



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

Plenarhandling

A7-0369/2012

12.11.2012

BETÄNKANDE

med rekommendationer till kommissionen om Europeiska unionens
förvaltningsprocesslag
(2012/2024(INI))

Utskottet för rättsliga frågor

Föredragande: Luigi Berlinguer

(Initiativ – artikel 42 i arbetsordningen)

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
BILAGA TILL RESOLUTIONSFÖRSLAGET: DETALJERADE REKOMMENDATIONER OM INNEHÅLLET I DET BEGÄRDA FÖRSLAGET	7
MOTIVERING	12
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR KONSTITUTIONELLA FRÅGOR	14
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR FRAMSTÄLLNINGAR	20
RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET	25

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

med rekommendationer till kommissionen om Europeiska unionens förvaltningsprocesslag (2012/2024(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av artikel 225 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
- med beaktande av artikel 298 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
- med beaktande av artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, där det fastslås att rätten till god förvaltning är en grundläggande rättighet,
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter¹,
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar²,
- med beaktande av omfattande rättspraxis från Europeiska unionens domstol, som har erkänt en uppsättning allmänna förvaltningsrättsliga principer på grundval av medlemsstaternas konstitutionella traditioner,
- med beaktande av sin resolution av den 6 september 2001 om särskild rapport från Europeiska ombudsmannen till Europaparlamentet efter undersökningen på eget initiativ av om de olika gemenskapsinstitutionerna och -organen har antagit någon kodex för god förvaltningssed som är tillgänglig för allmänheten³,
- med beaktande av kommissionens beslut 2000/633/EG, EKSG, Euratom av den 17 oktober 2000 om ändring av dess arbetsordning genom en bilaga med regler om god förvaltningssed för Europeiska kommissionens anställda när det gäller deras förhållande till allmänheten⁴,
- med beaktande av beslutet av rådets generalsekreterare/höge representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken av den 25 juni 2001 om en kodex för god förvaltningssed i de yrkesmässiga förbindelserna med allmänheten för generalsekretariatet vid Europeiska unionens råd och dess personal⁵,

¹ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

² EGT L 145, 31.5.2001, s. 43.

³ EGT C 72 E, 21.3.2002, s. 331.

⁴ EGT L 267, 20.10.2000, s. 63.

⁵ EGT C 189, 5.7.2001, s. 1.

- med beaktande av rekommendation CM/Rec(2007)7 av den 20 juni 2007 från Europarådets ministerkommitté till medlemsstaterna om god förvaltning,
- med beaktande av principerna för offentlig tjänst som ska iakttas av EU-tjänstemän, som offentliggjordes av Europeiska ombudsmannen den 19 juni 2012,
- med beaktande av den undersökning som utfördes av det svenska statskontoret på uppdrag av Sveriges regering om principer för god förvaltning i Europeiska unionens medlemsstater¹,
- med beaktande av de informationsmeddelanden som lades fram under den konferens om EU:s förvaltningslagstiftning som anordnades av utredningsavdelningen inom utskottet för rättsliga frågor samt av universitetet i León (León den 27–28 april 2011)²,
- med beaktande av rekommendationerna i det arbetsdokument om det aktuella läget och framtidsutsikterna för EU:s förvaltningslagstiftning som arbetsgruppen om EU:s förvaltningslagstiftning lade fram den 22 november 2011³,
- med beaktande av bedömningen av det europeiska mervärdet av en förvaltningsprocesslag för Europeiska unionen, som Enheten för europeiskt mervärde lade fram för utskottet för rättsliga frågor den 6 november 2012⁴,
- med beaktande av artiklarna 42 och 48 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för rättsliga frågor och yttrandena från utskottet för konstitutionella frågor och utskottet för framställningar (A7-0369/2012), och av följande skäl:
 - A. I takt med att Europeiska unionens behörighet utvecklas kommer medborgarna i allt högre grad i direkt kontakt med unionens förvaltning, men de har inte alltid de motsvarande processuella rättigheterna för att göra sin sak gällande i fall där sådana åtgärder kan visa sig nödvändiga.
 - B. Medborgarna har rätt att förvänta sig en hög nivå av öppenhet, effektivitet, snabb behandling och lyhördhet från unionens förvaltning, oavsett om de inger ett formellt klagomål eller utövar sin framställningsrätt enligt fördraget. De har också rätt till information om möjligheter att vidta ytterligare åtgärder i ärendet.
 - C. EU:s befintliga regler och principer om god förvaltning är spridda över en mängd områden: primärrätten, rättspraxis från Europeiska unionens domstol, sekundärrätten, icke-bindande lagstiftning och ensidiga åtaganden av EU-institutionerna.
 - D. EU saknar en enhetlig och omfattande uppsättning kodifierade förvaltningsrättsliga regler, vilket gör det svårt för medborgarna att förstå sina administrativa rättigheter enligt EU-lagstiftningen.

