

## STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2002 rd

### Statsrådets utredning med anledning av kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU

*Till statsrådet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Statsrådet lämnade den 5 oktober 2001 en utredning i enlighet med 97 § grundlagen till stora utskottet med anledning av kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU. Stora utskottet har beslutat lämna utlåtande om vitboken till statsrådet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet tog upp saken den 9 november 2001 vid ett av de seminarier som ordnas med sex månaders mellanrum med de finländska ledamöterna av Europaparlamentet. Sakkunnig vid seminariet var *Alec Aalto* från statsrådets kansli.

##### **Samband med andra handlingar**

Utskottet har fått utlåtanden om statsrådets utredning av grundlagsutskottet (GrUU 3/2002 rd), finansutskottet (FiUU 29/2001 rd), förvaltningsutskottet (FvUU 20/2001 rd), jord- och skogsbruksutskottet (JsUU 29/2001 rd), framtidsutskottet (FrUU 4/2001 rd) och miljöutskottet (MiUU 20/2001 rd). Utlåtandena ingår som bilagor till detta betänkande.

##### **Rapportör**

Med stöd av 4 § i riksdagens arbetsordning har utskottet utsett Kirsi Piha /saml till rapportör vid behandlingen.

#### UTREDNINGEN

##### **Det huvudsakliga innehållet i kommissionens vitbok**

Styrelseformerna i EU kännetecknas av fem principer: 1) Öppenhet, som avser att institutionerna bör arbeta öppnare, informera bättre och använda ett lättillgängligare och begripligare språk, 2) Delaktighet, som avser bred delaktighet i planering, beslutsfattande och genomförande av EU:s politik, 3) Tydlig ansvarsfördelning, som avser en tydligare rollfördelning i lagstiftning och verkställighet i olika faser och på olika nivåer, 4) Effektivitet, som avser att de politiska

besluten måste vara effektiva och fattas vid rätt tidpunkt, m.a.o. att politiken skall vara rätt avpassad efter målen och genomföras på rätt nivå, 5) Konsekvens, som avser en konsekvent och lättbegriplig politik, starkt politiskt ledarskap och stark ansvarskänsla.

Vitboken kommer med ändringsförslag i fyra avsnitt: 1) bättre delaktighet och större öppenhet, 2) bättre politiska beslut, lagstiftning och genomförande, 3) bidrag till internationella styrelseformer och 4) tydligare mål för politiken och institutionerna.

### **Bättre delaktighet och större öppenhet**

Kommissionen lägger förslag om hur informationen kan göras bättre och en regelbunden dialog upprättas på regional och lokal nivå. Den vill införa trepartsavtal för att EU:s politiska beslut skall kunna genomföras flexiblare. Samråd och dialog skall vara en självklarhet i alla institutioner. Kommissionen vill upprätta minimikrav för samråd. Den vill engagera det civila samhällets nätverk för ett mera systematiskt och aktivt samarbete.

### **Bättre politiska beslut, lagstiftning och genomförande**

Under 2002 kommer kommissionen att publicera riktlinjer för insamling och användning av sakkunnigutlåtanden i kommissionen. Vidare kommer kommissionen att lägga fram en handlingsplan för bättre lagstiftning och att inom den ramen förespråka användning av olika politiska instrument (förfordningar, ramdirektiv, riktlinjer och rekommendationer, samreglering och öppen samordning). Den skall inrikta sina förslag på väsentligheter och ge ökat utrymme för tillämpningsföreskrifter för de tekniska detaljerna i förslagen. Samma krav ställs på rådet och parlamentet. Kommissionen vill inleda ett ambitiöst program för att se över och förenkla gällande lagstiftning. Den utfäster sig att ta tillbaka sina förslag om behandlingen ser ut att fördröjas och att påskynda lagstiftningsprocesserna. Kommissionen kommer att fastställa kriterier för inrättande av nya tillsynsmyndigheter. Den avser att föreslå partnersamverkan med de nationella förvaltingarna för att förbättra gemenskapsrättens tillämpning.

### **EU:s bidrag till internationella styrelseformer**

Kommissionen framhåller att unionen först måste genomföra en reform av styrelseformerna på hemmaplan om den skall kunna argumentera för förändring på internationell nivå. Unionen skall analysera effekterna av sin egen politik i ett globalt sammanhang. Det måste större aktivitet till i

riktning mot internationella nätverk. Internationella organisationer måste göras synligare och få större befogenheter och unionen måste kunna tala med en enda röst i dem.

Kommissionen kommer att förbättra dialogen med tredje länder. Under 2002 avser den att stimulera till en diskussion om hur unionen kan bidra till en djupgående reform av multilaterala institutioner och att föreslå en översyn av hur unionen företräds internationellt inom ramen för gällande fördrag och att lägga förslag om ändringar för regeringskonferensen 2004.

### **Tydligare inriktning på unionens politiska program**

Kommissionen anser att unionen klarare bör formulera sina långsiktiga mål. Om hållbar utveckling är det övergripande målet kan de långsiktiga målen till exempel handla om att utveckla mänskliga resurser, kunskap och färdigheter, förstärka social sammanhållning och konkurrenskraft, ta itu med utmaningar inom miljöområdet, stödja regional mångfald och bidra till fred och stabilitet.

