



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.12.2002
KOM(2002) 718 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter

INLEDNING

I vitboken om styrelseformerna i EU¹ bekräftade kommissionen att ett av sätten att förbättra genomförandet av EU:s politik och bestämmelser är att inrätta tillsynsmyndigheter. Kommissionen framhöll också behovet av att fastställa kriterier för hur dessa myndigheter skall inrättas, arbeta och övervakas inom ramen för det befintliga rättsliga och institutionella systemet.

I sitt meddelande om bättre lagstiftning² förklarade kommissionen att inrättandet av tillsynsmyndigheter är en del av den mer allmänna frågan om hur de verkställande befogenheterna skall utövas och institutionernas ansvar definieras.

För att göra EU:s insatser effektivare och mer enhetliga, samtidigt som EU ökar sin legitimitet och insynen i verksamheten, måste institutionerna kunna ta sitt fulla ansvar. För att uppnå detta mål bör deras respektive uppgifter fastställas noga, och i vissa fall bör dagens praxis ändras.

Kommissionen anser att den skall inrikta sig på sina grundläggande uppgifter och då främst på den verkställande funktion som den fått genom EG-fördraget, när det gäller att anta verkställande åtgärder för viss EU-lagstiftning. Denna uppgift skall naturligtvis genomföras enligt de bestämmelser som fastställts av lagstiftaren och inom ramen för lämpliga, därför avsedda kontroller. För att gemenskapen skall ha legitimitet och vara effektiv och trovärdig måste man bevara och t.o.m. stärka den verkställande funktionens odelbarhet och integritet. Man måste framhäva att denna funktion tillfaller kommissionen, om man vill att den skall ta sitt rätta ansvar gentemot medborgarna, medlemsstaterna och övriga institutioner.

Det är mycket viktigt att ha detta krav i tankarna när man arbetar med frågan om tillsynsmyndigheter i EU. Genom sin utformning och sina uppgifter deltar dessa myndigheter i utövandet av de verkställande befogenheterna på EU-nivå. Detta deltagande måste organiseras på ett välbalanserat sätt som är förenligt med kravet på den verkställande funktionens odelbarhet och integritet och med det ansvar som detta medför för kommissionen.

Mot bakgrund av detta vill kommissionen tillsammans med Europaparlamentet och rådet fastställa ramkriterier för inrättande av tillsynsmyndigheter. Dessa kriterier bör ta hänsyn till detta grundläggande krav och till nedanstående överväganden.

1. BEGREPPET ”TILLSYNSMYNDIGHET”

Inom Europeiska unionens juridiska system finns många decentraliserade organ som kan föras till den allmänna kategorin EU-byråer. Det finns 15 byråer som inrättats inom ramen för

¹ KOM (2001) 428, 25.7.2001.

² KOM (2002) 275, 5.6.2002.

EG-fördraget³, en som inrättats inom ramen för Euratom-fördraget⁴ och fyra som inrättats enligt Europeiska unionens andra och tredje pelare⁵. Två förslag till förordning om inrättande av andra byråer är för närvarande under behandling⁶.

Ur formell synpunkt har dessa byråer vissa gemensamma drag: de har inrättats genom lagstiftning för att utföra uppgifter som väl definierats i rättsakten om inrättande, de är juridiska personer och i viss mån självständiga på det organisatoriska och ekonomiska planet.

Skillnaderna mellan dem - i fråga om intern uppbyggnad, relationer med institutionerna, uppgifter och befogenheter - är dock betydligt större än likheterna. Dessa skillnader beror på att byråerna inrättats vid olika tidpunkter för att, från fall till fall, möta punktvisa krav. Med andra ord finns det inte en enhetlig modell för EU:s byråer, utan flera.

Inför denna stora variation har vissa specialister föreslagit teoretiska klassificeringar av de befintliga byråerna utifrån olika kriterier som t.ex. det institutionella och lagstiftningsmässiga sammanhanget, byråernas uppgifter eller deras befogenheter. I samtliga föreslagna klassifikationer delas byråerna upp i flera kategorier.

Ur en mer praktisk synvinkel har kommissionens analys av frågan lett fram till en uppdelning i två sorters byråer: genomförandeorgan och tillsynsmyndigheter.

Genomförandeorganen har rena förvaltningsuppdrag, för att hjälpa kommissionen att genomföra gemenskapsprogram avseende ekonomiskt stöd. Deras arbete kontrolleras strikt av kommissionen. Kommissionen har lagt fram ett förslag till förordning om allmänna stadgar för sådana organ. Syftet är att göra det lättare att inrätta genomförandeorgan när det visar sig vara lämpligt för att genomföra ett visst program. Diskussionerna om detta förslag till ramförordning har redan kommit långt i rådet, och Europaparlamentet har yttrat sig positivt om förslaget.