¹ <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>

² <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>

³ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf

⁴ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf

- E. De interna regler för god förvaltningssed som redan tillämpas av de olika institutionerna har en begränsad effekt, och de är varken enhetliga eller rättsligt bindande.
- F. I ovan nämnda resolution av den 6 september 2001 godkände parlamentet Europeiska ombudsmannens förslag till en europeisk kodex för god förvaltningssed med de ändringar som gjordes, i tron att samma kodex för god förvaltningssed skulle gälla för EU:s samtliga institutioner, organ och byråer.
- G. I samma resolution uppmanade parlamentet kommissionen att lägga fram ett förslag till förordning med en kodex för god förvaltning på grundval av artikel 308 i EG-fördraget.
- H. Som ombudsmannen påpekat skulle detta kunna bidra till att skingra den förvirring som uppstår när de flesta av EU:s institutioner och organ tillämpar olika regler och leda till att alla institutioner och organ tillämpar samma grundprinciper i sina kontakter med medborgarna, samtidigt som dessa principers betydelse framhävs för både medborgare och tjänstemän.
- I. Alla unionens åtgärder måste följa rättsstatsprincipen enligt en strikt maktindelning.
- J. Den grundläggande rätten till god förvaltning, som fastställs i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, har blivit rättsligt bindande som primärrätt.
- K. Regler om god förvaltning främjar insynen och ansvarsskyldigheten.
- L. Ett akut problem för Europeiska unionen i dag är att medborgarna saknar förtroende för unionen, något som kan påverka dess legitimitet. EU bör leverera snabba, tydliga och raka svar till medborgarna för att bemöta deras oro.
- M. Kodifieringen av serviceprincipen – dvs. principen att förvaltningen bör sträva efter att vägleda, hjälpa, tjäna och bistå medborgarna, visa tillbörlig hövlighet och därför undvika onödigt besvärliga och långdragna förfaranden, vilket således sparar tid och arbete för både medborgare och tjänstemän – skulle bidra till att infria medborgarnas berättigade förväntningar och gagna både medborgarna och förvaltningen genom bättre service och ökad effektivitet. Medvetenheten om unionsmedborgarnas rätt till god förvaltning bör ökas, bland annat genom kommissionens relevanta informationstjänster och nätverk.
- N. Med tanke på rekommendationerna från Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) skulle en tydlig och bindande uppsättning regler för unionens förvaltning vara en positiv signal i kampen mot korruption i offentliga förvaltningar.
- O. En uppsättning kärnprinciper om god förvaltning är för närvarande allmänt accepterade i medlemsstaterna.
- P. Domstolen har genom sin rättspraxis utvecklat väletablerade förfarandepinciper som tillämpas på medlemsstaternas förfaranden i EU-frågor och som även bör tillämpas direkt på unionens förvaltning.

- Q. En europeisk förvaltningsprocesslag skulle hjälpa unionsförvaltningen att använda sin behörighet att reglera den interna organisationen för att underlätta och främja bästa möjliga interna förvaltning.
- R. En europeisk förvaltningsprocesslag skulle öka EU:s legitimitet och öka medborgarnas förtroende för unionens förvaltning.
- S. En europeisk förvaltningsprocesslag skulle kunna bidra till ett spontant närmande av den nationella förvaltningslagstiftningen när det gäller allmänna förfarandepprinciper och medborgarnas grundläggande administrativa rättigheter, vilket skulle främja integrationsprocessen.
- T. En europeisk förvaltningsprocesslag skulle kunna främja samarbete och utbyte av bästa praxis mellan nationella förvaltningar och unionsförvaltningen, så att de mål som anges i artikel 298 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppfylls.
- U. Lissabonfördragets ikraftträdande har gett EU en god rättslig grund för att anta en europeisk förvaltningsprocesslag.
- V. Den lagstiftningsåtgärd som begärs i denna resolution bör grundas på detaljerade konsekvensbedömningar, där man bland annat beräknar förvaltningsprocessernas kostnader.
- W. Kommissionen bör i lämplig utsträckning samråda med alla berörda aktörer och framför allt dra nytta av Europeiska ombudsmannens särskilda erfarenheter och sakkunskap, eftersom det är ombudsmannen som tar emot medborgarnas klagomål om missförhållanden inom EU:s organ och institutioner.
1. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att på grundval av artikel 298 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt lägga fram ett förslag till förordning om en europeisk förvaltningsprocesslag i enlighet med de detaljerade rekommendationer som bifogas i bilagan.
 2. Europaparlamentet konstaterar att rekommendationerna står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna och subsidiaritetsprincipen.
 3. Europaparlamentet anser att det begärda förslaget inte har några ekonomiska konsekvenser.
 4. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution och bifogade detaljerade rekommendationer till kommissionen och rådet, till Europeiska ombudsmannen samt till medlemsstaternas parlament och regeringar.

BILAGA TILL RESOLUTIONSFÖRSLAGET: DETALJERADE REKOMMENDATIONER OM INNEHÅLLET I DET BEGÄRDA FÖRSLAGET

Rekommendation 1 (om målet och tillämpningsområdet för den förordning som ska antas)

Målet med förordningen bör vara att garantera rätten till god förvaltning genom en öppen, effektiv och oberoende förvaltning grundad på en europeisk förvaltningsprocesslag.

Förordningen bör gälla för EU:s institutioner, organ och byråer (nedan kallade *unionsförvaltningen*) i deras kontakter med allmänheten. Dess tillämpningsområde bör därför begränsas till direkt förvaltning.

Förordningen bör kodifiera grundläggande principer om god förvaltning och fastställa ett förfarande som unionsförvaltningen ska följa när den hanterar enskilda ärenden i vilka en fysisk eller juridisk person är part samt andra situationer där en enskild person har direkt eller personlig kontakt med unionsförvaltningen.

Rekommendation 2 (om förhållandet mellan förordningen och sektorsspecifika instrument)

Förordningen bör innehålla en uppsättning övergripande principer och fastställa ett förfarande som kan tillämpas som en grundregel när specifik lagstiftning saknas.