Kommissionen kommer att främja en debatt om de strategiska prioriteringarna inom ramen för sin femåriga mandatperiod. Kommissionen intar en framträdande roll inte minst i förberedelserna för toppmöten. För Europeiska rådet gäller det att stärka sina positioner som vägvisare vid sidan av kommissionen i stället för att befatta sig med detaljer.

### **Sammanfattning av kommissionens förslag**

Kommissionen förespråkar en ökad användning av gemenskapsmetoden och att alla institutioner koncentrerar sig på sina huvuduppgifter. Det krävs inga större ingrepp i fördragen för att rucka på institutionernas arbetsmetoder när det gäller lagstiftning och andra beslut med stor bärvidd. Kommissionen bör få ökade befogenheter att bestämma hur politiken skall verkställas för att beslutsprocesserna skall bli snabbare och ansvarsfördelningen tydligare.

Det generella målet är att genomföra de fem principerna för EU:s styrelseformer, bestämma

institutionernas viktigaste uppgifter och förstärka gemenskapsmetoden. Dessa kan anses utgöra kärnan i vitboken. De utstakar kommissionens riktlinjer också för debatten om unionens framtid.

### ***Regeringens preliminära ståndpunkt***

#### **Allmänt**

En utveckling av styrelseformerna i EU är enligt regeringens mening en utomordentligt angelägen uppgift för att unionen skall få ökad demokratisk legitimitet. Trots vissa brister erbjuder kommissionens vitbok en god och bred grund för en analys av principerna EU styrelseformerna i EU och möjligheterna att utveckla relationerna mellan unionens institutioner och medlemsstaterna på central, regional och lokal nivå. Enligt regeringen kräver vissa av kommissionens institutionella förslag fördragsändringar längre fram. De kommer möjligen att tas upp i debatten om EU:s framtid och nästa regeringskonferens.

Regeringen ser det som mycket viktigt att gemenskapsmetoden förbättras så att lagstiftningsprocessen i sin helhet blir så öppen och effektiv som möjligt och för att den skall resultera i högkvalitativa lagar. Lagberedningen i kommissionen skall anlita bästa tillgängliga expertis och öppet samråd med parter. Beslutsfattandet i rådet och parlamentet skall göras mera dynamiskt framför allt i medbeslutandeförfarandet. Kommissionens och medlemsstaternas verkställighetsuppgifter skall tydliggöras utifrån ett nytt beslut om kommittéförfarandet. Unionens institutioner skall koncentrera sig på sina primära uppgifter utifrån de befogenheter fördragen gett dem.

#### **Vidgad delaktighet och ökad insyn**

Enligt regeringen är ökad insyn ett centralt politiskt mål för Finland. Det bör här förstås som avseende både handlingars offentlighet och arbetskulturen i stort. Vidare lyfter regeringen fram medborgarnas rätt till en god förvaltning enligt EU-fördraget. I vitboken nämns inte alls att de

olika institutionerna på senare tid antagit regler om goda styrelseformer. Denna aspekt är ett nödvändigt komplement till ambitionerna i dokumentet.

Regeringen efterlyser största möjliga öppenhet i beredningen av lagstiftning. I praktiken är det i alla fall de nationella förvaltningarna och parlamenten som har ansvaret för kontakter med den regionala och lokala förvaltningen och frivilligorganisationerna i EU-frågor. Hänsyn bör också tas till självstyrande områden, som Åland i det finländska systemet.

#### **Bättre politiska beslut, lagstiftning och genomförande**

Regeringen ser det som mycket viktigt att institutionerna i sin utövning av den lagstiftande och verkställande makten får en tydligare roll- och ansvarsfördelning utifrån fördragen. Lagstiftningsprocessen bör drivas på i både rådet och parlamentet.

Enligt regeringen har subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ett nära samband med en god förvaltning. I ett protokoll till Amsterdamfördraget sägs subsidiaritetsprincipen innebära att alla institutioner är skyldiga att alltid i varje enskilt fall bedöma den riktiga regleringsnivån för en åtgärd.

Regeringen förordar ett övergripande program för att förenkla lagstiftningen. Den förespråkar i princip flexiblare ramförfattningar. Lagstiftningsinstrumenten bör anlitas enligt deras ursprungliga syfte: genom förordningar garanteras en adekvat konvergens på gemenskapsnivå och genom direktiv tillgodoses nationella olikheter i den slutliga verkställigheten. Regeringen har en öppen inställning till samreglering. Till öppen samordning ställer den sig däremot mera reserverat.

#### **EU:s bidrag till internationella styrelseformer**

Regeringen omfattar kommissionens bedömning att unionen måste vara mera konsekvent för att kunna tydliggöra sin roll utåt och uppnå bättre resultat i sina relationer med tredje länder. De

instrument som står till unionens förfogande i relationerna med tredje länder skall nyttiggöras fullt ut för att fullfölja gemensamma mål. Också gemenskapslagstiftningens systematik förutsätter en tillräckligt långtgående samordning mellan kommissionens olika sektorer och effektiv kombinerings av politiska instrument. Kravet på konsekvens gäller också rådet och Europaparlamentet.

Regeringen framhåller att unionen måste agera samordnat och effektivt också i ett internationellt sammanhang för att kunna bidra till att utveckla internationella styrelseformer och främja principer som är viktiga för unionsmedborgarna. Medlemsstaternas och kommissionens samordningsskyldighet bör lyftas fram. Regeringen

välkomnar kommissionens föresats att komma med förslag om detta.

