

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2006 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till parlamentets och rådets förordning (förordning om samarbetgrupperingar)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 18 januari 2006 en kompletterande skrivelse 2. SM 21.12.2005 och den 7 februari 2006 en kompletterande skrivelse 3. SM 24.01.2006 i ärende U 69/2004 rd till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

- lagstiftningsråd Kari Parkkonen, inrikesministeriet
- specialmedarbetare Kirsi Neiglick, justitieministeriet
- regionplanechef Kari Pakarinen, Finlands Kommunförbund.

Sakkunniga

Utskottet har hört

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat utlåtandena FvUU 39/2004 rd, FvUU 2/2005 rd och FvUU 34/2005 rd i ärendet.

UTREDNINGEN

Förslagets huvudsakliga innehåll

Det är fråga om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska grupperingar för gränsöverskridande samarbete. Rubriken för förslaget har sedermera ändrats till en europeisk gruppering för territoriellt samarbete. Regeringens tredje kompletterande skrivelse behandlar ett sista kompromissförslag under Förenade kungarikets ordförandeskap och de ändringar i artiklarna 6 och 8 bis som Österrike lade fram under sitt ordförandeskap.

Artikel 1 som gäller grupperingens karaktär innehåller inga ändringar. En gruppering kan bildas för gränsöverskridande, interregionalt och

transnationellt samarbete. Grupperingen har status som juridisk person.

Artikel 1a gäller den lag som ska tillämpas på grupperingen och dess verksamhet. Utformningen har ändrats att utöver själva grupperingen gälla åtgärder som den vidtar. Enligt en ny punkt 1, andra stycket, ska grupperingen betraktas som ett organ i den medlemsstat där den är registrerad om lagval ska skapas i fråga om grupperingens åtgärder. Artikel 1 har också i övrigt ändrats. Bestämmelserna om kontroll har överförts till en egen artikel 3b. Enligt bestämmelsen tillämpas på frågor som inte regleras av denna förordning och om vilka det inte finns uttryckliga bestämmelser i avtalet eller stadgarna lagarna i det land

där grupperingen är registrerad. I punkt 2 har inlagts en bestämmelse för den situationen att olika lagar tillämpas på en medlemsstats territorium.

Artikel 2 innehåller bestämmelser om grupperingens sammansättning. En gruppering består av medlemmar med behörighet enligt nationell lagstiftning att delta i grupperingen. Grupperingen kan bildas av medlemsstater, regionala myndigheter och lokala myndigheter samt andra offentligrättsliga organ som avses i direktivet om offentlig upphandling.

Artikel 3 innehåller bestämmelser om bildandet av en gruppering. Varje blivande medlem ska underrätta den medlemsstat enligt vars lagstiftning den har bildats om sin avsikt att delta i en gruppering, tillstålla den medlemsstaten en kopia av avtalet och stadgarna och be om medlemsstatens godkännande att delta i grupperingen. Enligt punkt 3 godkänner den berörda medlemsstaten med hänsyn till sin konstitutionella struktur (its constitutional structure) den blivande medlemmens deltagande i grupperingen, såvida den inte anser att ett sådant deltagande är oförenligt med denna förordning eller nationell lagstiftning. I den juridiska prövningen ska också beaktas de bestämmelser i den nationella lagstiftningen som gäller den blivande medlemmens befogenheter (power) och skyldigheter. Kravet på den konstitutionella strukturen och att den blivande medlemmens deltagande inte får stå i strid med den gällande lagstiftningen har alltså lagts till förslaget. Varje medlemsstat ska för sin del godkänna en eventuell medlems deltagande och godkännandet skulle därför inte innefatta bildande av en gruppering såsom i det ursprungliga kompromissförslaget. Om medlemsstaten inte godkänner deltagandet ska den inom tre månader (tidigare två månader) lämna en motivering till sin vägran.

Till artikel 3 har lagts till tre nya punkter. Enligt punkt 4 ska medlemsstaterna utse en sammanslutning att ansvara för förfarandet för godkännande i punkterna 2 och 3. I punkt 6 ingår bestämmelserna om en väsentlig ändring i avtalet eller stadgarna. Den tidigare 7 punkten har strukits.

Artikel 3a innehåller bestämmelser om förvärvande och offentliggörande av status som juridisk person. Grupperingen får status som juridisk person vid dagen för registreringen eller offentliggörandet, beroende på vilket som inträffar först.