De garantier som ges till enskilda personer i de sektorsspecifika instrumenten får aldrig ge ett sämre skydd än de garantier som ges i förordningen.

Rekommendation 3 (om de allmänna principer som bör styra förvaltningen)

Följande principer bör kodifieras i förordningen:

- Legalitetsprincipen: Unionsförvaltningen ska handla enligt lagen och tillämpa de regler och förfaranden som fastställs i EU-lagstiftningen. Administrativa befogenheter ska ha sin grund i lagstiftningen och till sitt innehåll vara förenliga med den.

Beslut som fattas eller åtgärder som vidtas får aldrig vara godtyckliga eller styras av syften som saknar rättslig grund eller inte motiveras av ett allmänintresse.

- Icke-diskriminerings- och likabehandlingsprincipen: Unionsförvaltningen ska undvika omotiverad diskriminering av personer på grund av nationalitet, kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, språk, religion eller övertygelse, politiska åsikter eller andra åsikter, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Personer som befinner sig i liknande situationer ska behandlas på samma sätt.

Skillnader i behandling får endast motiveras av det aktuella ärendets objektiva särdrag.

- Proportionalitetsprincipen: Unionsförvaltningen ska fatta beslut som påverkar medborgarnas rättigheter och intressen endast när detta är nödvändigt och endast i den utsträckning som krävs för att uppnå det eftersträvade målet.

När tjänstemän fattar beslut ska de se till att det råder en rättvis balans mellan privatpersoners intressen och det allmännas intresse. De ska framför allt inte införa administrativa eller ekonomiska bördor som är överdrivet stora i förhållande till den förväntade fördelen.

- Principen om opartiskhet: Unionsförvaltningen ska vara opartisk och oberoende. Den ska avstå från godtyckliga åtgärder som påverkar privatpersoner negativt, och från alla former av särbehandling.

Unionsförvaltningen ska alltid handla i unionens intresse och för det allmännas bästa. Inga åtgärder får vara motiverade av personliga intressen (till exempel ekonomiska intressen), familjeintressen eller nationella intressen eller av politiska påtryckningar. Unionsförvaltningen ska garantera en rättvis balans mellan olika typer av medborgarintressen (företag, konsumenter m.fl.).

- Principen om konsekvens och berättigade förväntningar: Unionsförvaltningen ska vara konsekvent i sitt eget handlande och följa sitt normala förvaltningsförfarande, som ska göras offentligt. Om det finns legitima skäl för att avvika från det normala förvaltningsförfarandet i enskilda ärenden ska denna avvikelse motiveras på ett tillbörligt sätt.

De berättigade och rimliga förväntningar som privatpersoner kan ha mot bakgrund av unionsförvaltningens tidigare handlande ska respekteras.

- Principen om skydd för privatlivet: Unionsförvaltningen ska handla med respekt för enskilda personers privatliv i enlighet med förordning (EG) nr 45/2001.

Unionsförvaltningen får inte behandla personuppgifter i icke-legitima syften eller överföra sådana uppgifter till obehöriga tredje parter.

- Principen om rättvis behandling: Denna måste respekteras som en grundläggande rättsprincip som är avgörande för att skapa en anda av förtroende och förutsägbarhet i förbindelserna mellan privatpersoner och förvaltningen.

- Principen om öppenhet: Unionsförvaltningen ska vara öppen. Den ska dokumentera förvaltningsprocesserna och på ett korrekt sätt diarieföra in- och utgående post, inkommande handlingar, beslut som fattas och åtgärder som vidtas. Alla bidrag från rådgivande organ och berörda parter bör göras tillgängliga för allmänheten.

Förfrågningar om tillgång till handlingar ska hanteras i enlighet med de allmänna principer och begränsningar som fastställs i förordning (EG) nr 1049/2001.

- Effektivitets- och nyttoprincipen: Unionsförvaltningen ska bedriva sin verksamhet enligt kriterierna om effektivitet och allmännytta.

Personalen ska ge medborgarna råd om hanteringen av frågor inom deras behörighetsområde.

Om de får en förfrågan om ett ärende som ligger utanför deras behörighetsområde ska de hänvisa personen i fråga till den behöriga myndigheten.

Rekommendation 4 (om regler för förvaltningsbeslut)

Rekommendation 4.1: Inledandet av en förvaltningsprocess

Förvaltningsbeslut kan fattas av unionsförvaltningen på eget initiativ eller på begäran av en berörd part.

Rekommendation 4.2: Mottagningsbekräftelse

Förfrågningar om enskilda beslut ska bekräftas skriftligen med uppgift om tidsfristen för antagande av beslutet i fråga. Det ska också framgå vad som händer om beslut inte har fattats inom den fastställda tidsfristen (passivt beslut).

Om en förfrågan är ofullständig ska det i bekräftelsen anges en tidsfrist för att åtgärda bristen eller lämna in eventuella handlingar som fattas.

Rekommendation 4.3: Förvaltningsbeslutens opartiskhet

Inga tjänstemän får delta i förvaltningsbeslut i vilka han eller hon har ett ekonomiskt intresse.

Den berörda tjänstemannen ska rapportera alla eventuella intressekonflikter till sin närmaste överordnade, som kan besluta att utesluta tjänstemannen från förfarandet med hänsyn tagen till ärendets särskilda omständigheter.

