

Transparency and stakeholder participation in executive EU lawmaking

MARIA STRÖMVIK (maria.stromvik@svet.lu.se)

Deputy Director, Centre for European Studies, Lund University

JELLE VERHEIJ (jelleverheij@gmail.com)

Junior Policy Analyst (EU Health and Pharmaceutical Policy), FiscalNote Europe

Swedish summary - Full report available from 29 September 2022 at: cfe.lu.se

Svensk sammanfattning

Möjligheten för intressenter att delta i lagstiftningsprocessen är en viktig del av alla demokratiska system. Inom EU finns utarbetade rutiner för detta, särskilt för den ordinarie lagstiftningsproceduren. Vi vet dock mindre om hur intressenter i realiteten får tillfälle att delta i anslutning till de mer "tekniska" lagar som EU-kommissionen antar på delegation från rådet och Europaparlamentet. Användningen av *delegerade akter*, som utgör en sådan form av "följdlagstiftning," har ökat markant under det senaste decenniet. Som en följd har också frågan om intressenters deltagande när kommissionen antar dessa akter blivit en allt viktigare fråga.

Syftet med denna studie var att inventera de reella möjligheterna för intressenter att delta, både via olika samrådsformer som kommissionen använder och genom deltagande i kommissionens expertgrupper. Vi skapade en unik databas över alla delegerade akter som antagits mellan år 2010 och 2021 (totalt 1 254 akter) och kartlade möjligheterna för intressenter att komma till tals i processen för varje individuell akt. Detta gjorde det möjligt för att dra slutsatser om frekvensen av samråd från kommissionen, frekvensen av intressenters deltagande i kommissionens expertgrupper och skillnaderna mellan olika sektorer eller frågeområden. Det gjorde det också möjligt för oss att lite tentativt resonera om dessa handlingar verkar bli mer "politiska" över tid.

Det visade sig, för det första, att endast 43 procent av de delegerade akterna hade remissbehandlats öppet via den fyraveckorsperiod som föreskrivs i kommissionens *Strategi för bättre lagstiftning*. Mer än hälften av akterna var med andra ord aldrig öppna för allmänheten för kommentarer innan de antogs. Ytterligare 29 procent av akterna hade blivit föremål för någon annan form av mer riktade samråd. Den relativt låga siffran kunde inte helt förklaras med att EU-myndigheter ibland hade förberett akterna (och ansvarat för eventuella samråd) och inte heller med att ett brådskande förfarande ibland hade använts.

Det fanns också stora skillnader mellan olika sektorer. Inom exempelvis handel och sjöfart hade det skett väldigt få öppna samråd, medan möjligheter för intressenter att komma med synpunkter var ganska stora inom exempelvis klimat- och miljöområdena. Öppenheten förefaller alltså att variera mellan kommissionens olika generaldirektorat.

Vi fann också att en av fem delegerade akter verkade ha antagits utan ett expertgruppsmöte. De flesta av dessa akter hade inte heller varit föremål för en fyraveckors öppen remissrunda. Till stor del (men inte helt) tycks detta förklaras av att EU-myndigheter förberett texterna.

Bara för drygt 11 procent av de akter som hade diskuterats vid ett eller flera expertgruppsmöten hade icke-statliga intressenter varit *medlemmar* i gruppen. I ytterligare 9 procent av dem hittade vi icke-statliga intressenter som *observatörer*. De flesta expertgrupper inkluderade endast statliga experter från medlemsländerna.

Även här var det mycket stora skillnader mellan olika sektorer. Medan 93 procent av GD CLIMA:s akter hade diskuterats i expertgrupper med icke-statliga intressenter som medlemmar, hade GD AGRI, GD MARE och GD TRADE inga akter alls som hade diskuterats i expertgrupper med icke-statliga intressenter som medlemmar. Även GD Miljö och GD FISMA fick väldigt låga poäng.

Vi noterade också att expertgruppernas möten många gånger ägde rum innan den fyra veckor långa remissrundan hade avslutats, vilket väckte frågor om möjligheten för experterna att ta hänsyn till intressenternas feedback i sina diskussioner.

Slutligen försökte vi tentativt undersöka påståendet att dessa akter ibland är mer än "tekniska" och har närmat sig det "politiska." Vi valde att använda antalet svar under den fyra veckor långa remissrundan som en grov (och ganska osäker) indikator. Vi fann att andelen akter som fått inget eller ett svar har minskat över tiden, medan andelen akter som fått tio eller fler svar har ökat. Det kan signalera att det finns ett större antal akter som innehåller mer "politiska" frågor än tidigare, men det kan också finnas andra förklaringar till det ökande antalet svar.

Sammantaget har denna explorativa studie förhoppningsvis öppnat upp för fortsatt debatt och visat på vikten av framtida forskning. För att EU ska fungera demokratiskt är intressenternas deltagande i unionens lagstiftningsprocess alltför viktigt för att ignoreras.

* * *