### **Tydligare inriktning på EU:s politiska program**

Det är viktigt att unionen har en långsiktig och övergripande planering. Institutionerna skall fortlöpande utvärdera unionens prioriteringar och framtida utmaningar. Regeringen förordar fleråriga handlingsplaner till grund för Europeiska rådets uppläggning av verksamhetsstrategier och förstärkta politiska riktlinjer för unionen. På detta sätt kan Europeiska rådet koncentrera sig på att styra politiken och följa upp gemensamt fastlagda mål.

## **UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN**

### **Motivering**

#### **Allmänt**

Utskottet har tidigare understrukt betydelsen av en god förvaltning och uttalat sitt stöd för en utveckling av styrelseformerna i EU (StoUU 4/2001 rd, s. 14/II). Utskottet omfattar regeringens syn att det är viktigt att utveckla styrelseformerna för att unionen skall kunna bevara och stärka sin effektivitet och demokratiska legitimitet. Styrelseformerna i EU skall kunna utvecklas också utan ingrepp i fördragen. Många av de nödvändiga förändringarna är i själva verket av sådan typ att det i dem snarare är fråga om nya arbetsmetoder och en ny verksamhetskultur än om uttryckliga beslut. Förändringsprocessen kan bli utdragen. Men kommissionens vitbok är ett välkommet steg i reformen — också om den är bristfällig i vissa delar. Det är skäl att fortsätta och förstärka denna reformprocess.

De principer för en god förvaltning som kommissionen lägger fram, öppenhet, delaktighet, tydligt ansvar, effektivitet och konsekvens, är givetvis lovvärda. Förteckningen kan kompletteras, precis som stora utskottet på flera ställen gör i sitt utlåtande StoUU 4/2001 rd om Europas

framtid, med en förenklad förvaltning och beslutsprocess, större begriplighet, acceptabilitet, disciplin och förutsebarhet. Men en uppräknings av goda principer i sig leder ingen vart om det inte sker verkliga reformer i verksamhetskulturen och arbetsmetoderna.

I kommissionens vitbok behandlas principerna mycket institutions- och systemcentrerat. Vitboken koncentrerar sig framför allt på beslutsfattande, styrelse ("governance") snarare än förvaltning, förvaltningsförfaranden eller vad medborgarna har rätt att förvänta sig av förvaltningen ("administration" eller "administrative behaviour"). Så har till exempel öppenheten i första hand uppfattats som en möjlighet att delta i kommissionens samrådsförfaranden och information från institutionerna, medan insatser för att förbättra handlingars offentlighet samt insyn i och möjlighet att följa upp beslutsfattandet förbigås. *Utskottet menar därför att infallsvinkeln i debatten om styrelseformerna i EU bör vidgas så att det också ges rum för unionsmedborgarnas rätt till en god förvaltning, garantier för att förvaltningsförfarandet följer rättsstatsprincipen och rätt till försvar samt rätt att få tillgång till handlingar. Dessa rättigheter ingår i artikel 41 och 42 i Europeiska unionens stadga om de*

*grundläggande rättigheterna, vissa bestämmelser i fördraget och vissa rättsliga principer som EG-domstolen lagt fast. Också Europeiska ombudsmannen och Europaparlamentet har krävt att dessa rättigheter skall ges rum i det fortsatta arbetet. Grundlagsutskottet har i utlåtande (GrUU 3/2002 rd) för sin del uppmärksammat behovet av att kodifiera unionens centrala förvaltningsrättsliga principer.*

Vitboken nämner som generellt mål att förstärka den s.k. gemenskapsmetoden. Med denna metod avses vanligen att unionen fattar sina beslut inom ramen för gemenskapens institutionella struktur. Kommissionen har exklusiv initiativrätt, besluten fattas i ministerrådet, helst med kvalificerad majoritet, och även Europaparlamentet deltar i lagstiftningsbesluten genom medbeslutandeförfarandet. Gemenskapsmetoden omfattar också EG-domstolens juridiska kontroll. Stora utskottet konstaterar i sitt utlåtande (StoUU 4/2001 rd, 3/II) att "den så kallade gemenskapsprincipen har visat sig fungera väl inom de sektorer där kompetens har förts över på överstatlig nivå". Gemenskapsmetoden kunde anlitas oftare i bl.a. rättsliga och inrikes frågor och i frågor som gäller den ekonomiska och monetära unionen. Beredning och de facto bindande beslutsfattande utanför gemenskapens institutionella struktur bör frångås. *Utskottet upprepar sin ståndpunkt att gemenskapsmetoden bör vara den primära och anser att utvecklingen av styrelseformerna i EU absolut bör utgå från en förstärkt gemenskapsmetod, som kommissionen och regeringen har föreslagit.*

#### **Fortsatta åtgärder enligt vitboken och behandling av vitboken i unionens institutioner**

Kommissionen har begärt utlåtanden om vitboken fram till utgången av mars 2002. I december 2001 gav kommissionen ett meddelande om förenkling och förbättring av lagstiftningen. I sitt arbetsprogram för 2002 lyfter kommissionen fram främjandet av styrelseformerna i EU som ett prioriterat område. Kommissionen utarbetar före juni 2002 ett förslag till handlingsprogram för att förbättra och förenkla lagstiftningen. Den

utfäster sig också att fortsätta med sina interna reformer.

