



Interinstitutionellt avtal om EU:s myndigheter

Statsrådsberedningen

2005-04-27

Dokumentbeteckning

KOM (2005)59 slutlig

Utkast till interinstitutionellt avtal om EU-myndigheter

Sammanfattning

Kommissionen föreslår ett interinstitutionellt avtal med rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter. Syftet är att lägga fast vissa grundläggande principer och regler om uppbyggnaden av tillsynsmyndigheter. Härigenom vill kommissionen förbättra konsekvensen i myndigheternas struktur, säkerställa effektiviteten i deras sätt att fungera, klargöra principer för deras ansvarsområde samt lägga fast att de bör inrättas efter en systematisk analys av den nytta en myndighet kan tillföra. Myndigheterna måste organiseras på ett sätt som säkerställer insyn i verksamheten och motsvarar de krav som kan ställas på god förvaltningskultur.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Ett 20-tal EU-myndigheter finns eller är för närvarande under upprättande inom unionens olika verksamhetsområden. Genom beslut av medlemsstaterna i anslutning till Europeiska rådet den 12-13 december 2003 placerades nio myndigheter i olika medlemsländer, bland dem i Sverige (EU:s myndighet för smittskydd). För vissa av dessa myndigheter hade förhandlingar om deras uppgifter då inte påbörjats eller avslutats. Så sent som i mars 2005 lämnade kommissionen ett förslag om ett institut för jämställdhetsfrågor.

I sin vitbok om styrelseformerna i EU år 2001 (KOM (2001) 428) förde kommissionen fram idén om rambestämmelser för att definiera villkoren för inrättande, drift och kontroll av EU:s tillsynsmyndigheter, som har till uppgift att förbättra genomförande och tillämpning av gemenskapslagstiftningen.

Kommissionen följde upp vitboken i ett meddelande (KOM (2002) 718), som diskuterade förutsättningarna för sådana rambestämmelser och vad de närmare borde innehålla. Såväl Europaparlamentet i resolution den 13 januari 2004 som rådet i slutsatser den 28 juni 2004 kommenterade meddelandet. Mot denna bakgrund lade kommissionen i månadsskiftet februari/mars 2005 fram förslaget till interinstitutionellt avtal.

Förslaget avser att tillämpas på de myndigheter som kan komma att inrättas i framtiden i enlighet med EG-fördraget, dvs. för myndigheter under gemenskapsrätten. I ett andra steg föreslås att institutionerna skall överväga hur det interinstitutionella avtalets principer kan utsträckas till redan etablerade myndigheter.

Kommissionen anser att formen interinstitutionellt avtal är befogad, eftersom det skulle säkerställa att Europaparlamentet, rådet och kommissionen i diskussionen om nya myndigheter respekterar grundläggande villkor.

Den rättsliga grunden för att inrätta en myndighet bör vara den bestämmelse i EG-fördraget som åberopas för den politik som myndigheten skall bidra till att genomföra. Detta motsvarar praxis under senare år. Undantagsvis kan emellertid – vilket tidigare var vanligare – den s.k. flexibilitetsklausulen artikel 308 EG-fördraget användas som rättslig grund.

Kommissionen anser vidare att beslut om myndighetens placering, vilket inte sällan föranlett utdragna diskussioner mellan medlemsstaterna, bör fattas i anslutning till inrättande av myndigheten eller senast sex månader därefter.

För tillsynsmyndigheter förutses följande tre huvudsakliga uppgiftsområden:

Möjlighet att fatta enskilda beslut med tvingande rättslig verkan mot tredje man.

Bistå kommissionen och eventuellt medlemsstaterna i gemenskapens intresse med tekniska och vetenskapliga yttranden eller rapporter.

Bygga nätverk och organisera samarbete mellan behöriga nationella myndigheter i gemenskapens intresse för att samla in, utbyta och jämföra information och praxis.

Allmänt gäller att alla tillsynsmyndigheter är skyldiga att samla in, analysera och vidarebefordra objektiv, tillförlitlig och lättillgänglig information inom sitt verksamhetsområde.

Myndigheterna skall vara självständiga organ, vilket kommissionen anser stärker deras effektivitet och trovärdighet. De skall självständigt beakta information och göra ställningstaganden, vilket är av central betydelse inte minst i fråga om tekniska och vetenskapliga bedömningar.

