall, *Meroni* från 1958, som också bekräftade möjligheten att överlåta makt till EU:s myndigheter. Författaren menar dock att rättsfallen förbiser att de beslut som idag fattas av myndigheterna innebär ett stort utrymme för egna bedömningar i viktiga politiska, sociala och ekonomiska frågor. Eftersom flera myndigheter idag har betydande ansvarsområden menar hon framför allt att mekanismerna för ansvarsutkrävande bör stärkas.

**Myndigheternas oberoende: behov av tydligare regler**

Det andra problemområde som lyfts fram i rapporten är myndigheternas oberoende ställning i förhållande till andra beslutsfattande nivåer. Eftersom systemen för finansiering, bemanning och inte minst funktioner skiljer sig från myndighet till myndighet

är det svårt att säga något generellt också om detta område.

Ett vanligt mönster är dock att medlemsstaterna oftast finns representerade i myndigheternas styrelser. Det betyder att styrelsemedlemmarna många gånger har dubbla hattar, vilket visar att det är viktigt med tydligare former för myndigheternas oberoende ställning. Särskilt viktigt är detta för EU:s övervakande finansiella myndigheter: där ska styrelsemedlemmarna värna om både EU:s och det egna medlemslandets finansiella stabilitet.

Det faktum att myndigheterna är ett mellanting mellan direkta beslutsfattare och verkställare av andras makt tydliggör hur viktigt det är att de inte utsätts för vare sig påtryckningar av enskilda medlemsländer eller andra politiska påtryckningar.

Många EU-myndigheter är verksamma inom områden med kommersiella intressen, som livsmedels- och läkemedelsområdet. Författaren menar att det behövs ett tydligt regelverk för när exempelvis höga myndighetschefer går till näringslivet.

Kontroll av myndigheterna: gällande system försvårar ansvarsutkrävande

Det tredje problemområde som diskuteras i rapporten handlar om hur det är tänkt att myndigheterna ska kontrolleras och ställas till svars för sina beslut. Som nämndes ovan saknas tydliga strukturer för detta i fördraget. Istället är det sekundärrätten – lagar som är rättsligt underordnade fördraget – som innehåller ramarna för myndigheternas befogenheter, finansiering, styrelsesammansättning och grundläggande principer.

Det går att identifiera två parallella system: det ena fokuserar på förhandskontroll (*ex ante*) och det andra

på efterhandskontroll (*ex post*). Den mest centrala formen av förhandskontroll utövas av Europaparlamentet och rådet i egenskap av lagstiftare. Genom sekundärrättslagstiftningen kan de styra hur myndigheternas verksamheter ska begränsas och kontrolleras. I förhandskontrollen ingår också att välja vem som görs till myndighetschef över verksamheten.

Efterhandskontrollen kan likställas med hur myndigheternas beslut följs upp. Den typen av kontroll utesluter att aktören lägger sig i redan fattade beslut, vilket gör att efterhandskontrollen kan begränsas till fem olika typer av ansvarsutkrävande: i) chefernas ansvar för verksamheten, ii) Europaparlamentets och rådets politiska ansvar i egenskap av lagstiftare, iii) Europeiska ombudsmannens ansvar i egenskap av kontrollant av EU:s allmänna administrativa regler, iv) EU-institutionernas ekonomiska ansvar och v) EU-domstolens lagprövning, som säkerställer rättsligt ansvar.

Författaren medger att majoriteten av EU-myndigheterna i första hand har en rådgivande funktion, men att exempelvis myndigheterna på livsmedels- och läkemedelsområdet (EMA och EFSA) ger så pass tunga råd att de förutsätter tydliga strukturer för ansvarsutkrävande. Dagens system gör det i praktiken svårare att faktiskt ställa myndigheterna till svars för deras beslut. En ytterligare omständighet som försvårar ett effektivt ansvarsutkrävande är att det finns spänningar mellan hur kommissionen, rådet och medlemsstaterna ser på myndigheternas roller.

### Rekommendationer

Sammanfattningsvis pekar författaren ut några vägar som kan ge EU-myndigheterna en tydligare rättslig och politisk inramning. Det handlar om följande: i) EU-myndigheternas konstitutionella ställning i fördragen bör klargöras, eftersom EU:s verkställande

---

Rapporten kan laddas ned från [www.sieps.se](http://www.sieps.se)

makt har blivit påtagligt större genom myndigheternas verksamhet, ii) medlemsstaterna bör se över ramarna för delegeringen av makt till myndigheterna, som de gjort när det gäller kommissionen i artiklarna 290–291 FEUF och iii) myndigheterna bör inte få så olika uppgifter att de upphör att vara myndigheter i strikt mening och övergår till att bli politiska aktörer.

Slutligen menar hon att det är en uppgift för både forskare och beslutsfattare att göra en grundlig översyn av hur EU-myndigheternas oberoende ska tryggas och hur myndigheterna ska kunna ställas till svars för sina beslut.