

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2002 rd

Statsrådets utredning med anledning av kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 12 oktober 2001 statsrådets utredning med anledning av kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU (E 86/2001 rd) till grundlagsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statssekreteraren för EU-ärenden Alec Aalto, statsrådets kansli
- enhetsdirektör Jaana Jääskeläinen, justitieministeriet
- professor Seppo Laakso
- politices doktor, forskningschef Teija Tiilikainen.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Matti Wiberg.

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslaget

Kommissionen gav den 25 juli 2001 en vitbok om styrelseformerna i EU (governance). Vitboken handlar om hur unionen använder den makt som den har fått av folket och hur de politiska processerna i sammanhanget skall omstruktureras för att göra unionens politik mera konsekvent och demokratisk och för att föra unionen närmare medborgarna. De föreslagna reformerna i vitboken kan i första fasen genomföras utan ändringar i fördragen. Vitboken innefattar ändringsförslag som berör fyra strategiska prioriteringar: 1) Vidgad delaktighet och ökad insyn, 2) bättre politiska beslut, lagstiftning och genomförande, 3) internationella styrelseformer och 4) målinriktade EU-institutioner.

Regeringens hållning

I en promemoria från EU-ministerutskottet den 5 oktober 2001 framhåller statsrådets EU-sekretariat hur viktigt det är att unionen utvecklar goda styrelseformer för att förstärka sin demokratiska legitimitet.

Vitboken syftar i första hand till att förstärka gemenskapsmetoden. Finlands mening är att gemenskapsmetoden absolut bör utvecklas så att lagstiftningsprocessen i sin helhet blir så öppen och effektiv som möjligt och resulterar i högkvalitativa lagar. Kommissionen bör i sin lagberedning utgå från bästa tillgängliga expertis och öppen utfrågning av parter. Det behövs större effektivitet i rådets och parlamentets beslutsprocesser, inte minst i medbeslutandeförfarandet. Kommissionens och medlemsstaternas roll i att genomföra rättsakter måste klarläggas utifrån ett

nytt beslut om kommittébehandling. Unionens institutioner skall koncentrera sig på sina primära uppgifter utifrån befogenheterna i fördragen.

Kommissionen kommer med välmotiverade förslag till principer för en god förvaltning inom området för vidgad delaktighet och ökad insyn: öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens. Öppenheten är den centrala politiska ambitionen för Finland. Utöver de här principerna lyfter Finland fram medborgarnas rätt till en god förvaltning som den sägs ut i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Finland är för en starkare oberoende ombudsmannainstitution i Europa. Att utöva tillsyn över verkställigheten av gemenskapsrätten i medlemsstaterna anses falla sig naturligare för gemenskapens och medlemsstaternas domstolar och kommissionen. Finlands syn är den att en starkare roll för Europaparlamentets utskott för framställningar inte är motiverad inom denna tillsyn.

Inom området bättre politiska beslut, lagstiftning och genomförande är det viktigt att institutionernas roll och ansvar som utövare av den lagstiftande och verkställande makten klarläggs utifrån fördragsbestämmelserna. Lagstiftningsprocessen måste bli snabbare. Finland anser att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har

ett nära samband med en god förvaltning. Planerna på ett program för förenklad lagstiftning är lovvärda. Vad gäller genomförandet ställer sig Finland helt öppet till s.k. trepartsavtal mellan kommissionen, den centrala och den regionala eller lokala förvaltningen i medlemsstaterna. Finland är i princip för mera flexibel ramlagstiftning, även om det anser att lagstiftningsinstrumenten bör utnyttjas i enlighet med sin ursprungliga karaktär.

Finland omfattar kommissionens syn att unionen bör handla mera konsekvent för att precisera sin roll utåt och för att nå bättre resultat i sin externa verksamhet. Här bör också unionens agerande i multilaterala organisationer vägas in. Om unionen handlar samordnat och effektivt har den de bästa möjligheterna att påverka framväxten av en global reglering och främja principer som är viktiga för unionsmedborgarna.