En berörd medborgare kan begära att en tjänsteman hindras från att delta i ett beslut som påverkar medborgarens privata intressen. En sådan begäran ska lämnas in skriftligen och ange på vilka grunder begäran görs. Tjänstemannens närmaste överordnade ska fatta beslut efter att ha hört den berörda tjänstemannen.

Lämpliga tidsfrister bör fastställas för hanteringen av intressekonflikter.

Rekommendation 4.4: Rätten att bli hörd

Rätten till försvar måste respekteras i varje skede av processen. Om unionsförvaltningen fattar ett beslut som direkt kommer att påverka privatpersoners rättigheter eller intressen ska de berörda personerna ges möjlighet att uttrycka sina synpunkter skriftligen eller muntligen innan beslutet fattas, om nödvändigt eller om de så väljer med hjälp från en person som de själva har utsett.

Rekommendation 4.5: Rätten att få tillgång till sin akt

En berörd part ska beviljas obegränsad tillgång till sin akt. Det bör vara den berörda partens sak att avgöra om icke-konfidentiella handlingar är relevanta.

Rekommendation 4.6: Tidsfrister

Förvaltningsbeslut ska fattas inom en rimlig tidsfrist och utan dröjsmål. Tidsfristerna ska fastställas i särskilda regler för varje enskilt förfarande. Om ingen tidsfrist fastställts ska beslut fattas högst tre månader från det att beslutet om att inleda förfarandet fattades (om förfarandet inleddes på eget initiativ), eller tre månader från det att förfrågan inkommit från den berörda parten.

Om inget beslut kan fattas inom den tidsfristen av objektiva skäl, till exempel om man behöver ge tid för att åtgärda en ofullständig ansökan, om ärendet är särskilt komplicerat eller om förfarandet måste avbrytas i väntan på beslut från tredje part, ska den berörda personen underrättas om detta och beslut fattas så snart som möjligt.

Rekommendation 4.7: Förvaltningsbeslutens form

Förvaltningsbesluten ska vara skriftliga och formulerade på ett tydligt, enkelt och begripligt sätt. De ska författas på det språk som valts av mottagaren, förutsatt att det är ett av de officiella EU-språken.

Rekommendation 4.8: Skyldigheten att ange skäl

I förvaltningsbesluten ska skälen för beslutet tydligt anges. Relevanta fakta och beslutens rättsliga grund ska anges.

Besluten måste innehålla en separat motivering. Om detta inte är möjligt på grund av att ett stort antal personer berörs av liknande beslut ska standardiserade meddelanden tillåtas. I det fallet ska de medborgare som uttryckligen begär en enskild motivering få en sådan.

Rekommendation 4.9: Tillkännagivande av förvaltningsbeslut

Förvaltningsbeslut som påverkar privatpersoners rättigheter och intressen ska tillkännages skriftligen till den berörda personen/de berörda personerna så snart de antagits.

Rekommendation 4.10: Information om möjligheten att överklaga

I förvaltningsbeslutet ska möjligheten att överklaga, i de fall unionslagstiftningen ger en sådan möjlighet, tydligt anges. Beslutet ska också innehålla information om hur man går till väga för att överklaga, namn och adress på den person eller den avdelning som den berörda personen ska vända sig till samt inom vilken tidsfrist detta ska ske.

I tillämpliga fall ska förvaltningsbeslutet hänvisa till möjligheten att inleda rättsliga förfaranden och/eller inlämna klagomål till Europeiska ombudsmannen.

Rekommendation 5 (om revidering och rättelse av egna beslut)

I förordningen bör det ges möjlighet för unionsförvaltningen att när som helst ändra skriv- och räknefel eller liknande fel på eget initiativ eller på begäran av den berörda personen.

Det bör införas bestämmelser om rättelse av förvaltningsbeslut på andra grunder, där man tydligt skiljer mellan förfarandena för ändring av beslut som påverkar en privatpersons intressen negativt och för beslut som gynnar personen i fråga.

Rekommendation 6 (om förordningens form och offentliggörande)

Förordningen bör vara författad på ett klart och tydligt språk och vara lättbegriplig för allmänheten.

Den bör offentliggöras på ett tillfredsställande sätt på de europeiska institutionernas, organens och byråernas respektive webbplatser.

MOTIVERING

Bakgrund

Den 23 mars 2010 tillsatte utskottet för rättsliga frågor en arbetsgrupp om EU:s förvaltningslagstiftning i syfte att inventera den befintliga lagstiftningen på området och sedan lägga fram de åtgärder som bedömts vara lämpliga mot bakgrund av artikel 298 i EUF-fördraget.

Arbetsgruppen hade tillgång till omfattande sakkunskap i muntlig och skriftlig form från yrkesverksamma, akademiker, icke-statliga organisationer samt ledamöter och tjänstemän från andra institutioner, byråer och organ som lade fram och diskuterade sina informationsmeddelanden under arbetsgruppens möten.

Under föredragandens ledning utarbetades ett arbetsdokument med bidrag från dessa dokument och den efterföljande diskussionen med experter i arbetsgruppen samt med hjälp av slutsatserna från den konferens som anordnades av Europaparlamentet och universitetet i Léon.

Det mest framträdande förslaget i arbetsdokumentet var möjligheten att på grundval av artikel 298 i EUF-fördraget utarbeta ett lagstiftningsinitiativ för en enhetlig förvaltningsprocesslag som är bindande för EU:s institutioner, organ och byråer, som är inriktad på förvaltningsprocesser och som ger ett grundläggande skydd för medborgare och företag i deras kontakter med unionsförvaltningen.