Europeiska unionens råd har hittills behandlat kommissionens vitbok mycket kursoriskt. I slutsatserna från Europeiska rådet i Laeken framhålls att rådet är tillfreds med kommissionens vitbok och hänvisas till att unionen kan ses över utan ingrepp i fördragen.

Spanien anför i sitt ordförandeskapsprogram att landet under sin ordförandeperiod arbetar för att rådet skall föra en grundlig debatt om styrelseformerna i EU när samrådsperioden gått ut (slutet av mars 2002) och resultaten av denna process kan vägas in. *Utskottet understryker att rådet bör stödja och uppmuntra den reformprocess som kommissionen satt i gång, att perspektivet bör vidgas i den angivna riktningen och att medlemsstaternas regeringar bör engageras i reformarbetet. Det är viktigt att reformen av styrelseformerna och förvaltningen i EU inte stannar på resolutionsstadiet och att reformprojektet fortsätter också om vitboken är bristfällig.*

Ministerrådet har aktualiserat en del specialåtgärder i anknytning till styrelseformerna. Den s.k. Mandelkerngruppen offentliggjorde inför Europeiska rådet i Laeken sin rapport med en mycket ambitiös handlingsplan för förbättring av lagstiftningen i gemenskapen och medlemsstaterna. Dessutom avser rådets generalsekreterare att före Europeiska rådet i Barcelona komma med förslag till anpassning av rådets verksamhet och strukturer till utvidgningen. Europeiska rådet skall avfatta en resolution om detta vid sitt möte i Sevilla.

Europaparlamentet har också kommit med en resolution om vitboken den 29 november 2001. Resolutionen understryker betydelsen av goda styrelseformer och vidgar perspektivet i riktning mot medborgarnas rättmätiga förväntningar på förvaltningen. Å andra sidan ställer sig parlamentet kritiskt till kommissionens avsikter till den del det gäller utvidgat samråd med det civila samhället och lokala myndigheter och mindre detaljerad lagstiftning genom bl.a. ramdirektiv. Kritiken kommer sig av parlamentets behov av att försvara sina maktbefogenheter inte minst dess lagstiftande roll i medbeslutandeförfarandet.

det. Men det är önskvärt att kritiken inte hindrar en utveckling av styrelseformer, lagstiftning och beslutsförfaranden.

*Som utskottet ser det är det mycket viktigt att kommissionens vitbok behandlas i samtliga institutioner, att behandlingen löper smidigt och resulterar i att kommissionen själv, institutionerna tillsammans och var för sig och medlemsstaterna tillsammans och var för sig ser över sina procedurer och den vägen förstärker principerna och gemenskapsmetoden i vitboken. En översyn av styrelsereformerna får inte begravas under stora institutionella reformer. Också små och medelstora institutionella frågor måste ses om, för de är ofta de viktigaste med tanke på medborgarnas rättigheter och unionens verksamhet i praktiken. Som utskottet tidigare konstaterat (StoUU 4/2001 rd, s. 14/II) är det självt berett att under processens gång utvärdera reformförslagen och eventuella anknytande ändringar i fördragen.*

### **Bättre delaktighet och större insyn**

Kommissionen vill förbättra informationen till allmänheten och det civila samhället med hjälp av nätverk och ny informationsteknik. Ambitionen är att närma sig medborgarna genom regional och lokal demokrati och involvera regioner och kommuner i den politiska beredningen. Kommissionen vill också utveckla delaktighet och samråd i det civila samhället. Men den poängterar att en aktivare dialog med regionala och lokala myndigheter är beroende av medlemsstaterna. Kommissionen lovar att samråda med dessa myndigheter oftare och på ett tidigare stadium och ta fram flexibla instrument för att genomföra politiken. För samråd skall vissa minimikrav läggas fast. Utifrån dem kommer en allmän referensram för samråd att bestämmas i samarbete med rådet och Europaparlamentet.

Regeringen anser att det är viktigt med öppenhet och brett samråd i beredningen av lagstiftning. I likhet med kommissionen understryker den att huvudansvaret vilar hos de nationella regeringarna och parlamenten. Regeringen ser gärna att öppenhetsbegreppet utvidgas till att om-

fatta också handlingars offentlighet och verksamhetskulturen i ett bredare perspektiv. Den framhåller att också förslagen om bättre styrelseformer bör vägas in i reformen.

*I linje med sina tidigare ståndpunkter och principerna ovan understryker utskottet Finlands allmänna policy som prioriterar öppenhet i unionens verksamhet och beslutsfattande. Öppenhet är mer än bättre information och samråd. Öppenhet innebär insyn i utvecklingen av unionens politik, i beredningen av den och besluten om den. Öppenhet är en möjlighet att på ett enkelt och behändigt sätt få tillgång till information om aktuella saker och handlingar. Öppenhet innebär också att serviceprincipen i förvaltningen fullföljs, dvs. att unionens tjänstemän utan dröjsmål ger medborgare och deras organisationer och andra parter tillgång till den rådgivning, information och de handlingar dessa behöver.*

Framtidsutskottet påpekar i sitt utlåtande (FrUU 4/2001 rd) särskilt att kommissionen i sina förslag inte tagit tillräcklig hänsyn till de möjligheter som informationstekniken erbjuder. Också miljöutskottet menar i sitt utlåtande (MiUU 20/2001 rd) att förslagen om öppenhet i vitboken tarvar komplettering.