Tillsynsmyndigheterna däremot har i uppdrag att aktivt delta i utövandet av de verkställande befogenheterna genom att utföra handlingar som bidrar till regleringen av ett visst område. I

³ Europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning (förordning (EEG) nr 337/75, 10.2.75); Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (förordning (EEG) nr 1365/75, 26.5.75); Europeiska miljöbyrå (förordning (EEG) nr 1210/90, 7.5.1990); Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (förordning (EEG) nr 1360/90, 7.5.1990); Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (förordning (EEG) nr 302/93, 8.2.1993); Europeiska läkemedelsmyndigheten (förordning (EEG) nr 2309/93, 22.7.1993); Byrån för harmonisering inom den inre marknaden (förordning (EG) nr 40/94, 20.12.1993); Europeiska arbetsmiljöbyrå (förordning (EG) nr 2062/94, 18.7.1994); Gemenskapens växtsortsmyndighet (förordning (EG) nr 2100/94, 27.7.1994); Översättningscentrumet för Europeiska unionens organ (förordning (EG) nr 2965/94, 28.11.1994); Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (förordning (EG) nr 1035/97, 2.6.1997); Europeiska byrå för återuppbyggnad (förordning (EG) nr 2454/1999, 15.11.1999); Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (förordning (EG) nr 178/2002, 28.1.2002); Europeiska sjösäkerhetsbyrå (förordning (EG) nr 1406/2002, 27.6.2002); Europeiska byrå för luftfartssäkerhet (förordning (EG) nr 1592/2002, 15.7.2002).

⁴ Euratoms försörjningsbyrå, artikel 52 och följande i Euratom-fördraget (se även byråns stadgar i EGT , 6.12.1958); p. 534.

⁵ Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier (gemensam åtgärd av den 20 juli 2001, EGT L 200, 25.7.2001); Europeiska unionens satellitcentrum (gemensam åtgärd av den 20 juli 2001, EGT L 200, 25.7.2001); Europeiska polisbyrå - Europol (konvention av den 26 juli 1995, EGT C 316, 27.11.1995); Eurojust (beslut av den 28 februari 2002, EGT L 63, 6.3.2002).

⁶ Förslag till förordning om stadgar för de genomförandeorgan som ansvarar för vissa uppgifter inom förvaltningen av gemenskapsprogram, KOM (2000) 788, december 2000; förslag till förordning om inrättande av en europeisk jämvägsbyrå, KOM (2002) 23, 23.1.2002.

de flesta fall handlar det om myndigheter som, för att göra denna reglering mer enhetlig och effektiv, på gemenskapsnivå samlar och skapar nätverk mellan olika sorters verksamhet som från början skall skötas på nationell nivå. Dessa myndigheter analyserades särskilt i vitboken om EU:s styrelseformer.

Man bör framhålla att ett antal befintliga EU-byråer - vars roller i EU-systemet är lika viktiga som de andras - inte kan räknas till någon av dessa två kategorier.

Begreppet ”europeisk tillsynsmyndighet” avser myndigheter med uppgiften att delta aktivt i utövandet av de verkställande befogenheterna genom att utföra handlingar som bidrar till regleringen på ett visst område.

2. SKÅL ATT FASTSTÅLLA RAMBESTÅMMELSER

I vitboken om EU:s styrelseformer framfördes förslaget att besluta om ramvillkor för inrättandet av nya EU-byråer. Enligt förslaget skall detta arbete inriktas på tillsynsmyndigheterna, som inrättas inom ramen för EG-fördraget.

Det finns flera argument som talar för detta förslag.

För det första är det inte möjligt att utarbeta enhetliga rambestämmelser för alla möjliga sorters byråer, på grund av de stora skillnader som föreligger. Det är inte heller särskilt relevant att ta fram olika sorters rambestämmelser beroende på vilken kategori de olika byråerna tillhör. Däremot är det lämpligt att koncentrera sig på de två kategorier byråer som omtalats ovan, som i den närmaste framtiden kan spela en viktig roll på EU-nivå för att lösa de brister i systemet som konstaterats. Som redan nämnts har ett förslag till förordning avseende genomförandeorgan lagts fram. Inget liknande har ännu gjorts i fråga om tillsynsmyndigheter.

För det andra måste man se till att tillsynsmyndigheterna inrättas, arbetar och övervakas på ett mer enhetligt och öppet sätt, jämfört med dagens situation. Till och med inom denna ganska begränsade kategori finns skillnader i fråga om intern uppbyggnad - t.ex. när det gäller utnämning och sammansättning av styrelseorganen -, relationerna med institutionerna - t.ex. kommissionens roll -, och framför allt de uppgifter och befogenheter som dessa myndigheter har. I det sistnämnda fallet kan man, bara bland de byråer som inrättats inom ramen för EG-fördraget, skilja mellan följande:

- Byråer som har som främsta uppgift att ge stöd i form av yttranden och rekommendationer som utgör den tekniska och vetenskapliga grunden för kommissionens beslut (se Europeiska läkemedelsmyndigheten och Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet).
- Byråer som har som främsta uppgift att ge stöd i form av inspektionsrapporter, så att kommissionen kan fullgöra sitt uppdrag som gemenskapsrättens ”väktare” (se Europeiska sjösäkerhetsbyrån).
- Byråer som har befogenhet att fatta enskilda beslut som får rättslig verkan i förhållande till tredje man (se Byrån för harmonisering inom den inre marknaden, Gemenskapens växtsortsmyndighet och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet).

