

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/2001 rd

Statsrådets utredning med anledning av kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 12 oktober 2001 statsrådets utredning om kommissionens vitbok, Styrelseformerna i EU (E 86/2001 rd), till jord- och skogsbruksutskottet för eventuella åtgärder. Vidare har stora utskottet den 24 oktober 2001 sänt en kompletterande skrivelse i saken, 1.EUE 27.09.2001, till utskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Mikko Puumalainen, statsrådets kansli
- lantbruksrådet Esko Juvonen, jord- och skogsbruksministeriet.

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen lade den 25 juli 2001 fram en vitbok om styrelseformerna i EU (governance). Projektet för att se över styrelseformerna har gått under namnet "Fördjupad demokrati i Europeiska unionen" och är en av Prodikommissionens fyra strategiska prioriteringar. Vitboken analyserar hur unionen använder de befogenheter som medborgarna anförtrott den och hur de anknyttande politiska processerna kan ses över för att göra unionens politik mera konsekvent och demokratisk och för att föra den närmare medborgarna. Alla de reformer som föreslås i vitboken kan i första fasen genomföras utan ändringar i fördragen. Kommissionen har som mål att verkställa reformerna i god tid före nästa regeringskonferens (IGC) för att effekterna skall kunna synliggöras och för att det skall bli klart vilka frågor som verkligen kräver ändringar i fördragen och som är mera djupgående än andra.

I vitboken föreslås reformer inte bara inom kommissionen utan också i andra institutioner och i medlemsstaterna på statlig, regional eller lokal nivå. Kommissionen börjar omedelbart verkställa de reformer som gäller den själv, medan synpunkter på reformer som gäller andra institutioner och medlemsstaterna får lämnas in fram till mars 2002. Utifrån responsen och erfarenheterna av de verkställda reformerna utarbetar kommissionen en ny rapport före utgången av 2002 och reformerna inom övriga institutioner kommer att fortsätta med utgångspunkt i den.

Vitboken om styrelseformerna i EU är ett inlägg från kommissionen i EU:s framtidsdebatt. Kommissionen avser att komma med närmare synpunkter på framtidsdebatten och målen inför mötet i Laeken under de närmaste månaderna. Vidare avser kommissionen att lägga förslag till ändringar i fördragen för regeringskonferensen 2004.

Fem principer ligger till grund för styrelseformerna i EU:

- Öppenhet (öppenhet i institutionernas arbete, mera information, ett lättillgängligare språk)

- Delaktighet (bred delaktighet i hela beslutsprocessen från beredning till tillämpning; ett stort ansvar vilar här framför allt på medlemsstaterna)

- Tydlig ansvarsfördelning (tydligare rollfördelning i den lagstiftande och verkställande verksamheten och alla som deltar i processen måste vara tydligare i alla faser och på alla nivåer)

- Effektivitet (politiska beslut skall vara effektiva och fattade vid rätt tidpunkt, de skall stå i proportion till de mål som eftersträvas och fattas på rätt nivå)

- Konsekvens (beslut och åtgärder skall vara konsekventa och lättbegripliga, starkt ledarskap och stark ansvarskänsla).

Principerna gäller alla förvaltningsnivåer från den globala till den lokala och de är alla nödvändiga för framväxten av en mera demokratisk styrelseform. De kompletterar också principerna om proportionalitet och subsidiaritet. Innan kommissionen tar ett initiativ bör den alltid kontrollera a) om det offentliga verkligen behöver ingripa, b) om EU-nivån är den mest lämpliga och c) om de åtgärder som väljs står i proportion till målen.

Unionen bör se över sin verksamhet genom att anlita den vertikala beslutsmodellen uppifrån och ned i mindre omfattning och nyttiggöra också andra lagstiftningsredskap.

Vitboken innehåller ändringsförslag i fyra avsnitt:

- Bättre delaktighet och större öppenhet

- Bättre politiska beslut, lagstiftning och genomförande

- EU:s bidrag till internationella styrelseformer

- Tydligare mål för politiken och institutionerna.

Regeringens preliminära hållning

Allmänt

Finland ser en god styrelseform i EU som en utomordentligt viktig sak för att unionen skall kunna förstärka sin demokratiska legitimitet. Också med alla sina brister ger kommissionens vitbok en god och bred grund för att analysera de grundläggande principerna för en styrelseform i EU och möjligheterna att utveckla relationerna mellan unionens institutioner och medlemsstaterna på statlig, regional och lokal nivå.