Utskottet har i sitt tidigare utlåtande (StoUU 4/2001 rd, s. 13 och 14) lyft fram behovet av större insyn i rådets arbete, inte minst i dess lagstiftande funktion. *Öppenhet kan betyda ökad offentlighet i rådets möten, men först och främst betyder det insyn i rådets lagstiftningsarbete på alla nivåer (arbetsgrupper, Coreper, ministerrådet). Detta betyder största möjliga offentlighet för föredragningslistor och agendor, beslutsförslag, voteringar och voteringsresultat, voteringsförklaringar samt medlemsstaternas eller institutionernas förklaringar och andra beslutshandlingar. Offentlighetskravet bör tillgodoses genom att medborgare, massmedierepresentanter och intressenter får insyn i hur enskilda projekt eller förslag fortskrider, inte bara på institutions- eller mötesnivå. Insyn förutsätter också enkla och förutsebara beslutsprocedurer och klart definierat ansvar.*

Vad som ovan sagts om öppenhet för ministerrådet i dess lagstiftande funktion gäller också det s.k. kommittéförfarandet. Kommissionen ges befogenhet att sätta i kraft rådets och parlamentets beslut och att utfärda preciserande bestämmelser om gemenskapslagstiftningen. Normalt utövas denna befogenhet genom det s.k. kommittéförfarandet. Det innebär att kommissionen måste utverka ett utlåtande eller förhandsbifall för sitt förslag från en kommitté bestående av medlemsstaternas representanter. I vissa fall är det kommittéerna själva som fattar besluten. På unionsnivå är kommittéväsendet ett viktigt maktredskap som i fråga om öppenheten lämnar en hel del övrigt att önska. *Minimikraven på insyn i ministerrådets arbete gäller också kommittéväsendet. Dessutom bör allmänheten ha tillgång till en uppdaterad förteckning med kontaktinformation om kommittéer och nationella tjänstemän i dem.*

Kravet på öppenhet i beredningen gäller också annat beslutsfattande än lagstiftningen och verkställigheten av den. På senare tid, inte minst för att den öppna samordningsmetoden allt oftare tillämpas, har unionens politik börjat beredas och styras genom olika slag av "processer". Dessa processer styrs med hjälp av rapporter från kommissionen, rådets ordförandeland eller sekretariat eller specialkommittéer samt rådets och Europeiska rådets slutsatser. Beredningen av rapporter och slutsatser är ofta splittrad sektorvis, helt tjänstemannastyr, icke offentlig, förbigår de normala beslutsstrukturerna och fortskrider dessutom i snabb takt och utifrån en enda språkversion. I praktiken är det omöjligt för de nationella parlamenten att utöva någon demokratisk kontroll eller också sker det på ett så sent stadium före rådets möten att rådet i praktiken redan bundit sig vid vissa slutsatser. Ett färskt exempel på detta otillfredsställande läge erbjuder beredningen av hälso- och sjukvårdens och äldreomsorgens framtid som har behandlats i social- och hälsovårdsutskottets utlåtande ShUU 3/2002 rd (E 7/2002 rd). *En sådan okontrollerad utvidgning av unionens verksamhet och med tanke på öppenheten synnerligen tvivelaktig beredning och beslutsgång bör inte få förekomma. Be-*

*hövlig öppenhet och riksdagens medinflytande måste garanteras också i den nationella beredningen.*

*Utskottet anser att Finland bör verka för att dessa mål genomförs såväl i det fortsatta arbetet med styrelsformerna i EU, utvecklingen och översynen av arbetet i rådet som i samband med EU:s framtidsprocess.*

Både förvaltningsutskottet och jord- och skogsbruksutskottet framhåller i sina respektive utlåtanden (FvUU 20/2001 rd och JsUU 29/2001 rd) att den regionala och lokala förvaltningskompetensen bör beaktas och engageras i den politiska beredningen i hela Europa. Miljöutskottet påpekar i sitt utlåtande att EU och dess medlemsstater har undertecknat Århuskonventionen om allmänhetens tillgång till information och rätt till medinflytande och att söka ändring i och få miljöfrågor upptagna till behandling samt att öppenheten i unionens egna institutioner bör utvecklas efter samma linjer som medlemsstaterna förutsätts göra.

Utskottet noterar att kommissionens förslag om brett samråd med och medinflytande för myndigheterna på regional och lokal nivå samt det civila samhället och olika intressenter stärker unionens legitimitet. De ger också den politiska beredningen bättre tillgång till information om olika förhållanden och lagstiftningens verkningar. Men samrådet skall ha bred geografisk täckning och vara genomsebart samt täcka in hela det sannolika intressespektret. Det är otänkbart att kommissionen samråder till exempel bara med parter som den finansierar. I förslagen till lagstiftning eller i föregående meddelanden eller meddelanden i samband med dem måste det klart och detaljerat anges av vem utlåtanden har begärts och mottagits. Utskottet vill avvärja sådana uppfattningar som framförts till exempel inom Europaparlamentet att en bred samrådsprocess urholkar de demokratiskt valda parlamentens möjligheter till medinflytande. Parlamenten är lagstiftare, beslutsfattare, vars egentliga arbete tar vid när en så grundlig beredning som möjligt redan är avklarad. Ingenting hindrar heller att parlamenten ordnar sina egna utfrågningar i samband med behandlingen av ärenden. Ut-

skottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande (StoUU 4/2001 rd, s. 6/II) och påpekar att det inte heller i denna sak är skäl att på unionsnivå befatta sig med medlemsstaternas interna kompetensfördelning genom att bestämma uppgifter på regional och lokal nivå.