Vad gäller målinriktade EU-institutioner är det viktigt att unionen fastställer långsiktiga mål och en övergripande politisk strategi. Finland tillstyrker fleråriga arbetsplaner. Det behövs effektivare samordning av rådet i dess olika kombinationer och allmänna rådets samordnande funktioner bör förstärkas utifrån slutsatserna från Europeiska rådet i Göteborg.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I sin vitbok tar kommissionen upp många vittomfattande frågor som berör unionens framtid. Grundlagsutskottet omfattar EU-ministerutskottets preliminära ståndpunkter för Finland. I detta sammanhang vill utskottet se närmare på den punkt i EU-sekretariatets promemoria där Finland understryker medborgarnas rätt till en god förvaltning som den skrivits in i EU-fördraget. Denna synpunkt behövs enligt promemorian för att komplettera vitbokens ambitioner på att ut-

veckla goda styrelseformer. Ställningstagandet träffar rätt, menar utskottet.

De allmänrättsliga principerna spelar en central roll inom unionens förvaltningsrätt, eftersom den skrivna gemenskapsrätten inte innehåller ett enhetligt och heltäckande förvaltningsrättsligt rättsaktssystem. I fördragen ingår bara några få allmänna bestämmelser med förvaltningsrättslig betydelse, som förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 12 i EG-fördraget. Bestämmelserna om rätt till god

förvaltning i artikel 41 i EU-fördraget¹ gäller med stöd av artikel 51 unionens institutioner och också medlemsstaterna och deras myndigheter, då de tillämpar EU-rätt. Europeiska ombudsmannens regler för god förvaltning gäller i sin tur de anställda vid unionens institutioner och relationerna mellan dem och allmänheten.

Gemenskapens sekundärrättsliga förvaltningsrättsliga regelverk kan omfatta inte bara unionens institutioner utan också myndigheterna i medlemsstaterna då de verkställer gemenskapsrätten. Än så länge omfattar sekundärrätten bara några få förvaltningsrättsliga rättsakter av allmänt slag. Det slag av explicita procedurregler som skulle binda myndigheternas förfarande i medlemsstaterna när de tillämpar gemenskapsrätten finns närmast inom konkurrensrätten och i regelverken för tullväsendet och den gemensamma jordbrukspolitik. Dessutom är medlemsstaterna och deras myndigheter bundna av allmänna rättsprinciper när de tillämpar gemenskapsrätten nationellt².

De materiella rättsprinciper som gäller förvaltningen generellt, såsom likställighet, proportionalitet, rättssäkerhet och tillitsskydd, stöder sig på gemenskapsdomstolarnas praxis. Vad gäller de förvaltningsprocessuella principerna eller procedurprinciperna ger rättspraxis uttryck för strävan att garantera en god förvaltning och att säkerställa en omfattande och effektiv domstolskontroll i tillämpningen av gemenskapsrätten.

I gemenskapsrätten fäster man dels avseende vid begreppet god förvaltning, dels vid förfarandets rättsstatsgarantier med tillhörande rätt för envar att försvara sig. Med dem avses i gemenskapsrätten alla metoder som en part har till sitt

förfogande för att försvara sina rättigheter och intressen mot det allmänna. Förpliktelsen att ta hänsyn till rätten till försvar är en rättsprincip av grundläggande karaktär i gemenskapsrätten. De viktigaste principerna för en god förvaltning och rätten till försvar är skyldigheten att höra parter³ och partsoffentlighet för handlingar i samband med den⁴, skyldigheten att motivera beslut⁵ och garantierna för ett effektivt rättsskydd. Vid sidan av garantierna för en god förvaltning⁶ har man dessutom fäst avseende vid skyldigheten att omsorgsfullt reda ut saken, förbudet mot missbruk av prövning och procedurer, kravet på att ärendet skall behandlas utan dröjsmål och att beslutet skall tillkännages i tillbörligt förfarande samt rådgivningsskyldigheten.