Finland välkomnar vitboken som ett inlägg i EU:s framtidsdebatt. Principerna om öppenhet, delaktighet, ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens i unionens politik bör också ligga till grund för framtidsdebatten.

Det främsta målet för kommissionens vitbok är att förstärka gemenskapsmetoden. Den prioriterar en översyn av unionsinstitutionernas uppgifter och en tillnärmning mellan olika förvaltningsnivåer i medlemsstaterna och beredningen och verkställigheten av unionens politik. Men en del av kommissionens institutionella förslag förutsätter ändringar i fördragen längre fram. De kan eventuellt tas upp till behandling vid nästa regeringskonferens.

Finland har den åsikten att gemenskapsmetoden måste utvecklas i en sådan riktning att lagstiftningsprocessen i sin helhet blir så öppen och effektiv som möjligt och resulterar i högkvalitativ lagstiftning. Kommissionen bör i sin beredning förlita sig på bästa möjliga expertis och öppen delaktighet för alla parter. Rådets och parlamentets beslutsfattande bör göras effektivare, inte minst i medbeslutandeförfarandet. Kommissionen och medlemsstaterna måste få en tydligare roll i verkställigheten utifrån det senaste beslutet om kommittéförfarande. Unionens institutioner måste koncentrera sig på det de skall syssla med i linje med befogenhetsrelationerna i fördragen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet menar i likhet med regeringen att unionens lagstiftningsprocess i sin helhet bör vara så öppen och effektiv som möjligt och resultera i högkvalitativa lagar. Bästa möjliga expertis bör engageras i att bereda rättsakter och alla parter höras i ett så öppet förfarande som möjligt. Rådets och parlamentets beslutsfattande bör göras effektivare inte minst i medbeslutandeförfarandet, och kommissionens och medlemsstaternas uppgifter bör förtydligas i verkställigheten av rättsakter. Utskottet understryker framför allt att ett viktigt mål för reformen bör vara att minska byråkratin. Institutionerna skall koncentrera sig på sina primära uppgifter utifrån befogenheterna i fördragen.

Öppenhet

Utskottet menar i linje med vitboken att unionens institutioner måste gå in för större öppenhet i sin verksamhet. Samtidigt understryker utskottet att öppenheten bör förstås i vid bemärkelse. Det betyder att också handlingars offentlighet och informationen måste förbättras i institutionerna. Ett viktigt inslag i öppenheten är dessutom en adekvat information om frågor under beredning.

Delaktighet

Utskottet ser det som viktigt att kommissionen tar hänsyn till regional och lokal expertis i beredningen av olika politikområden. Detta främjas av en regelmässig dialog med europeiska och nationella sammanslutningar av regionala och lokala myndigheter och möjliggör att hänsyn samtidigt kan tas till särdragen i varje medlemsstats konstitution. Större hänsyn till den regionala och lokala förvaltningen till exempel i beredningen av olika stödsystem för jordbruket skulle sannolikt göra besluten mer acceptabla och begripliga på regional och lokal nivå. Men utskottet understryker att det är medlemsstaternas re-

geringar och andra politiska institutioner som skall delta i beslutsfattandet i unionen.

Tydlig ansvarsfördelning

Utskottet noterar att vitboken är rätt fåordig när det gäller befogenhets- och ansvarsfördelningen. Där framhålls visserligen att rollfördelningen i den lagstiftande och verkställande verksamheten måste bli tydligare och att detta gäller medlemsstaternas lika väl som alla deras uppgifter och ansvar som är med om att bereda och verkställa unionens politik på olika nivåer. Utskottet anser att det centrala i alla fall är att det blir en tydligare ansvarsfördelning mellan olika institutioner. Framför allt bör ansvarsfördelningen mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet avgöras snabbt och på ett bestående sätt.

Effektivitet

I vitboken framhålls att detaljrikedomen i EU-lagstiftningen gör det svårare och mer tidskrävande att anpassa den till ny teknik och ändrade marknadsförhållanden. Följden blir bristande flexibilitet och sämre effektivitet. Men det är viktigt att se en bättre effektivitet som ett mycket bredare mål som i sig inbegriper en ambition att göra systemet mindre byråkratiskt för medborgarna, menar utskottet. Den största bristen med vitboken är att den inte noterar behovet av minskad byråkrati. I jord- och skogsbruksutskottets arbete har frågan om minskad byråkrati kring jordbruksstöden haft en central plats under hela vårt EU-medlemskap. Utskottet lämnade den 15 december 1999 ett utlåtande om saken (JsUU 25/1999 rd), som sändes till jord- och skogsbruksministeriet för kännedom. Efter utlåtandet har utskottet fortsatt att höra sakkunniga i saken och har sänt deras utlåtanden till jord- och skogsbruksministeriet för kännedom den 30 april 2001, varefter ministeriet kommit med sitt utlåtande den 15 maj 2001. Ärendet är under fortsatt behandling i utskottet. I detta sammanhang vill utskottet ta fasta på alla de missförhållanden med förvaltningen och övervakningen av

stöden som det redan tidigare uppmärksamgjort ministeriet på.