För det tredje är det viktigt att en gång för alla fastställa kriterier för att garantera att byråernas verksamhet blir effektivare, och samtidigt på ett harmoniskt sätt infoga dem inom ramen för de grundläggande principerna för systemet enligt fördraget.

Med andra ord skulle lämpliga rambestämmelser möjliggöra ett enhetligt tillvägagångssätt när framtida tillsynsmyndigheter inrättas, med en intern organisation som är anpassad till de uppgifter som myndigheterna får. Vidare skulle sådana rambestämmelser underlätta beslutsfattandet om inrättandet av varje enskild myndighet, genom att de garanterar att den nya myndighetens organisation och arbete inte påverkas av taktiska överväganden som kopplas till ett visst område eller en viss fråga. Slutligen skulle medborgarna få bättre insyn i denna metod för att verkställa EU:s politik.

I samband med ovanstående bör det framhållas att dessa rambestämmelser inte skall tillämpas direkt på byråer som inte kan definieras som tillsynsmyndigheter, och inte heller på byråer som eventuellt inrättas utanför EG-fördragets institutionella ram.

3. VILLKOR FÖR RAMBESTÄMMELSERNA

Även om ansvaret för att genomföra gemenskapspolitiken i allmänhet åligger medlemsstaterna och deras interna administrativa enheter, föreskrivs i vissa fall i fördragen eller i gemenskapens rättsakter att verkställandet skall genomföras på ett centraliserat sätt på EU-nivå, för att säkerställa att insatserna blir enhetliga och att den berörda politiken fungerar på rätt sätt, eller för att bibehålla en rättvis konkurrensvivå ur regleringssynpunkt för att öka förtroendet hos de berörda aktörernas och hos medborgarna i allmänhet.

I sådana fall skall kommissionen, som är den institution som normalt sett skall utöva de verkställande befogenheterna, se till att dessa uppgifter genomförs på ett korrekt och effektivt sätt. Det innebär dock inte nödvändigtvis att kommissionen alltid agerar på egen hand, bl.a. eftersom den har begränsade resurser, särskilt med tanke på utvidgningen och de framtida reformerna av unionens institutionella system.

I vissa fall kan därför gemenskapslagstiftaren anse att det, för att på ett bättre sätt genomföra vissa väl definierade uppgifter, är lämpligare att inrätta europeiska tillsynsmyndigheter, som kan stå för den kompetens som krävs för att uppnå de mål som ställts upp i den berörda lagtexten. Dessa myndigheter kan särskilt bidra till att stärka EU:s verkställande kapacitet på områden där den tekniska specialiseringsgraden är hög och där sakkunskap på hög nivå, kontinuitet, trovärdighet och synlighet krävs av de offentliga insatserna.

Det är självklart att dessa byråer har ett mycket viktigt uppdrag som faller inom offentlig förvaltning. Därför måste de vara uppbyggda så att de kan utföra detta uppdrag korrekt. De måste i synnerhet vara tillräckligt självständiga i fråga om hur de är organiserade internt och hur de fungerar, om man vill att de skall kunna arbeta på ett effektivt och trovärdigt sätt. Att deras tekniska eller vetenskapliga bedömningar görs på ett självständigt sätt är själva skälet till att dessa myndigheter inrättats. Det mervärde som tillsynsmyndigheterna tillför grundas på att deras beslut fattas utifrån rent tekniska bedömningar av mycket hög kvalitet, utan påverkan av politiska eller slumpmässiga överväganden.

Av denna självständighet följer kravet på att tillsynsmyndigheterna skall kunna ta ansvar för vad de gör i förhållande till institutionerna, berörda aktörer och allmänheten. Detta innebär också att dessa myndigheters arbete måste ske helt öppet, så att de olika berörda aktörerna kan övervaka att de fungerar väl.

Som redan framhållits i inledningen måste dock tillsynsmyndigheterna fungera inom ramen för grundprinciperna för unionens system. Det innebär att man måste följa principen om balans mellan institutionerna enligt gemenskapsmetoden. Det är särskilt viktigt att slå vakt om den verkställande funktionens odelbarhet och integritet på EU-nivå, liksom kommissionens kapacitet att ta ansvar för att denna funktion i det hela utövas på ett bra sätt. Detta påverkar bl.a. omfattningen av tillsynsmyndigheternas uppgifter och befogenheter, liksom relationerna mellan dessa myndigheter och kommissionen.

Det kommer alltid att vara lagstiftaren som, på kommissionens initiativ, bestämmer om man skall inrätta en tillsynsmyndighet i ett visst fall, genom att anta en specifik rättsakt där myndighetens uppbyggnad och arbete regleras, liksom dess relationer med institutionerna och de berörda aktörerna.

Av ovanstående skäl är det dock nödvändigt att Europaparlamentet, rådet och kommissionen - i enlighet med sina respektive uppgifter i lagstiftningsförfarandet - åtar sig att följa vissa kriterier och villkor när nya tillsynsmyndigheter inrättas för att bidra till bättre styrelseformer i EU. Därför föreslår kommissionen att man med hjälp av ett lämpligt juridiskt instrument fastställer rambestämmelser om villkoren för att inrätta tillsynsmyndigheter.

Kommissionen skall slå vakt om den verkställande funktionens odelbarhet och integritet på gemenskapsnivå.