Utgångspunkten för rättsskyddet i efterhand i unionen är det nationella rättegångsförfarandets autonomi. I gemenskapsrätten ingår också då ett krav på tillgång till rättsskydd och ett effektivt och likvärdigt rättsskyddsförfarande. Med tillgång till rättsskydd avses vars och ens rätt att få innehållet i en angiven rättighet eller skyldighet upptagen till avgörande hos ett oberoende rättskipningsorgan i ett förfarande som uppfyller villkoren för en saklig rättegång. Detta gäller också beslut som myndigheter i medlemsstaterna fattar om tillämpning av gemenskapsrätten⁷. Utifrån effektivitetskravet får de nationella processbestämmelserna inte göra det praktiskt omöjligt eller oskäligt svårt att hänvisa till gemenskapsrätten. Analogiprincipen kräver i sin tur att en medlemsstats processuella bestämmelser inte får vara mindre gynnsamma då det gäller att hävda rättigheter som garanteras i gemenskapsrätten än i situationer som gäller likadana

¹ EG:s förstainstansrätt har i ett avgörande helt nyligen för första gången åberopat stadgan om de grundläggande rättigheterna till stöd för avgörandet, dvs. dess artikel 41 och dessutom artikel 47 om effektiva rättsmedel; se T-54/99 *max mobil Telekommunikation Service GmbH v. kommissionen*, dom 30.1.2002, punkt 48 och 57.

² Se C-107/97 *Max Rombi, Arkopharma och Union générale des consommateurs Que choisir*, dom 18.5.2000, punkt 65.

³ Se C-135/92 *Fiskano v. Commission* 1994, I-2885 och T-260/94 *Air Inter v. kommissionen* 1997, II-997.

⁴ Se C-310/93 *BPB Industries och British Gypsum v. kommissionen* 1995, I-865.

⁵ Se C-166/95 *Kommissionen v. Frédéric Daffix* 1997, I-983 och C-70/95 *Sodemare v. Regione Lombardia* 1997, I-3395.

⁶ Se T-183/97 *Carla Micheli m.fl. v. kommissionen* 1997, II-1473.

⁷ Se 222/86 *Unectef v. Heylens* 1987, 4097.

krav som bygger på medlemsstaternas nationella rätt.

Förvaltningsrätten i Europeiska unionen bygger inte på exakt samma principer som den nationella ordningen i medlemsstaterna. Detta beror på att gemenskapsrätten i sak är bunden vid fördragsfästa uppgifter samt på gemenskapsrättens särskilda mål och rent allmänt på dess speciella karaktär. Fransk förvaltningsrätt spelade ursprungligen en stor roll inom gemenskapen, men numera har tysk förvaltningsrätt fått en central ställning. Proportionalitets- och tillits-skyddsprinciperna har till exempel tagits över från tysk rätt. Brittisk tradition har i sin tur påverkat framväxten av principerna om rätt till för-svar och processuella faktorer.

Med tanke på framtiden är det viktigt att förvaltningsrätten i medlemsstaterna inte delas upp i två delar, en gemenskapsrättslig och en nationell förvaltningsrätt. För att värna en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten är det motiverat att de centrala principerna i unionens förvaltningsrätt kodifieras som skrivna normer. I samband med kodifieringen kan man lösa hittills utestående och öppna förvaltningsrättsliga frågor som ömsesidigt erkännande av förvaltningsbeslut. Principen om ömsesidigt erkännande omfattar numera alla fyra grundläggande friheter, men det är till exempel inte helt klart i vilket för-

farande ett förvaltningsbeslut skall erkännas i en annan medlemsstat.

Det gemenskapsrättsliga kravet på effektiv och enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten i alla medlemsstater talar för en kodifiering av de förvaltningsrättsliga normerna. Den förestående utvidgningen av unionen lägger ytterligare kol på kodifieringskravet. Grundlagsutskottet har den uppfattningen att Finland har skäl att överväga att väcka ett officiellt initiativ om kodifiering av de förvaltningsrättsliga normerna. Detta faller sig desto naturligare eftersom garantierna för en god förvaltning finns inskrivna i vår grundlag och Finland har spelat en aktiv roll i utformningen av artikel 41 om god förvaltning i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna liksom i utvecklingen av öppenhetsbestämmelserna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

*att utskottet i sig omfattar statsrådets
ståndpunkt och*

*att utskottet föreslår övervägande av ett
officiellt initiativ om kodifiering av
unionens förvaltningsrättsliga normer.*

Helsingfors den 27 februari 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd

Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.