Artikel 3b punkt 1 innehåller bestämmelser om övervakning och kontroll av grupperingens verksamhet enligt lagstiftningen i den stat där grupperingen är registrerad. I punkt 2 finns en ny bestämmelse för den situation där grupperingens verksamhet kontrolleras i en annan medlemsstats territorium. Enligt bestämmelsen kommer myndigheterna i den medlemsstat där en gruppering har sitt registrerade säte överens om arrangemang för kontroller i en annan medlemsstats territorium. Kontrollerna ska utföras i enlighet med internationell godtagen revisionssed. Tillämplig gemenskapsrätt och nationell lag har strukits i punkten.

I artikel 4 bestäms om grupperingens uppgifter. Artikel 4 har ändrats. En gruppering ska utföra de uppgifter som medlemmarna har gett den (given to it). Om uppgifterna avtalas enligt artiklarna 3 och 5. Enligt den gamla lydelsen anvisades (assigned to it) uppgifterna till grupperingen. Enligt punkt 2 beslutar medlemmarna om uppgifter så att uppgifterna omfattar alla medlemmars behörighet. Ett nytt tillägg är att uppgifterna ska vara förenliga med nationell lag. Uppgifterna begränsas till att stärka ekonomisk och social sammanhållning. I punkt 3 finns en avgränsning som gäller uppgifternas omfattning. Punkt 3 a gäller strukturfonder. I punkt 3 b har utformningen preciserats att gälla särskilda åtgärder som avser territoriellt samarbete som anges i artikel 1.2.

I 4.4 anges sådana uppgifter i anslutning till myndighetsutövning som inte kan tilldelas EGTS, såsom polisiära och föreskrivande uppgifter. Artikel 4 gäller enligt punkt 1 uppgifter som getts grupperingen. Tidigare delegerades (delegated) uppgifterna till grupperingen. Artikelns lydelse har inte i övrigt ändrats.

I artikel 5 finns bestämmelser om innehållet i ett avtal (convention) om grupperingen. I artikeln har gjorts vissa ändringar. Beslut om avtal

ska fattas enhälligt. Enligt ett nytt led b ska i avtalet anges det territorium inom vilket grupperingen utför sina uppgifter. Enligt led d är den tillämpliga lagstiftningen för tolkningen och genomförandet av avtalet lagstiftningen i det land där grupperingen har sitt registrerade säte. I led f finns en bestämmelse om förfaranden för att ändra avtalet. I artikeln har strukits en tidigare punkt 2 f om beviljande av koncession och delegering av offentliga tjänster till grupperingen. I avtalet om grupperingens bildande ska anges grupperingens namn och adressen till dess säte, grupperingens mål och uppgifter, dess varaktighet och villkoren för dess upplösning, en förteckning över medlemmarna, bestämmelser om den lag som ska tillämpas på grupperingen och dess åtgärder, om det är nödvändigt arrangemangen för ömsesidigt erkännande inklusive kontroll samt bestämmelser om förfaranden för att ändra avtalet.

I artikel 6 finns bestämmelser om grupperingens stadgar. I innehållet har gjorts vissa smärre ändringar. Stadgarna gäller frågor som åtminstone ska bestämmas. Enligt 1 punkten ska stadgarna antas enhälligt på grundval av avtalet. Enligt punkt 2 ska bestämmelser utfärdas om följande: bestämmelserna i avtalet, bestämmelser om arbetssättet för grupperingens organ, beslutsförfaranden, arbetsspråk, arrangemang särskilt när det gäller personaladministration och rekrytering, arrangemang för medlemmarnas finansiella bidrag, redovisnings- och budgetregler samt myndigheter som ansvarar för kontroll och extern revision. I punkt g (tidigare punkt f) har strukits den engelska termen designation. Nytt är bestämmelser om förfaranden för att ändra stadgarna i led h (tidigare led g) samt hänvisningsbestämmelse till eventuella ansvarsbegränsningar i artikel 8a.

Enligt artikel 7 är obligatoriska organ i grupperingen en församling och en direktör. Grupperingen kan ha andra organ med klart definierade befogenheter. Nytt i artikeln är bestämmelsen enligt vilken grupperingens åtgärder gentemot tredje part är bindande. Åtgärderna är bindande trots att de inte är förenliga med grupperingens uppgifter. Genom bestämmelsen skyddas intres-

sen för en tredje part (förtroendeskydd) som handlat i god tro.

I artikel 8 bestäms om budgeten. Artikeln har inte ändrats.