Lagstiftaren kan bestämma att tillsynsmyndigheter skall delta i utövandet av de verkställande befogenheterna för att utföra vissa väl definierade uppgifter.

För att kunna utföra sitt uppdrag, som faller inom offentlig förvaltning, måste myndigheterna få en viss självständighet i fråga om organisation och arbetssätt, och ta ansvar för sina handlingar. Insynen i deras verksamhet måste garanteras.

Tillsynsmyndigheternas uppgift och verksamhet skall infogas på ett logiskt sätt i gemenskapens institutionella system. Deras självständighet får inte påverka den verkställande funktionens odelbarhet och integritet, eftersom kommissionen måste kunna ta sitt övergripande ansvar.

4. INNEHÅLLET I RAMBESTÄMMELSERNA

Som riktlinjer för innehållet i rambestämmelserna avseende tillsynsmyndigheterna finns å ena sidan behovet av att framhålla dessa myndigheters självständighet, kompetens och trovärdighet, inom en ram av ansvarstagande och öppenhet, och å andra sidan behovet av att förena detta med kommissionens övergripande ansvar, vilket innebär att kommissionen måste kunna ingripa vid allvarliga missförhållanden som kan skada integriteten hos EU:s verkställande funktion.

I det följande förklaras de grundläggande delar som bör ingå i rambestämmelserna. Många av kommentarerna grundas på erfarenheter från de befintliga tillsynsmyndigheterna.

4.1. Inrättandet

Lagstiftning - Som redan framhållits skall inrättandet av varje ny tillsynsmyndighet vara resultatet av lagstiftarens uttryckliga vilja. Det är lagstiftarens uppgift att på EU-nivå fastställa villkoren för hur en eller flera specifika lagar skall genomföras.

Rättslig grund - Eftersom en tillsynsmyndighet är ett verktyg för att genomföra gemenskapspolitiken på ett visst område, skall den lagtext där myndigheten inrättas grundas på den bestämmelse i fördraget som utgör den specifika rättsliga grunden för denna politik. Det är på det sättet som de senaste tillsynsmyndigheterna på områdena livsmedelssäkerhet och transporter har inrättats. Det innebär att lagstiftaren övergivit den tidigare metoden att genomgående grunda sig på artikel 308 i EG-fördraget. När den rättsliga grunden för en specifik insats är just artikel 308 är det naturligtvis, inom dagens institutionella ram, på denna bestämmelse som inrättandet av tillsynsmyndigheten skall grundas⁷.

Juridisk person - Varje tillsynsmyndighet skall vara en juridisk person. Det är redan fallet för de befintliga myndigheterna. Dels stärker detta myndigheternas oberoende, dels ökar det deras synlighet i gemenskapernas rättsordning.

Säte - För de flesta av de befintliga myndigheterna innehåller lagtexten om inrättande inga specifika bestämmelser om myndighetens säte. I dessa fall har beslutet om var myndigheten skall ha sitt säte fattats av stats- och regeringscheferna genom analog tillämpning av artikel 289 i EG-fördraget, som gäller fastställande av säte för gemenskapens institutioner.

Detta tillvägagångssätt har en del nackdelar, vilket framgick tydligt vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001, då inga beslut kunde fattas om ett antal myndigheters säten. Dessutom ger det upphov till vissa administrativa och materiella svårigheter, framför allt i den känsliga fas då myndigheterna startar sin verksamhet: val av ett provisoriskt säte, rekryteringsproblem eftersom man inte vet var verksamheten kommer att bedrivas permanent, extrakostnader och praktiska svårigheter vid flytten till det slutgiltiga sätet.

Med beaktande av dels dessa nackdelar, dels det faktum att beslutet om lokalisering av sätet när allt kommer omkring är en del av inrättandet av en myndighet bör bestämmelser om var myndigheten skall ha sitt säte ingå i rättsakten om inrättande av myndigheten.

Varje tillsynsmyndighet skall inrättas av lagstiftaren i en specifik rättsakt, på förslag av kommissionen.

Den rättsliga grunden för denna rättsakt skall vara den bestämmelse i EG-fördraget som utgör den specifika rättsliga grunden för den politik som myndigheten skall bidra till att genomföra.

Varje tillsynsmyndighet skall vara en juridisk person.

Myndighetens säte skall fastställas i rättsakten om inrättande.

4.2. Tillsynsmyndigheternas verksamhet

Befogenheter - Det har visat sig att det inom kategorin tillsynsmyndigheter på EU-nivå finns olika typer av myndigheter när det gäller de uppgifter och de befogenheter de tilldelats⁸.

I allmänhet kan dessa myndigheter tilldelas rent stödjande uppgifter, som t.ex. utarbetande av yttranden eller studier som underlag för kommissionens lagstiftningsförslag eller specifika beslut, genomförande eller samordning av kontroller och inspektioner hos vissa aktörer så att kommissionen kan utöva sitt uppdrag som gemenskapsrättens "väktare", samt andra uppdrag

⁷ Se t.ex. förordningarna om immaterialrätt på gemenskapsnivå.