### **Bättre politiska beslut, lagstiftning och genomförande**

Kommissionen anser att rättsakter skall göras bättre, effektivare och enklare. Det måste också gå att anpassa sig snabbare till förändringar och nya problem på marknaden. Bestämmelser skall i förekommande fall kombineras med andra instrument, som rekommendationer, riktlinjer eller självreglering inom en gemensamt överenskommen ram. Ramdirektiv kunde utnyttjas oftare vid sidan av förordningar. Lagstiftningen bör bara gälla centrala frågor och tekniska detaljer bestämmas på lägre nivå. Kommissionen påpekar att de alltför detaljerade bestämmelserna ofta beror på rådets och parlamentets ovilja att ge kommissionen mera rörelsefrihet i verkställigheten.

Enligt kommissionens mening kan verkställighetsåtgärder också beredas genom samreglering som kombinerar en bindande lagstiftning till exempel med avtal mellan aktörerna i någon industribransch. Likaså kan den öppna samordningsmetoden tillämpas som också kandidatländerna kan vara med i. Men som kommissionen ser det måste öppen samordning tillämpas från fall till fall och den får inte rubba balansen mellan institutionerna eller leda till avkall på gemensamt överenskomna mål.

Också regeringen anser att lagstiftningens klarhet, enhetliga tillämpning och den allmänna rättssäkerheten kräver högsta prioritet för en förenkling och kvalitetshöjning av lagstiftningen. En fortsatt utveckling av reglerna måste stötts upp av ett effektivare och mera systematiskt bedömnings- och responsförfarande. Enligt regeringens åsikt kan samreglering övervägas när det ger ett klart mervärde och tillgodoser ett allmänt intresse. Också möjligheterna till självreglering och frivilliga avtal bör tas till vara. Tillämpning-

en av det öppna samrådsförfarandet bör bedömas från fall till fall och undvikas i de frågor där gemenskapen har en stark kompetens. Likaså bör samordning av nära nog samma förpliktelseggrad som författningskompetens undvikas inom områden som huvudsakligen ingår i den nationella kompetensen.

*Utskottet omfattar i linje med sina tidigare ställningstaganden (se StoUU 4/2001 rd, s. 13/I) kommissionens och regeringens syn. Det måste gå att hitta en sådan balans i gemenskapens lagstiftningsarbete som dels garanterar en enhetlig lagstiftning och verkställighet, dels lämnar rum för nationella särdrag i genomförandet. Enligt utskottets mening är det viktigt att hålla i minnet att direktiven ursprungligen är lagstiftningsanvisningar som förpliktar medlemsstaterna vad avser resultatet men inte genomförandet. Flera olika lagstiftningsinstrument kan tillämpas på samma föremål eller område för lagstiftningen. I praktiken betyder detta att direkt tillämpliga gemenskapsförordningar, mindre strikta ramdirektiv och nationell lagstiftning för att sätta dem i kraft samt de tekniska anvisningar som utfärdas i kommittéförfarande eller nationellt kompletterar varandra. I förekommande fall kan metodarsenalen byggas på med rekommendationer och branschspecifik samreglering.*

*Utskottet omfattar också kommissionens och regeringens syn att gemenskapens lagstiftare, dvs. rådet eller som numera allt oftare rådet och parlamentet tillsammans, bör hålla sig enbart till reglering som är väsentlig. Tekniska anvisningar och bilagor bör kunna meddelas och anpassas antingen i kommittéförfarande eller genom ömsesidigt erkännande av nationella regler.*

Förslagen om att flytta detaljregleringen från råds- och parlamentsnivå har stött på patrull i Europaparlamentet. Detta bottnar uppenbart i farhågor för att medbeslutandeförfarandet, som är parlamentets centrala maktbefogenhet, kommer att urholkas (se t.ex. behörig parlamentsresolution, punkt 9 och 34—36).

*Utskottet ser det som helt naturligt att beslut om de centrala gemenskapsregler som hör till området för lagstiftningen och som gäller med-*



*lemsstaternas, medborgarnas eller företagens rättigheter och skyldigheter fortfarande fattas i gemenskapens lagstiftningsförfarande, dels i rådet där besluten fattas av regeringarna med ansvar inför de nationella parlamenten, dels det av medborgarna direktvalda Europaparlamentet. Till denna typ av frågor räknas också de centrala miljöskyddsnormerna. Men detta hindrar inte att det skapas en normhierarki för gemenskapen genom ändring av antingen lagstiftningspraxis eller t.o.m. fördragen. Till den del det är fråga om verkställighetsbestämmelser som utfärdats av kommissionen, antingen i kommittéförfarande eller utanför bör såväl rådet som parlamentet i princip ges möjlighet till behörig efterkontroll. Utskottet anser därför att en översyn av det s.k. kommittölogibeslutet till denna del kan bidra till att ramdirektiv utnyttjas i större omfattning och förebygga upprepade institutionella tvister som inte har något samband med lagstiftningens innehåll. Det senaste exemplet på detta är godkännandet i parlamentet och rådet av bestämmelser om finansiella tjänster utifrån förslagen från den s.k. Lamfalussygruppen.*

Utskottet påpekar att många av ståndpunkterna och åtgärdsrekommendationerna i kommissionens vitbok redan finns upptagna i Amsterdamfördragets protokoll om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Detta bör ses som ett bevis på att en ändring inte går att genomdriva bara med beslut och förklaringar på hög nivå. En reform är en utdragen process som kräver förändring i verksamhetskultur och praxis.