Om budgetansvar har intagits bestämmelser i en ny artikel 8a. Ordförande har lagt fram ett förslag till punkt 1. En medlems ansvar omfattar ett gemensamt ansvar för hela grupperingens skyldigheter om inte den nationella lagstiftningen i medlemsstaten begränsar detta ansvar. Enligt ett nytt led 3 kan också andra medlemmar begränsa sitt ansvar om en medlems ansvar är begränsat. I punkt 2 finns en bestämmelse om offentlig förvaltare vid insolvens. Insolvens bedöms enligt grupperingens registrerade säte. I punkt 3 finns en bestämmelse enligt vilken en medlemsstat inte har finansiellt ansvar för en gruppering där den inte är medlem.

I artikel 9 finns en ny bestämmelse om allmänintresse och om medlemsstatens rätt att förbjuda grupperingen att utföra verksamhet mot allmänintresset (t.ex. allmän säkerhet och folkhälsa). I en ny punkt 1 har intagits en bestämmelse om att medlemsstaten kan kräva att medlemmen utträder ur en gruppering som strider mot dessa principer. Det ska vara möjligt att juridiskt ompröva ett sådant beslut.

I artikel 10 finns en ny bestämmelse om upplösning av en gruppering. Utöver bestämmelserna i avtalet kan grupperingen upplösas om den inte följer bestämmelserna i artikel 1.2 eller/och 4.

Artikel 10a har ändrats. Enligt artikeln har tredje part som har med grupperingen att göra eller står i avtalsförhållande till den rätt att inleda ett rättsligt förfarande mot grupperingen. Enligt punkt 2 är behöriga domstolar fastställda i lagstiftningen i det land där grupperingen har sitt registrerade säte. Om undantag till huvudregeln bestäms i punkt 3. I punkten bestäms om medborgarnas rätt att överklaga beslut av offentliga organ som är medlemmar av en gruppering när det gäller administrativa beslut som rör verksamheter som genomförs av grupperingen. Bestämmelsen om konsumenter har strukits i artikeln. Behörig domstol är den domstol inom vars område medborgaren har sin hemvist. Dessutom

ingår i artikeln en bestämmelse om att medborgarna alltid ska ha tillgång till tjänster på sitt eget språk och tillgång till information.

I artikel 11 finns en bestämmelse om att medlemsstaterna ska formulera sådana regler som säkerställer en effektiv tillämpning av denna förordning. Som minimum ska i reglerna anges ett lämpligt register och tillämplig lag i artikel 1a (lagstiftningen i det land där grupperingen har sitt registrerade säte) och i artikel 3.3. Enligt bestämmelsen kan tillämpningsbestämmelser utfärdas om övriga frågor för att säkerställa en effektiv tillämpning av denna förordning. Led 3 i artikeln har ändrats. På grundval av bestämmelserna i nationell lagstiftning kan en medlemsstat upprätta en förteckning över de uppgifter som medlemmarna i en gruppering enligt nationell lagstiftning redan har och som gäller territoriellt samarbete i artikel 2.1. Enligt 2 punkten är det möjligt att ta ut avgifter enligt faktiska administrativa kostnader.

Artikel 12 gäller ikraftträdande. Utgångspunkten är att förordningen kan tillämpas från och med den 1 januari 2007.

Regeringens ståndpunkt

EU-ministerutskottet har den 14 december 2005 fastställt ståndpunkten att tillämpningen av EGTS-förordningen ska vara frivillig för medlemsstaterna. Ståndpunkten är densamma som i regeringens U-skrivelse 69/2004 hösten 2004. Ställningstagandet gäller kommissionens ursprungliga förslag som man kunde bedöma i vissa avseenden strida mot bestämmelserna i grundlagen. En möjlig lösning i denna situation var att kräva frivillighet för medlemsstaterna när det gäller införandet av instrumentet i förordningen.

Om förslaget har förhandlats under Hollands, Luxemburgs och Förenade kungarikets ordförandeskap fram till slutet av 2005. Dessutom har behandlingen inletts under det österrikiska ordförandeskapet. Under förhandlingarna har förslaget ändrats väsentligt och de ändringar som Finland föreslagit har till centrala delar beaktats och inskrivits i Förenade kungarikets kompromissförslag av den 21 december 2005. Viktiga

ändringar är: 1) bestämmelser genom vilka avskaffades möjligheten för en medlem att fritt avtala om den lag som ska tillämpas på grupperingen, 2) en medlemsstats möjlighet att inte godkänna en blivande medlems delagande i grupperingen, om deltagandet är oförenligt med nationell lagstiftning, 3) begränsningar som gäller grupperingens uppgifter, 4) beaktande av kravet på medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och god förvaltning i förordningen och 5) medlemsstaters möjligheter att utfärda närmare tillämpningsbestämmelser i anslutning till grupperingens införande.