⁸ Se de exempel på befintliga gemenskapsmyndigheter som ges i avsnitt II ovan.

för att stödja institutionerna som kan komma att bli nödvändiga p.g.a. utvecklingen av gemenskapens politik på olika områden. Detta stöd kan även gälla den externa delen av politiken på vissa områden, genom att myndigheterna deltar i internationell samarbetsverksamhet, utan att detta påverkar det faktum att kommissionen är ensam ansvarig på detta område.

På vissa villkor kan tillsynsmyndigheterna även få befogenhet att fatta egna beslut. Det är dock mycket viktigt att understryka att principerna för gemenskapernas rådande rättsordning begränsar denna befogenhet. Bl.a. kan dessa myndigheter endast få befogenhet att anta enskilda beslut inom ramen för en bestämd gemenskapslagstiftning. De kan inte besluta om bestämmelser med allmän tillämpning, även om den praxis de tillämpar i sitt beslutsfattande kan leda till att vissa tillämpningsnormer formuleras.⁹

I praktiken kommer varje tillsynsmyndighet normalt sett att ha i uppdrag att utföra ett antal varierade uppgifter. Det innebär att en klassificering som grundas på de uppgifter som tilldelats myndigheterna riskerar att bli konstlad. När det gäller rambestämmelserna kan man dock skilja mellan beslutsfattande myndigheter, dvs. de myndigheter som bl.a. kan fatta beslut med rättslig verkan gentemot tredje man, och stödjande myndigheter, dvs. de myndigheter som inte kan fatta egna beslut, men som utövar olika verkställande uppgifter, inklusive organisation och samordning av verksamhet som delvis är nationella myndigheters ansvar, för att hjälpa kommissionen att fullgöra sina uppdrag. Det kan visa sig lämpligt att besluta om skilda kriterier för verksamhet och övervakning för dessa två typer av myndigheter.

Verksamhetsområde - Det har redan framhållits att tillsynsmyndigheternas bidrag är särskilt värdefulla på områden där den tekniska specialiseringsgraden är hög. På dessa områden krävs dels mycket specifik kompetens och sakkunskap som inte finns att tillgå inom ett förvaltningsorgan som kommissionen, dels ett visst oberoende för de tekniska och vetenskapliga bedömningar som myndigheterna skall göra.

Mot bakgrund av överväganden som gäller såväl tillsynsmyndigheternas rent tekniska natur som de mer allmänna principerna för gemenskapernas rättsordning förklarades i vitboken om EU:s styrelseformer vilka de yttersta gränserna för de beslutsfattande myndigheternas verksamhet är. T.ex. kan sådana myndigheter inrättas enbart på områden där ett entydigt allmänt intresse dominerar, och på områden där myndigheterna inte behöver avgöra konflikter mellan olika allmänna intressen eller göra politiska avvägningar eller komplicerade ekonomiska bedömningar. Vidare får tillsynsmyndigheterna inte ges ansvar på de områden där EG-fördraget gett beslutsmakten direkt till kommissionen (t.ex. på konkurrensområdet eller, med nödvändiga ändringar, inom ramen för fördragsbrottstalan enligt artiklarna 226 - 228 i EG-fördraget).

Styrelse - Tillsynsmyndighetens styrelse skall ha i uppdrag att fastställa allmänna riktlinjer för myndighetens verksamhet inom gränserna för den ram som beslutats av lagstiftaren och de regleringsåtgärder som bestämts av kommissionen. Styrelsen skall bl.a. anta myndighetens arbetsprogram och arbetsordning, och spela en central roll när dess budget antas. När det gäller stödjande myndigheter skall kommissionen kunna kontrollera att arbetsprogrammet utformas och genomförs på så sätt att kommissionen kan utföra sina egna uppdrag korrekt. Därför skall den godkänna programmet i förhand.

⁹ Se de uppgifter som tilldelats europeiska byrån för luftfartssäkerhet.

Styrelsen skall även behandla administrativa frågor inom myndigheten, t.ex. delta i utnämmandet av direktören och av medlemmar i andra interna organ.

När det gäller de befintliga myndigheterna har frågan om styrelsens sammansättning lösts på olika sätt¹⁰, men dessa erfarenheter framstår inte som särskilt ändamålsenliga för att på EU-nivå bibehålla den verkställande funktionens odelbarhet och integritet, bl.a. eftersom man inte tagit tillräcklig hänsyn till gemenskapsdimensionen. Såväl detta som kraven på effektivitet i myndigheternas verksamhet i förhållande till utvidgningen talar för en styrelse av begränsad storlek som representerar den verkställande makten på gemenskapsnivå, utan att åsidosätta den sakkunskap som finns inom medlemsstaternas verkställande myndigheter. Vidare är det av visst intresse att även företrädare för berörda parter deltar, så att man kan ta hänsyn till synpunkter både från ekonomiska aktörer inom den bransch som berörs och från dem som den verksamhet som myndigheten arbetar med riktar sig till, under förutsättning att detta deltagande inte ger upphov till intressekonflikter eller riskerar att skada arbetet inom byrån. På så sätt förbättras insynen och allmänhetens förtroende kan öka.

Man kan tänka sig en styrelse bestående av femton ledamöter, varav sex utnämns av kommissionen, sex av rådet - som företrädare för de nationella verkställande myndigheterna - och tre ledamöter utan rösträtt som företräder berörda parter.