Arbetsdokumentet godkändes av utskottet för rättsliga frågor vid dess sammanträde den 21 november.

Europeiska unionens förvaltningsprocesslag

I förvaltningsprocesslagen ser föredraganden en möjlighet att stärka EU:s legitimitet och samtidigt ge medborgare och juridiska personer tydligare rättigheter och större rättslig förutsebarhet i deras kontakter med unionsförvaltningen.

Föredraganden föreslår att kommissionen uppmanas att lägga fram ett förslag till en europeisk förvaltningsprocesslag.

Rättsakten bör begränsas till EU:s direkta förvaltning och tillämpas som *ett allmänt regelverk* på EU:s samtliga institutioner och verksamhetsområden.

Föredraganden anser att dessa allmänna principer bör fungera som grundregler när specifika regler saknas och att de garantier som ges till privatpersoner genom de sektorsspecifika instrumenten aldrig ska vara lägre än de garantier som ges i förordningen.

Föredraganden rekommenderar att man kodifierar ett antal allmänna principer för god förvaltning som vägledning för unionsförvaltningens verksamhet samt att man fastställer ett minsta antal grundläggande förfaranderegler som unionsförvaltningen ska följa i sin hantering

av enskilda ärenden där en av parterna är en fysisk eller juridisk person och andra situationer där privatpersoner har direkt eller personlig kontakt med unionsförvaltningen. Dessa regler bör framför allt syfta till att förbättra insynen och ansvarsskyldigheten och medborgarnas förtroende för EU:s förvaltning.

Rekommendationerna i detta betänkande grundas på artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska kodexen för god förvaltningssed. Dessutom har inspiration hämtats från kommissionens och rådets kodexar.

Föredraganden har också tagit hänsyn till de principer som fastställs i domstolens och tribunalens rättspraxis och som garanterar en rättvis och opartisk förvaltningsprocess och bygger på de olika medlemsstaternas konstitutionella traditioner.

10.10.2012

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR KONSTITUTIONELLA FRÅGOR

till utskottet för rättsliga frågor

över Europeiska unionens förvaltningsprocesslag
(2012/2024(INI))

Föredragande: Anneli Jäätteenmäki

(Initiativ – artikel 42 i arbetsordningen)

FÖRSLAG

Utskottet för konstitutionella frågor uppmanar utskottet för rättsliga frågor att som ansvarigt utskott infoga följande förslag i sitt resolutionsförslag:

- A. Ett akut problem för Europeiska unionen i dag är att medborgarna saknar förtroende för unionen, något som kan påverka dess legitimitet. EU bör leverera snabba, tydliga och raka svar till medborgarna för att bemöta deras oro.
- B. I Lissabonfördraget anges att en förordning om en europeisk förvaltningsprocesslag ska utarbetas på grundval av artikel 298 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), något som ännu inte genomförts.
- C. Alla unionens åtgärder bör vidtas i enlighet med principerna om rättsstatlighet och maktindelning.
- D. Artikel 41 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, i vilken det fastställs att rätten till god förvaltning är en av medborgarnas grundläggande rättigheter, har blivit rättsligt bindande som primärrätt genom artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen.
- E. Artikel 298 i EUF-fördraget utgör en lämplig rättslig grund för att anta en europeisk förvaltningsprocesslag.
- F. Den kodex för god förvaltningssed som utarbetats av Europeiska ombudsmannen och godkänts av parlamentet den 6 september 2001¹ utgör ett bra underlag för den nya

¹ Europaparlamentets resolution av den 6 september 2001 om Europeiska ombudsmannens särskilda rapport till

förordningen, och det gör även de principer för allmännyttiga tjänster för EU:s tjänstemän som offentliggjordes av ombudsmannen den 19 juni 2012 samt Europarådets rekommendation om god förvaltning. Erfarenheterna från ombudsmannens verksamhet kan också komma väl till pass i detta sammanhang.

- G. En förordning om en europeisk förvaltningslag skulle kunna sikta mot framtida konvergens för de nationella förvaltningsrättsliga reglerna, i fråga om de allmänna principer som rör medborgarna, och bidra till att stärka integrationsprocessen på detta område.
- H. Med tanke på rekommendationerna från Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) skulle en tydlig och bindande uppsättning regler för EU:s förvaltning vara en positiv signal i kampen mot korruption i offentliga förvaltningar.
- I. En förordning skulle kunna främja samarbetet och utbytet av bästa praxis mellan nationella förvaltningar och EU-förvaltningen, så att de mål som anges i artikel 298 i EUF-fördraget uppfylls.
 - 1. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att på grundval av artikel 298 i EUF-fördraget förelägga parlamentet ett förslag till en förordning som omfattar de grundläggande principerna för god förvaltning och som fastställer miniminormer för kvalitet och förfarandegarantier som ska respekteras av alla unionens institutioner, organ och byråer.