Vitboken nämner bättre och enklare rättsakter som en särskild åtgärd för att förbättra effektiviteten. I detta sammanhang vill utskottet dessutom peka på hur viktigt det är att rättsakterna är på rätt nivå. I anknytning till detta föreslår vitboken att ett slags ramdirektiv införs. Ramdirektiv skall finnas till för enkla frågor, vilket gör dem lättare att genomföra i medlemsstaterna. Utskottet ser förslaget som mycket viktigt och poängterar att frågan om författningsnivån (förordning, direktiv, beslut) inom jordbruksförvaltningen kräver större uppmärksamhet på gemenskapsnivå. Trots att förordningar avser att garantera en tillräckligt stor enhetlighet på gemenskapsnivå kan man dock fråga sig, med beaktande av proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna, om de frågor som gäller den gemensamma jordbrukspolitikens alls bör beslutas på förordningsnivå i nuvarande omfattning. Utskottet menar att direktiv bör tillgripas oftare i regleringen eftersom det då är lättare att ta hänsyn till olika länders krav på verkställande av bestämmelserna.

Konsekvens

Enligt utskottets mening är det mycket viktigt att unionen fäster tillräckligt avseende vid att dess politik är konsekvent, inte minst jordbrukspolitik. Producenterna måste kunna investera och planera på sikt i förlitan på att jordbrukets verksamhetsförutsättningar inte omstruktureras i grunden med kort varsel när det gäller stöd eller andra bestämmelser. Vidare understryker utskottet att kommissionens roll som garant för en konsekvent politik är avsevärd. Den bör i allt högre grad ta hänsyn till förhållandena i olika medlemsstater och lägga upp politiken utifrån dem. En konsekvent och välmotiverad jordbrukspolitik är det enda som kan göra gemenskapen trovärdig och effektiv i producenteras och medborgarnas ögon över lag.

Bättre styrelseformer och beslutsfattande

Enligt vitboken innebär de fem ovan nämnda principerna att större hänsyn tas till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen. Utskottet inskräpper hur viktiga dessa principer är och påpekar att de har haft och fortfarande har en central ställning i vår förvaltningslagstiftning. Därför menar utskottet att proportionalitetsprincipen bör vägas in i alla åtgärder inom jordbrukspolitik och att det måste ses till att metoderna inte står i disproportion till målen. Också subsidiaritetsprincipen, som anger omfattningen av lämpliga åtgärder och lagstiftningsnivån i gemenskapen i relation till medlemsstaterna, bör alltid beaktas i beslutsfattandet. Men vitboken preciserar inte på något vis betydelsen av dessa principer, vilket utskottet ser som en brist.

Hänvisande till det ovan sagda vill utskottet dessutom framhålla att de nuvarande beslutsprocesserna och lagstiftningen i unionen är invecklade. Det bör speciellt ses till att lagstiftningen är begriplig och klar. Redan rättssäkerhetsprincipen som tillämpas allmänt i medlemsstaterna kräver att lagstiftningen är klar och så exakt som möjligt. Å andra sidan får flexibiliteten i lagstiftningen inte gå förlorad på grund av exakthetskravet.

Vad gäller beslutsprocessen konstaterar utskottet vidare att Amsterdamfördraget innebar att medbeslutandeförfarandet infördes bland annat i veterinära och fytosanitära frågor. Det är viktigt att medbeslutandeförfarandet utvecklas i en enklare och effektivare riktning. Också lagstiftningsprocessen bör göras snabbare i både rådet och parlamentet.

Utlåtande

Jord- och skogsbruksutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt i saken och understryker ovan nämnda omständigheter och framför allt betydelsen av mindre byråkrati.

Helsingfors den 14 december 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Kalli /cent
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Pertti Hemmilä /saml
Matti Kangas /vänst
Marja-Leena Kemppainen /kd
Katri Komi /cent

Jari Koskinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Pertti Mäki-Hakola /saml
Erkki Pulliainen /gröna
Unto Valpas /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Carl Selenius.