Det förefaller däremot inte lämpligt att Europaparlamentet utser ledamöter i styrelsen, med hänsyn till den typ av uppgifter tillsynsmyndigheterna har, och med hänsyn till att parlamentet bör vara fritt att utöva en yttre politisk kontroll av myndigheternas verksamhet, utan att påverkas av att ha ledamöter i styrelsen.

Direktören - Direktören skall vara ansvarig för de operativa uppgifter som tilldelats myndigheten. I en beslutsfattande myndighet skall direktören anta enskilda beslut. I en stödjande myndighet skall direktören, inom den tillämpliga rättsliga ramen, fastställa yttranden, studier och andra inlägg.

För att axla detta ansvar måste direktören kunna räkna med ett tekniskt och vetenskapligt stöd. I vissa fall kommer han att stödjas av myndighetens personal. I andra fall kommer man att behöva bilda ett specifikt samrådsorgan inom myndigheten. Man kan tänka sig ett begränsat verkställande råd och en rådgivande kommitté. Den rådgivande kommittén skall bestå av oberoende experter som utses av styrelsen på grundval av på förhand bestämda, offentliga kriterier. Kommitténs uppgift skall vara att konkret utarbeta de tekniska och vetenskapliga yttrandena inom en rättslig ram som på lämpligt sätt garanterar att kommitténs bedömningar sker självständigt. Det begränsade verkställande rådet skall bestå av ordföranden för den rådgivande kommittén och några av myndighetens höga tjänstemän. Dess uppgift skall vara att lämna yttranden till direktören i särskilda fall - t.ex. i mycket känsliga frågor, eller när viktiga åsiktskillnader framkommer i den rådgivande kommittén.

Direktören skall också förbereda styrelsemötena och företräda myndigheten. I det sistnämnda uppdraget ingår lämpliga relationer med dem som myndigheten har kontakter med, särskilt gemenskapens institutioner.

¹⁰ I de flesta fall består styrelsen av en eller två företrädare för varje medlemsstat och för kommissionen. I vissa fall ingår även ledamöter som utsetts av Europaparlamentet eller av arbetsmarknadens parter. Styrelsen för Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet är ett särfall, eftersom den består av en företrädare för kommissionen och fjorton ledamöter som utses av rådet i samråd med parlamentet på grundval av en lista som upprättats av kommissionen. Fyra av dessa ledamöter skall ha erfarenhet av arbetet inom konsumentorganisationer eller andra berörda organisationer.

Förfarandet för att utse och avsätta direktören bör vara olika beroende på vilken typ av myndighet det gäller. När det gäller stödjande myndigheter bör direktören utses av myndighetens styrelse på grundval av en lista kandidater som föreslås av kommissionen. När det gäller beslutsfattande myndigheter däremot bör han utses - och eventuellt avsättas, genom ett öppet och motiverat förfarande - av kommissionen på grundval av en lista kandidater som föreslås av styrelsen. Att ge kommissionen uppdraget att utnämna direktören är i viss mån ett nytt grepp jämfört med dagens situation¹¹. Det är dock nödvändigt om kommissionen på ett effektivt sätt skall kunna ta sitt ansvar för den verkställande funktionen på EU-nivå, samtidigt som man respekterar den beslutsfattande myndighetens självständighet. Myndighetens direktör behåller på så sätt den frihet att bedöma hur besluten skall fattas som han tilldelats i tillämpliga lagar och bestämmelser. Direktören måste dock i allmänhet vinna och behålla styrelsens, och framför allt kommissionens förtroende, eftersom det är kommissionen som i sista hand ansvarar för verkställandet.

Under alla omständigheter bör kandidaten till direktörstjänsten delta i en utfrågning inför Europaparlamentet innan den formella utnämningen för att stärka myndighetens auktoritet.

Överklagandenämnd - Eftersom de beslut som fattas av beslutsfattande myndigheter kan vålla tredje man skada bör en överklagandenämnd ingå i myndigheternas interna organisation. Så är redan fallet när det gäller Byrån för harmonisering inom den inre marknaden, Gemenskapens växtsortsmyndighet och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet. Dessa överklagandenämnder är en första, intern, kontrollinstans, som skall vara oberoende av de beslut som fattas av myndighetens direktör, innan talan eventuellt väcks inför Förstainstansrätten.

Särskilda regler för överklagandenämndernas sammansättning och verksamhet bör fastställas av lagstiftaren, och eventuellt kompletteras med genomförandebestämmelser som antas av kommissionen. Det grundläggande krav som måste uppfyllas är överklagandenämndens möjlighet att göra oberoende bedömningar. Kriterierna för urval och utnämning av nämndens ledamöter bör fastställas med hänsyn till detta krav.