Utskottet för konstitutionella frågor uppmanar utskottet för rättsliga frågor att som ansvarigt utskott infoga följande rekommendationer i bilagan till resolutionsförslaget:

- 2. Förordningen bör fastställa en garanti och ange mer detaljerade förfaranderegler för att se till att de grundläggande principerna för maktdelning och god förvaltning respekteras, nämligen principerna om lagenlighet och rättssäkerhet, proportionalitet, oberoende, opartiskhet och rättvisa, berättigade förväntningar samt jämlikhet.
- 3. Förordningen bör fungera som en ramlag som förser EU-förvaltningen med en uppsättning allmänna principer, och i förordningen bör det fastställas ett förfarande som ska vara tillämpligt som minimiregel när specifik lagstiftning saknas.
- 4. På samma sätt, och med tanke på att principen om ärligt uppsåt nu är allmänt erkänd som en grundläggande rättsprincip som måste ses som avgörande för att skapa en miljö av förtroende och förutsägbarhet i relationerna mellan privatpersoner och förvaltningen, bör denna princip ingå separat i förteckningen över allmänna principer som bör styra förvaltningens verksamhet.
- 5. Principen om att eftersträva allmänintresset och principen om ärligt uppsåt bör därför finnas med bland de allmänna principerna för god förvaltning.
- 6. EU-förvaltningen bör som sin ledstjärna ha serviceprincipen, vilket innebär att

Europaparlamentet efter hans undersökning på eget initiativ av om de olika gemenskapsinstitutionerna och organen har antagit kodex för god förvaltningssed som är tillgänglig för allmänheten (EGT C 72 E, 21.3.2002, s. 331).

förvaltningen bör arbeta i en serviceanda gentemot medborgarna, exempelvis genom att förse medborgarna med den rådgivning de behöver och svara på deras frågor, ge motiveringar till beslut i skriftlig form och ange vilka möjligheter till rättslig prövning som står dem till buds.

7. I de berörda förfarandereglerna bör institutionernas, organens och byråernas allmänna skyldighet att handla inom skälig tid specificeras.
8. Förfarandereglerna måste i enlighet med artikel 41.2 a i stadgan om de grundläggande rättigheterna garantera att den berörda personen hörs innan enskilda åtgärder vidtas som skadar hans eller hennes rättigheter eller intressen.
9. Medborgarnas rätt till information bör tillämpas genom en regel enligt vilken institutionerna, organen och byråerna är skyldiga att i god tid förse medborgarna med all den information de behöver för att försvara sina rättigheter, och vidare genom att ge dem den tillgång till handlingar som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar¹, tillsammans med rätten att få tillgång till handlingar som berör dem; institutionerna, organen och byråerna bör ha en skyldighet att föra register över sina dokument.
10. Eftersom varje medborgare enligt artikel 20.2 d i EUF-fördraget har rätt att uttrycka sig på ett av unionens officiella språk efter eget val när de skriver till EU-förvaltningen bör det språk som används av institutionerna när de riktar sig till medborgarna vara tydligt och lätt att förstå.
11. Som ett sätt att främja tvistlösning utanför domstol bör förfaranden införas för förvaltningsbesvär mot beslut som fattats av unionens institutioner, organ och byråer.

¹ EGT L 145, 31.5.2001, s. 43.

MOTIVERING

Det har redan gått två och ett halvt år sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Artikel 298 om god förvaltning är den enda av fördragets nya artiklar där inga åtgärder ännu har vidtagits. Det är nu hög tid att detta sker.

Medborgarnas tilltro till förvaltningen kan ökas genom att stifta en förvaltningslag som berör alla unionens institutioner, och som definierar den goda förvaltningen både i princip och i praktiken. Grunden för att utarbeta en sådan förordning ges i artikel 298 i Lissabonfördraget, där följande konstateras: *”När unionens institutioner, organ och byråer fullgör sina uppgifter ska de stödja sig på en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration. Med beaktande av de tjänsteföreskrifter och anställningsvillkor som har antagits på grundval av artikel 336 ska Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa bestämmelser för detta ändamål.”*

I artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna fastställs medborgarnas rätt till god förvaltning. Där anges att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Artikeln anger också medborgarnas rättighet att bli hörda, att få tillgång till akter som angår dem, att få ersättning för skada och att vända sig till EU:s institutioner på något av fördragets språk, samt förvaltningens skyldighet att motivera sina beslut.

Denna förteckning över rättigheter och de instruktioner för god förvaltning som redan existerar bildar tillsammans en grund som bör användas för att utarbeta förslaget till förordning. Ett särskilt bra exempel på detta är den europeiska kodexen för god förvaltningssed, som utarbetats av Europeiska ombudsmannen och som godkändes av Europaparlamentet 2001. Även Europarådets rekommendation om god förvaltning kan fungera som grund för förordningen.

Förvaltningsförordningen bör omfatta alla EU:s institutioner, organ och byråer. Den kan emellertid inte gälla medlemsstaterna när de verkställer EU:s beslut.

Legitimitet förutsätter att medborgarna har både tilltro till att de kan påverka EU:s politik genom ett demokratiskt beslutsförfarande, och förtroende för att EU:s förvaltning är rättvis och opartisk.

Att införa förvaltningsprocessen i en förordning skapar trygghet inte bara för medborgarna, utan också för unionens tjänstemän, som kan stödja sig på den i sin verksamhet. En lag om god förvaltning kan också bilda en grund för EU-domstolen i mål som berör unionens förvaltning.

För tillfället skiljer sig instruktionerna för förvaltningsprocessen åt mellan olika områden. Dessa områden innefattar bl.a. konkurrens-, regional- och konsumentpolitik. Problemen med dessa rättsakter är att de inte är enhetliga, utan utspridda över olika delar av EU-lagstiftningen.