Det är dock inte möjligt att bestämma att införandet av grupperingen skulle vara frivilligt för medlemsstaterna. Om förordningen ska träda i kraft förutsätter det att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att genomföra förordningen. Kravet på frivillighet innebär i praktiken ett avvisande av förordningen.

Med hänvisning till det ovan anförda ändrar regeringen sin tidigare ståndpunkt och anser att Finland kan godkänna förslaget om det uppfyller Finlands förhandlingsmål nedan i punkterna 1—4:

1. Finland understöder i princip kommissionens målsättning att hitta administrativa lösningar för att underlätta och främja det gränsöverskridande samarbetet.

2. Finland anser att den föreslagna förordningen inte är nödvändig för Finland men förstår att den har betydelse för flera andra medlemsstater. Finland anser att det är viktigt att behandlingen av förslaget inte fördröjer behandlingen av andra förordningsförslag i anslutning till strukturfondsreformen och inledandet av kommande program.

3. Finland anser att individens grundläggande fri- och rättigheter och ett effektivt ändringssökande förutsätter att på sådana beslut som tagits av grupperingen och som påverkar medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ska tillämpas lagstiftningen i medborgarens hemland även i den situationen att grupperingen är belägen i en annan medlemsstat.

4. Finland anser att grupperingens uppgifter i första hand ska begränsas till uppgifter i anslut-

ning till strukturfonderna. En utvidgning av uppgifterna utanför strukturfonderna förutsätter att de problem som beror på Finlands grundlag i tillräckling grad har beaktats i förslaget. Sådana är särskilt bestämmelser som gäller medlemsstatens möjligheter att på grund av nationell lagstiftning förhindra en medlems deltagande i

grupperingen, beaktande av kravet på medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och god förvaltning i förslaget och medlemsstaters möjlighet att utfärda närmare tillämpningsbestämmelser när det gäller införandet av grupperingen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Europeiska kommissionen lade den 14 juli 2004 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska grupperingar för gränsöverskridande samarbete. Förslaget utgör en del av den föreslagna reformeringen av strukturfonderna. Den föreliggande tredje kompletterande skrivelsen behandlar ett sista kompromissförslag under Förenade kungarikets ordförandeskap och vissa ändringar som den nuvarande ordföranden Österrike har lagt fram. Förvaltningsutskottet har granskat förslaget ur sitt behörighetsområde och koncentrerat sig närmast på det gränsöverskridande samarbetet med tanke på EU:s region- och strukturpolitik och det kommunala samarbetet.

Syftet med förslaget är att införa en europeisk gruppering för territoriellt samarbete för att medlemmarna inom ramen för denna ska kunna utöva gränsöverskridande, interregionalt och transnationellt samarbete i Europeiska unionen. Som medlemmar i grupperingen kan vara stater, regionala och lokala myndigheter såsom kommuner och offentligt rättsliga bolag. Grupperingens uppgifter ska bestå av genomförande av strukturfondsprogram och/eller andra åtgärder oberoende av finansieringskälla. Grupperingen bildas genom ett avtal mellan medlemmarna. Utskottet har i tidigare behandlingsskeden lämnat utlåtandena FvUU 34/2005 rd, FvUU 2/2005 rd och FvUU 39/2004 rd i ärendet. Under förhandlingarna har i förslaget gjorts betydande förbättringar med tanke på Finlands rättssystem och Finlands ståndpunkter har beaktats. Centrala ändringar är bestämmelser genom vilka avskaffades möjligheten för en medlem att fritt avtala

om den lag som ska tillämpas på grupperingen, en medlemsstats möjlighet att inte godkänna en blivande medlems deltagande i grupperingen, om deltagandet är oförenligt med nationell lagstiftning, begränsningar som gäller grupperingens uppgifter, beaktande av kravet på medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och god förvaltning i förordningen och medlemsstaters möjligheter att utfärda närmare tillämpningsbestämmelser i anslutning till grupperingens införande. Enligt utredningen till utskottet förutsätter också det förfarande som föreslås i det nyaste förslaget ändringar i Finlands lagstiftning.