Ekonomiska aspekter och budgetaspekter – I den nya budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget¹² föreskrivs specifika regler för EU-byråerna. Artikel 185 i förordningen innehåller direkt tillämpliga bestämmelser om beviljande av ansvarsfrihet för dessa organ, revisioner och räkenskapsregler. Vidare ges kommissionen enligt denna artikel i uppdrag att anta en rambudgetförordning som i princip skall tillämpas på alla gemenskapsorgan som beviljas anslag som belastar Europeiska gemenskapernas budget. Bestämmelserna i dessa texter skall naturligtvis beaktas i rambestämmelserna. Det innebär särskilt att budgetreglerna för en tillsynsmyndighet inte får avvika från den ovannämnda ramförordningen utom i de fall då de särskilda kraven på myndigheten gör det nödvändigt, och kommissionen givit sitt tillstånd på förhand.

Det är viktigt att inrätta ett enkelt förfarande för att upprätta budgeten för tillsynsmyndigheterna: direktören kan få uppdraget att förbereda budgetförslaget, som styrelsen granskar och godkänner efter att ha fått kommissionens godkännande, med beaktande av de beslut som fattats inom ramen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget. Ansvarsfrihet bör beviljas av Europaparlamentet på rekommendation av rådet.

¹¹ Direktören utses av kommissionen endast när det gäller Europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning och Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor. Dessa två byråer inrättades 1975, och kan inte anses som tillsynsmyndigheter enligt definitionen ovan.

¹² Förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002, 25.6.2002.

När det gäller myndigheternas inkomster bör en - åtminstone partiell - subvention från den allmänna budgeten generaliseras för att framhäva att tillsynsmyndigheternas utför utgifter som faller inom offentlig förvaltning. Det är även motiverat att lämna möjligheten öppen för egenfinansiering av myndigheterna, genom betalning för de tjänster som tillhandahålls för de berörda aktörerna. Så är redan fallet för en del av de befintliga tillsynsmyndigheterna. För att bevara deras möjlighet att göra självständiga bedömningar och undvika risken att de "hamnar i kläm" gentemot dessa aktörer, måste man dock se till att myndigheterna inte blir ekonomiskt beroende av dessa betalningar. I särskilda fall kan man även tänka sig bidrag från medlemsstaterna.

Andra administrativa aspekter – I EG-fördraget och i vissa sekundärrättsliga akter ställs krav på institutionerna att uppfylla ett antal skyldigheter, som i allmänhet rör principerna för god administration. Nämnas kan t.ex. bestämmelserna om aktörernas rätt att bli hörda och att lägga fram motargument innan beslut som kan gå dem emot fattas, skyldigheten att motivera beslut, bestämmelserna om insyn och tillgång till handlingar, reglerna för skydd av personuppgifter och affärshemligheter, bestämmelserna om skydd för gemenskapens ekonomiska intressen och kampen mot bedrägerier, korruption och all annan illegal verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen.

Eftersom tillsynsmyndigheterna deltar aktivt i utövandet av de verkställande befogenheterna har medborgarna och medlemsstaterna rätt att vänta sig att principerna och gemenskapsreglerna för god administration, inklusive i fråga om språk, skall tillämpas även på dessa organ. Därför måste man se till att dessa myndigheter följer liknande regler inom hela sin verksamhet.

I rambestämmelserna kan tillsynsmyndigheterna delas upp i beslutsfattande myndigheter, som bl.a. har befogenhet att fatta beslut med tvingande verkan gentemot tredje man, och stödjande myndigheter som har i uppdrag att utföra olika verkställande uppgifter så att kommissionen kan fullgöra sina uppdrag, men som inte har några verkliga befogenheter att fatta beslut.

De beslutsfattande myndigheterna kan fatta enskilda beslut, men inte besluta om bestämmelser med allmän tillämpning.

Det är lämpligt att inrätta tillsynsmyndigheter på områden där den tekniska specialiseringsgraden är hög.

Beslutsfattande myndigheter kan endast inrättas på områden där det allmänna intresset är entydigt, och där myndigheterna inte behöver avgöra några konflikter mellan allmänna intressen, göra några politiska avvägningar eller genomföra komplicerade ekonomiska bedömningar. Dessa myndigheter får inte ges ansvar på områden där befogenheten att fatta beslut direkt tilldelats kommissionen enligt EG-fördraget.

Myndighetens styrelse skall lägga fast allmänna riktlinjer för hur myndigheten skall fungera (arbetsprogram, arbetsordning, budget, utnämning av direktören och av ledamöter i myndighetens övriga interna organ). Styrelsens sammansättning skall spegla myndighetens deltagande i gemenskapens verkställande funktion, samtidigt som man tar hänsyn till sakkunskapen inom nationella verkställande myndigheter och, på vissa villkor, berörda parter synpunkter.

Myndighetens direktör skall ansvara för de operativa uppgifterna (fatta enskilda

beslut, utarbeta yttranden och studier, företräda myndigheten, handha relationerna med gemenskapens institutioner). I sitt arbete kan direktören stödjas av, från fall till fall, myndighetens personal, ett begränsat verkställande råd eller en rådgivande kommitté, som kan få i uppdrag att utarbeta självständiga tekniska eller vetenskapliga yttranden.

Direktören skall, från fall till fall, utnämnas av styrelsen eller kommissionen. Europaparlamentet bör engageras i utnämningsförfarandet för att stärka myndighetens auktoritet.

I beslutsfattande myndigheter skall överklagandenämnder ingå i den interna organisationen. Syftet är att säkerställa en första intern kontroll, som skall vara oberoende av myndighetens beslut.