*Vad gäller den öppna samordningsmetoden hänvisar utskottet till sin i princip negativa ståndpunkt som det framfört i sitt utlåtande StoUU 4/2001 rd, s. 7/I och sina synpunkter ovan på öppenheten i beslutsprocessen. Om metoden anlitas skall den utgå från gemenskapens fördragsfästa mål och vara klart definierad och avgränsad. Finland bör sträva efter att användningen av metoden begränsas och att det tas fram hanterbara, demokratiskt kontrollerade former för användningen som inte innebär en oskälig belastning för olika förvaltningsnivåer.*

Vad gäller verkställigheten ställer sig regeringen öppet till kommissionens tankegångar om

s.k. trepartsavtal mellan kommissionen, medlemsstaternas centralförvaltning och regional- eller lokalförvaltningen. Regeringen framhåller i alla fall att möjligheterna till en sådan avtalsbaserad verkställighet i praktiken är rätt begränsade, åtminstone i fråga om rättsakter som gäller hela landet och unionen. Kommissionen understryker själv att lagstiftningen skall verkställas flexibelt och att politiken skall vara konsekvent rent generellt.

Utskottet hänvisar till miljöutskottets utlåtande (MiUU 20/2001 rd), där detta utskott ställer sig reserverat till kommissionens förslag gällande trepartsavtal och samreglering speciellt inom miljölagstiftningen. Trepartsavtalen kräver särskild lagstiftning, eftersom de viktigaste aktörerna inom miljölagstiftningen är kommunerna som inte kan påföras nya uppgifter annat än genom lag. Avtalsförfarandet kan förmodligen inte heller gå utöver myndighetsåtgärder i samband med tillståndsförfarande.

*Utskottet noterar att unionens lagstiftning och beslut mestadels verkställs av nationella myndigheter. Unionens egna resurser räcker inte till för detta. Goda styrelseformer och god förvaltningspraxis i EU kräver därmed att också medlemsstaternas förvaltningar utvecklas och att medlemsstaterna tar till sig gemensamma spelregler och intressen. När regler och finansiella beslut verkställs på gemenskapsnivå är det viktigt att det sker efter enhetliga och höga tjänstemannaetiska normer och förfaranden. Det är fråga om unionsmedborgarnas rättigheter och skyldigheter och om deras skattemedel.*

I anknytning till detta anser grundlagsutskottet i sitt utlåtande att unionens centrala förvaltningsrättsliga principer bör kodifieras. Dessa principer finns för tillfället spridda i fördragsbestämmelser, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, sekundärlagstiftningen och de rättsliga principer som EG-domstolen lagt fast. Med dem avses bl.a. hörande av part, handlingars partsoffentlighet, skyldighet att motivera beslut, skyldighet att utreda en sak omsorgsfullt, förbud mot missbruk av prövningsrätt och förfarande samt rättsskyddsgarantier. *Utskottet omfattar grundlagsutskottets syn.*

I vitboken föreslås att EU:s fristående tillsynsmyndigheter skall få en starkare roll i att övervaka gemenskapslagstiftningens enhetlighet. Regeringen menar att de möjligheter tillsynsmyndigheterna har att delegera den verkställande makten till stöd för kommissionen och medlemsstaterna och att i vissa begränsade fall fatta bindande beslut och bedöma gemenskapslagstiftningens tillämplighet kan utvecklas. Tillsynsmyndigheterna bör t.ex. stå i kontakt med de tillämplande myndigheterna, bedöma gemenskapslagstiftningens funktion och eventuella reformbehov och rapportera sina iakttagelser till medlemsstaterna och kommissionen. Om myndigheterna i enskilda fall antingen i beslutet att inrätta myndigheten eller genom delegering annars ges makt att skapa bindande rättsliga verkningar bör det ses till att begränsningarna ovan gäller och att förvaltningen är högkvalitativ och ovillkorligen uppfyller rättssäkerhetskriterierna. Däremot hör tillsynen över verkställigheten av gemenskräkten i medlemsstaterna och de åtgärder som förseelserna förutsätter snarare till gemenskapens och medlemsstaternas domstolar och kommissionen än förvaltningsmyndigheter. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt.