De bör således upprättas som självständiga juridiska personer för att medverka i tillsynen av en sektor på europeisk nivå och för att bidra till genomförandet av gemenskapens politik. Med denna självständiga ställning följer bl.a. egna befogenheter, budgetmässigt ansvar, kollektivt ansvar för styrelsen samt självständigt ansvar för myndighetens chef. Myndigheternas verksamhet följs upp, utvärderas och kontrolleras genom klart angivna interna och externa procedurer. De ansvarar härigenom inför institutionerna, medlemsstaterna och medborgarna. Viktiga kontrollfunktioner är budgetkontroll, internrevision, revisionsrättens årsrapporter, krav på beviljande av ansvarsfrihet för genomförande av budgeten samt tillsyn genom byrån för bedrägeribekämpning (OLAF). Ansvarsfrihet för budgetförvaltningen beslutas av Europaparlamentet på rekommendation av rådet.

Rättslig kontroll utövas av EU-domstolen efter det att interna möjligheter till överklagande inom myndigheten har uttömts.

Myndigheternas styrelse skall bl.a. utse myndighetens chef och följa dennes verksamhet, anta det årliga arbetsprogrammet, förteckna uppskattning av utgifter och inkomster, besluta om årsbudget, anta årlig verksamhetsberättelse, besluta om arbetsordning och finansiellt regelverk samt se till att unionens regler om tillgång till handlingar tillämpas.

Utkastet till interinstitutionellt avtal föreslår också vissa regler kring styrelsens sammansättning. Kommissionen anser att styrelsens sammansättning i respektive myndighet skall spegla fördelningen av befogenheter mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Kommissionen anser att effektivitetsskäl talar för att styrelsens omfång bör begränsas.

Principer om deltagande och öppenhet talar för att berörda parter inom det aktuella området bör ingå i styrelsen, dock utan rösträtt. Jämvikt bör upprätthållas i styrelsen mellan gemenskapens två verkställande grenar, dvs. medlemsstaterna och kommissionen.

Detta innebär, anser kommissionen, att inte alla medlemsstater skall ha företrädare i styrelsen hela tiden. Deltagande av alla medlemsstater i styrelsearbetet kan vara befogat om myndigheten också deltar i medlemsstaternas utövande av deras verkställande befogenheter. Varje företrädare för medlemsstaterna bör då ha en röst i styrelsen. För att behålla jämvikten mellan gemenskapens grenar föreslår kommissionen att ledamöter utsedda av kommissionen förfogar över ett antal röster som motsvarar det sammanlagda antalet medlemsstatsröster.

I de fall medlemsstaternas deltagande i styrelsen inte begränsas kan ett verkställande utskott inrättas. I detta utskott förslås ingå lika många ledamöter utsedda av medlemsstaterna som av kommissionen.

I utkastet förtecknas vidare huvudsakliga uppgifter för myndighetens chef. Denne skall bl.a. förbereda utkast till årligt arbetsprogram och genomföra det arbetsprogram som styrelsen beslutat om samt svara för budgetens genomförande, personalfrågor och övervakning av verksamheten. Chefen skall också företräda myndigheten i Europaparlamentet och rådet.

Chefen utses för en femårsperiod av styrelsen på grundval av en lista med namnförslag, som läggs fram av kommissionen. Uppdraget kan förnyas för en femårsperiod.

Tillsynsmyndigheter skall kunna finansieras över gemenskapsbudgeten och avgifter på deras tjänster. I vissa fall kan också stöd övervägas direkt från medlemsstaterna då myndigheten biträder medlemsstater direkt. Frågor om finansiering skall regleras i den rättsakt genom vilken myndigheten inrättas.

Villkoren för de anställda föreslås följa vad som i övrigt gäller för EU-tjänstemän.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bör inte vara av direkt betydelse för svenska regler.

Förslaget föranleder inte kostnader för gemenskapsbudgeten eller för Sverige.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Ett övergripande, allmänt regelverk för EU:s tillsynsmyndigheter är i sak välkommet. Sådana bestämmelser, vars form kan diskuteras, bör tjäna som vägledning vid inrättandet av myndigheter. Centrala förvaltningsprinciper, som ansvarsfördelning, budgetkontroll och budgetuppföljning samt öppenhet och god förvaltning, är då av särskild betydelse.

En utgångspunkt bör vara att varje myndighet som upprättas kan motiveras på sakliga grunder och efter en avvägning av om uppgifterna bättre kan utföras inom ett annat gemenskapsorgan eller på annat sätt.

Hur myndigheterna utformas är i hög grad beroende på deras uppgifter och inom vilken del av gemenskapsrätten respektive myndighet skall vara verksam. Detta talar för att förslagets inriktning på vissa punkter sannolikt behöver göras mer flexibel, särskilt i fråga om styrelsernas sammansättning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte behandlats.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ställningstagande av Europaparlamentet föreligger inte.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandling i rådsstrukturen förväntas inledas under maj-juni 2005.

- 3.2 Remissinstansernas ståndpunkter
- 3.3 Rättslig grund och beslutsförfarande
- 3.4 Fackuttryck/termer

2004/05:FPM59