Den viktigaste frågan i den tredje kompletterande skrivelsen gäller att under vissa förutsättningar frångå ståndpunkten att införandet av samarbetsinstrumentet — grupperingen — ska vara frivilligt för medlemsstaterna. Som rättsligt instrument är förordningen direkt tillämplig lag i alla medlemsstater. Om förordningen träder i kraft förutsätter den att medlemsstaterna vidtar sådana lagstiftnings- och andra åtgärder att förfarandet i förordningen blir möjligt i praktiken. I detta avseende kan inte införandet av grupperingen grunda sig på frivillighet. En annan sak är sedan att bildandet av grupperingen är enligt förordningen frivilligt.

Utskottet upprepar sin uppfattning som redan tidigare framförts i de tidigare ståndpunkterna att strävandena att underlätta och främja det gränsöverskridande samarbetet i och för sig kan understödjas. Finland ställer sig reserverat till att rättsakten är nödvändig. Gränssamarbete och annat samarbete kan ske på avtalsbasis och Finland har goda erfarenheter av detta. Å andra si-

dan kan andra medlemsstater ha behov av samarbetsförfarandet i förordningen och därför finns det inte anledning att förhålla sig avvisande till förslaget om det kan genomföras med beaktande av nödvändiga rättsliga synpunkter för Finlands del.

Det föreliggande kompromissförslaget innehåller bestämmelser om förfarandet för medlemsstatens godkännande. Vid bildandet av grupperingen ska varje medlem underrätta sin "egen" medlemsstat om sin avsikt att delta i grupperingen och be om medlemsstatens godkännande. Medlemsstaten godkänner medlemmens deltagande i grupperingen om den konstitutionella strukturen, förordningen eller den nationella lagstiftningen inte hindrar detta. Enligt utredning kan förfarandet i fråga om godkännande gälla t.ex. bedömning av lagenligheten av kommunens verksamhet vid deltagande i grupperingen. Förfarandet kan också bedömas genom de uppgifter som föreslagits för grupperingen. Centrala frågor för Finlands del är t.ex. att kommunen inte kan avtala om uppgifter som ska överföras till gruppen i den utsträckning som anges i förslaget. Enligt utredningen kan frågan preciseras genom nationella genomförandebestämmelser som möjliggörs i förordningen.

I förslaget har man försökt begränsa grupperingens uppgifter till förstärkning av ekonomisk och social sammanhållning. Grupperingens uppgifter gäller genomförande av strukturfondsprogram och andra särskilda åtgärder oberoende av varifrån finansieringen kommer. Bestämmelsen är fortfarande vidsträckt till sitt område, menar utskottet och definitionen av uppgiftsbeskrivningen är fortfarande ganska vid. Det kan bedömas att uppgifterna mera har karaktären av verkställande och genomförande av redan fattade beslut. De förutsätter inte längre nödvändigtvis förvaltningsbeslut. Å andra sidan utesluter inte heller förordningen detta. Avsikten är att statliga myndighetsuppgifter i anslutning till offentlig maktutövning ska stå utanför förordningens

tillämpningsområde men det är inte helt klart till vilka delar grupperingens uppgifter kan omfatta uppgifter som i Finland kan anses vara offentliga förvaltningsuppgifter. Frågan är av betydelse bl.a. med tanke på kommunernas deltagande.

Enligt utskottet kan begränsningen av grupperingens uppgifter endast till uppgifter med anknytning till strukturfonder anses vara motive- rad. Utskottet understryker att inte heller i detta fall får den nya organisationen utgöra en förutsättning för finansiering av projekt. Det är också viktigt att behandlingen av förslaget inte fördröjer behandlingen av förordningsförslag inom ramen för strukturfondsreformen och inte heller inledandet av kommande strukturfondsprogram.

Utskottet anser den ståndpunkt vara motive- rad enligt vilken Finland anser att ett effektivt tillvaratagande av individens grundläggande fri- och rättigheter och ändringssökande förutsätter att på sådana beslut av grupperingen som påverkar medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ska tillämpas lagstiftningen i medborgarens hemland även i det fall att grupperingen är belägen i en annan medlemsstat. Utskottet konstaterar att detta också ställer krav på samarbetsorganisationen och dess personal när det gäller kunskaper om grupperingens övriga medlemmars lagstiftning och dessutom t.ex. på språkkunskaperna.

Utskottet understryker betydelsen av ett ändamålsenligt beaktande av garantierna för god förvaltning och betonar att ansvaret för grupperingens medlemmar ska definieras tydligt. Detta är viktigt särskilt i förhållande till medborgarna men också i övrigt, t.ex. i fråga om finansiellt ansvar när det gäller gemenskapens skyldigheter.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

*att utskottet omfattar regeringens
ståndpunkt i saken.*

Helsingfors den 17 februari 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Jyrki Kasvi /gröna
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.