#### **Unionens bidrag till internationella styrelseformer, tydligare mål för politiken och institutionerna**

*Kommissionen framhåller att unionen måste se över sina styrelseformer för att kunna kräva ändringar på det internationella planet. Utskottet omfattar i likhet med regeringen denna syn och anser att det i detta sammanhang hade räckt med att konstatera detta faktum. Att skapa större effektivitet i unionens yttre relationer och att samordna olika sektorer av den yttre verksamheten bättre är viktiga projekt som redan behandlas i allmänna rådet. En effektivisering kräver uppenbart också en kritisk granskning av unionens pelarstruktur med anknytande aktiviteter och aktörer. Utskottet hänvisar också till sin ovan uttalade syn på gemenskapsmetodens förtäde.*

Som framhålls i kommissionens vitbok bör Europeiska rådet koncentrera sig på strategiska frågor i unionen och fungera som vägvisare vid sidan av kommissionen. För tillfället missbrukas Europeiska rådet så till vida att lagstiftningsfrågor som visat sig kvistiga på ministerrådsnivå hänskjuts dit trots att de bör beslutas i ministerrådet, vid behov med kvalificerad majoritet. Det gäller att försäkra sig om att Europeiska rådets politiska och strategiska riktlinjer under behandlingen i institutionerna omsätts i behövliga lagstiftningsbeslut och andra beslut inom en skälig tidsrymd. Medlemsstaterna och deras sektoriella ministerier bör på det praktiska planet kunna genomföra det som Europeiska rådet binder sig vid. Allmänna rådet har här en viktig samordnande uppgift när det behandlar horisontella frågor, som påpekas redan i utskottets tidigare utlåtande (StoUU 4/2001 rd, s. 14/II). Kommissionen har initiativmonopol och skall själv se till att fullgöra denna sin uppgift. Förslagen skall vara väl underbyggda och drivas igenom skickligt och kraftfullt.

Europeiska rådet och dess slutsatser utnyttjas också för att få i gång olika slag av samordningsprocesser och andra projekt utan entydigt stöd i fördragen. *Utskottet påpekar att Europeiska rådets slutsatser som ofta bereds på ett sätt som inte uppfyller minimikraven på demokratisk kontroll inte kan ersätta den behöriga rättsliga grunden för gemenskapens åtgärder.*

#### **Den interna reformen av kommissionen, regler för goda styrelseformer och kodifiering av de förvaltningsrättsliga reglerna, klarspråk**

Regeringen ser det som en stor brist i vitboken att den inte ens nämner kommissionens pågående förvaltningsreform. Som finansutskottet konstaterar i sitt utlåtande (FiUU 29/2001 rd) är det centrala instrumentet för att minska onödig byråkrati och dubbelarbete att klarlägga institutionernas roller och ansvar i EU. Om ansvarsfördelningen preciseras ända ner till personnivå är det till hjälp i att genomföra målen och förebygga fel. Kommissionen bör i sitt arbete särskilt fästa avseende vid att de flerdubbla godkännandeför-

farandena just nu fördunklar ansvaret. *I den fortsatta behandlingen av styrelseformerna i EU bör kommissionen uppmanas att gå vidare med den interna reformen på ett sådant sätt att en öppen, kompetenskoncentrerad, ansvarig, flexibel och serviceinriktad förvaltningskultur kan förankras stadigare i unionens institutioner.*

*Europeiska ombudsmannen och Europaparlamentet har uppmanat kommissionen att komma med ett förslag till förordning om utfärdande av bestämmelser om goda styrelseformer utifrån artikel 308 i fördraget. Texten ingår i Europaparlamentets resolution från den 6 september 2001. Enligt utskottets mening är det nödvändigt att kommissionen i den fortsatta behandlingen av styrelseformerna avkrävs ett sådant förslag.*

*Riksdagens grundlagsutskott föreslår i sitt utlåtande GrUU 3/2002 rd att ett officiellt initiativ om kodifiering av unionens förvaltningsrättsliga regelverk bör övervägas. Utskottet omfattar grundlagsutskottets förslag.*

Goda styrelseformer samt goda besluts- och förvaltningsformer är i centrala delar förknippa-

de med språket och ett klart lagstiftnings- och förvaltningsspråk. I Finland har myndigheterna redan länge arbetat med att förbättra förvaltningens och lagstiftarnas språk för att normer och beslut skall vara begripliga också utan specialistutbildning. Europeiska kommissionen har redan gått ut med en kampanj för lagstiftning på klarspråk. *Också denna fråga måste lyftas fram i arbetet med att förbättra och se över lagstiftningen och utveckla styrelseformerna.*

### Utlåtande

Utskottet anför som sitt utlåtande

*att utskottet med anmärkningarna och preciseringarna ovan omfattar regeringens preliminära ståndpunkter och*

*att utskottet förutsätter att regeringen på lämpligt sätt tillkännager kommissionen och medlemsstaterna åsikterna i detta utlåtande i den fortsatta behandlingen av vitboken.*

Helsingfors den 1 mars 2002

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Kimmo Kiljunen /sd  
vordf. Kirsi Piha /saml  
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml  
Maria Kaisa Aula /cent  
Tuija Brax /gröna  
Mikko Elo /sd  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Tarja Kautto /sd  
Riitta Korhonen /saml  
Juha Korkeaoja /cent  
Jari Koskinen /saml  
Kalervo Kummola /saml  
Pekka Kuosmanen /saml

Håkan Nordman /sv  
Jussi Ranta /sd  
Jouko Skinnari /sd  
Katja Syvärinen /vänst  
Kari Uotila /vänst  
Matti Vanhanen /cent  
Marjatta Vehkaoja /sd  
ers. Pertti Hemmilä /saml  
Timo Kalli /cent  
Risto Kuisma /sd  
Markku Markkula /saml  
Mirja Ryyänen /cent  
Kari Uotila /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Pekka Nurminen.