Öppenhet är ett centralt begrepp för god förvaltning. Det är också den faktor som ökar tilltron mest. Översynen av förordning 1049/2001 om tillgång till handlingar har varit under

behandling i Europaparlamentet och rådet i flera år. Det är uppenbart att den kommande förvaltningslagen bör följa det som fastslagits i denna förordning. I vissa fall bör den dock gå betydligt längre än förordningen. Kravet på att registrera handlingar finns till exempel inte i förordning 1049/2001, men det bör införas i förvaltningslagen.

Kodexen för god förvaltningssed, som utarbetats av ombudsmannen, innehåller tanken om att EU:s institutioner bör följa serviceprincipen. Där sägs att tjänstemännens uppgift är att så långt som möjligt underlätta medborgarnas kommunikation med institutionerna. Detta förutsätter att medborgarnas frågor besvaras, att de får råd om vilken instans de ska vända sig till och att de bemöts med respekt.

Ett av de största problemen som medborgarna upplever avseende EU:s förvaltning är det språk som används. Trots att det fastställs i fördraget att alla medborgare bör kunna kommunicera med institutionerna på ett av unionens officiella språk efter eget val, betyder detta inte att språket är förståeligt. Lagstiftnings- och kanslispråket blir ännu mer obegripligt när det översätts till ett annat språk. Institutionernas tjänstemän bör skolas i att använda klarspråk.

RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET

Antagande	9.10.2012
Slutomröstning: resultat	+ : 22 - : 0 0 : 0
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Carlo Casini, Andrew Duff, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Manfred Weber
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Zuzana Brzobohatá, Andrea Češková, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Vital Moreira, Helmut Scholz, György Schöpflin

25.6.2012

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR FRAMSTÄLLNINGAR

till utskottet för rättsliga frågor

över Europeiska unionens förvaltningsprocesslag
(2012/2024(INI))

Föredragande: Margrete Auken

(Initiativ – artikel 42 i arbetsordningen)

FÖRSLAG

Utskottet för framställningar uppmanar utskottet för rättsliga frågor att som ansvarigt utskott infoga följande förslag i sitt resolutionsförslag:

1. Europaparlamentet välkomnar slutsatserna från arbetsgruppen för Europeiska unionens förvaltningsprocesslag vid parlamentets utskott för rättsliga frågor.
2. Europaparlamentet anser att medborgarna, i takt med att Europeiska unionens behörighet utvecklas, konfronteras allt mer direkt med unionens administration, men att de inte alltid har de motsvarande processuella rättigheterna för att göra sin sak gällande i fall där sådana åtgärder kan visa sig nödvändiga.
3. Europaparlamentet påpekar att rätten till god förvaltning efter Lissabonfördragets ikraftträdande är en av medborgarnas grundläggande rättigheter och att de ”icke-bindande” förvaltningsprocesserna, som kan ändras ensidigt av den berörda institutionen, inte alltid är tillräckliga för att skydda individens rätt till god förvaltning. För att gynna en helhetskultur som präglas av god förvaltning kommer de emellertid även i framtiden att ha betydelse som ett komplement till de bindande bestämmelserna.
4. Europaparlamentet påminner om att den förste Europeiska ombudsmannen på sin tid föreslog att en bindande kodex för god förvaltningssed skulle antas, och att parlamentet då stödde detta förslag och uppmanade kommissionen att på grundval av kodexen lägga fram ett förslag till en allmän förordning om förvaltningsprocesser. Kommissionen gick dock endast med på att anta icke-bindande riktlinjer.

5. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att utarbeta en förordning, baserad på artikel 298 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som föreskriver miniminormer för kvalitet och processrättsliga skyddsregler som skulle gälla för all EU-administration. Denna allmänna lag borde begränsas till direkt EU-administration, i enlighet med artikel 298 i EUF-fördraget.
6. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att garantera rätten till god förvaltning genom en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration, med rätten till god förvaltning, enligt definitionen i artikel 41 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och med de allmänna begränsningar som anges i artikel 51 i stadgan, sedd som alla människors rätt till att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom rimlig tid.
7. Europaparlamentet konstaterar att de allmänna principerna i den framtida förordningen om europeisk administration bör inkludera jämlikhetsprincipen och principerna om opartiskhet och oberoende, samtidigt som rättvisa, lagenlighet och rättssäkerhet samt proportionalitets- och öppenhetsprinciperna garanteras.
8. Europaparlamentet anser att införandet av serviceprincipen, dvs. i princip att administrationen bör sträva efter att vägleda, hjälpa, betjäna och bistå medborgarna, visa tillbörlig hövlighet och på så vis undvika onödigt besvärliga och långdragna förfaranden, vilket således sparar tid och arbete för både medborgare och tjänstemän, skulle bidra till att infria medborgarnas berättigade förväntningar och gynna både medborgarna och administrationen genom förbättrad service och ökad effektivitet.
9. Europaparlamentet betonar det brådskande behovet av att införa utökade administrativa bestämmelser för det förfarande som gäller enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar¹, som ska antas på grundval av artikel 15 i EUF-fördraget, särskilt med tanke på en kodifiering av domstolens relevanta rättspraxis och en utvidgning av förordningens tillämpningsområde till att omfatta unionens hela förvaltning. Likaså bör det finnas mer verkningsfulla bestämmelser om det förfarande som gäller för behandlingen av personuppgifter – särskilt i fråga om konkret genomförande av de rättigheter som garanteras medborgarna – enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter², som ska antas på grundval av artikel 16 i EUF-fördraget. Parlamentet erkänner dock att just de båda nämnda förordningarna har medfört en kodifiering av två områden inom unionens allmänna förvaltningslagstiftning, vilket redan möjliggjort relativt tydliga administrativa förfaranden. All vidareutveckling av dessa förfaranden bör därför bygga på det som uppnåtts hittills.
10. Europaparlamentet anser att det krävs allmänt tillämpliga regler för att garantera fysiska eller juridiska personers processuella rättigheter, såsom rätten att bli informerad och rätten att höras, när ett beslut fattas i en angelägenhet som de kan anses vara part i och som har

¹ EGT L 145, 31.5.2001, s. 43.

² EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

rättsliga följder för den person eller enhet som berörs, och med avseende på rätten till tillgång till sina egna handlingar.

11. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att införa särskilda administrativa bestämmelser för det överträdelseförfarande som baseras på artikel 258 i EUF-fördraget, för att förhindra allt eventuellt maktmissbruk och eventuella godtyckliga beslut. En sådan administrativ bestämmelse bör reglera hela förhållandet mellan kommissionen och den medborgare eller det företag som inger ett klagomål som skulle kunna utmyнна i ett överträdelseförfarande, varigenom särskilt den enskilde klagandes ställning bör stärkas. Parlamentet anser särskilt att det är ändamålsenligt att parlamentets utskott för framställningar förses med tydlig information om de olika skedena i de överträdelseförfaranden som omfattas av en öppen framställning för att säkerställa parlamentarisk kontroll av den grundläggande rätten att göra framställningar till Europaparlamentet.
12. Europaparlamentet noterar att tjänsteföreskrifterna fastställer allmänna regler om intressekonflikter när det rör sig om situationer då en tjänsteman måste informera sina överordnade, men anser att dessa regler skulle behöva kompletteras med bestämmelser som rör följderna, såsom ett möjligt upphävande av beslut som fattats i strid mot reglerna om intressekonflikter samt ett fastställande av en maximal tidsfrist innan ett beslut vinner laga kraft, i syfte att säkerställa rättssäkerheten i förvaltningsprocessen.
13. Europaparlamentet anser att unionsmedborgarna bör kunna förvänta sig en hög nivå av öppenhet, effektivitet och snabb behandling från kommissionen, oavsett om de inger ett formellt klagomål eller utövar sin framställningsrätt enligt fördraget, liksom att den som inger ett klagomål eller en framställning får information om sina eventuella möjligheter att vidta ytterligare åtgärder i ärendet.
14. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i samband med utarbetandet av en förordning om allmänna förfaranden för den europeiska administrationen i lämplig utsträckning samråda med alla relevanta aktörer och att framför allt dra nytta av Europeiska ombudsmannens särskilda erfarenheter och sakkunskap. Ombudsmannen är den centrala kontaktpunkten för medborgarnas klagomål om missförhållanden vid unionens organ och institutioner.
15. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att inom ramen för förordningen också undersöka nyttan med en ytterligare utbyggnad av it-baserade tjänster för medborgarna. Parlamentet påminner om att potentialen i it-baserade administrativa förfaranden inte är begränsad till nya informationssystem på internet, utan att de också kan omfatta interaktiva ”åtgärdssystem” mellan förvaltningsmyndigheterna eller mellan myndigheterna och medborgarna.
16. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i samband med utarbetandet av en allmän rättsakt om förvaltningen mer intensivt förmedla till allmänheten att alla unionsmedborgare har rätt till god förvaltning, bland annat med hjälp av sina relevanta informationstjänster och nätverk (exempelvis Europe Direct). Parlamentet betonar att sådana informationsinitiativ också bör beakta de möjligheter som finns för att inge klagomål i fall av misstänkta överträdelser av rätten till god förvaltning och särskilt de specifika begränsningarna av dessa möjligheter, såsom de exempelvis fastställs i

artikel 228 i EUF-fördraget om Europeiska ombudsmannen. Parlamentet är övertygat om att ökade kunskaper och en ökad medvetenhet hos medborgarna om denna rätt och de därmed sammanhängande möjligheterna att inge klagomål också kommer att leda till att allmänheten skapar ett konstruktivt tryck som kan främja den praktiska utformningen av en europeisk administration som i sin dagliga verksamhet är öppen, effektiv och oberoende.

RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET

Antagande	19.6.2012
Slutomröstning: resultat	+: 18 -: 0 0: 0
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Margrete Auken, Philippe Boulland, Simon Busuttil, Michael Cashman, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Iliana Malinova Iotova, Peter Jahr, Lena Kolarska-Bobińska, Erminia Mazzoni, Willy Meyer, Ana Miranda, Adina-Ioana Vălean, Jarosław Leszek Wałęsa, Tatjana Ždanoka
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Phil Prendergast, Axel Voss, Angelika Werthmann
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 187.2)	Othmar Karas

RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET

Antagande	6.11.2012
Slutomröstning: resultat	+: 24 -: 0 0: 0
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Raffaele Baldassarre, Luigi Berlinguer, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Jiří Maštálka, Alajos Mészáros, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Rainer Wieland, Cecilia Wikström, Zbigniew Ziobro, Tadeusz Zwiefka
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Eva Lichtenberger, Angelika Niebler, József Szájer, Axel Voss
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 187.2)	Sylvie Guillaume