I fråga om ekonomiska aspekter och budgetaspekter innehåller artikel 185 i den nya allmänna budgetförordningen bestämmelser som är direkt tillämplbara. Även rambudgetförordningen för gemenskapsorgan, som utarbetas av kommissionen, skall beaktas. Man bör vidare fastställa ett enkelt förfarande för upprättandet av myndigheternas budget. Denna budget bör finansieras genom den allmänna budgeten samt, i förekommande fall, genom inkomster av betalning för tjänster som tillhandahålls för berörda aktörer. Man måste dock se till att myndigheterna inte blir beroende av dessa betalningar. I vissa särskilda fall kan man även tänka sig bidrag från medlemsstaterna.

Vissa principer och regler för god administration (berörda aktörers rätt att bli hörda och att lägga fram motargument, skyldigheten att motivera beslut, tillgång till handlingar, skydd av personuppgifter och affärshemligheter, skydd av gemenskapens ekonomiska intressen, kampen mot bedrägeri och korruption, reglerna i fråga om språk) bör tillämpas på tillsynsmyndigheterna.

4.3.Övervakning

Som redan framhållits innebär tillsynsmyndigheternas självständighet att de i gengäld måste ta tydligt ansvar. Det är därför mycket viktigt att inrätta ett lämpligt övervakningssystem för dessa myndigheter.

Relationer med kommissionen – Av skäl som redan framhållits måste relationerna med kommissionen vara privilegierade.

Det handlar naturligtvis inte om att ge kommissionen befogenhet att utöva juridisk kontroll. Med andra ord är det inte fråga om att kommissionen skall kunna ge tillsynsmyndigheterna instruktioner, upphäva deras enskilda beslut eller kräva att de drar tillbaka dem.

Det handlar i stället om logiska relationer som förenar myndigheternas självständighet med det yttersta ansvar som tillfaller kommissionen i gemenskapssystemet. Tidigare har nämnts den roll som kommissionen bör spela vid utnämningen av myndighetens direktör, när arbetsprogrammet och budgeten antas och, indirekt, i allt arbete inom styrelsen för myndigheten, genom de ledamöter som utses av kommissionen. Även artikel 185 i den allmänna budgetförordningen har nämnts, med dess föreskrift om att gemenskapsorganens revisioner skall genomföras av kommissionens internrevisor.

Till detta kommer för det första att kommissionen måste kunna fullgöra sitt uppdrag att vara gemenskapsrättens ”väktare”, och alltså måste kunna ingripa för att se till att EU-myndigheterna följer bestämmelserna i denna rätt - t.ex. i fråga om tillämpningen av föreskrifter för offentliganställda på myndighetens personal. För det andra är det viktigt att kommissionen kan försäkra sig om att dess allmänna ansvar för genomförandet av Europeiska gemenskapernas allmänna budget enligt artikel 274 i EG-fördraget inte påverkas av myndigheternas agerande.

Överklagande till ombudsmannen – I enlighet med artikel 43 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna bör tillsynsmyndigheternas beslut kunna överklagas till den europeiske ombudsmannen enligt de villkor som föreskrivs i artikel 195 i EG-fördraget.

Politisk kontroll – Europaparlamentet och rådet bör kunna utöva en viss politisk kontroll över tillsynsmyndigheterna. Myndigheternas direktörer kan höras av dessa institutioner och myndigheterna kan ta fram regelbundna rapporter om sin verksamhet.

Ekonomistyrning – Genomförandet av tillsynsmyndigheternas budget bör övervakas av i första hand revisionsrätten, enligt artikel 248 i EG-fördraget, och sedan av Europaparlamentet, inom ramen för beviljandet av ansvarsfrihet för myndighetens budget.

Vidare bör bestämmelserna om utredningsbefogenheterna för OLAF (Europeiska byrån för bedrägeribekämpning) vara tillämpliga fullt ut på dessa myndigheter.

Rättslig övervakning – Man måste se till att tillsynsmyndigheterna följer principerna för det institutionella system de ingår i, liksom de specifika bestämmelser som är tillämpliga på dem. Därför bör medlemsstaterna och institutionerna kunna väcka talan inför domstolen för att få fastställt myndigheternas eventuella brott mot dessa principer och regler och få de akter som fattats i strid med reglerna ogiltigförklarade.

De beslutsfattande myndigheterna måste följa legalitetsprincipen, som innebär att berörda tredje parter kan väcka talan i Förstainstansrätten, eller, i framtiden, i en särskild rättsinstans, för att begära att beslut som fattats av myndigheten - som eventuellt reviderats av den interna överklagandenämnden - mot dem ogiltigförklaras, och för att få myndighetens underlåtenhet fastställd, om den utan giltigt skäl låtit bli att fatta ett beslut.

Slutligen måste tillsynsmyndigheterna bära det juridiska ansvaret för sina handlingar. De måste således ersätta skador som uppstått genom dessa handlingar om deras ansvar fastställs i rätten.

För att garantera att tillsynsmyndigheternas verksamhet är förenlig med utövandet av de verkställande befogenheterna på gemenskapsnivå måste relationerna mellan kommissionen och dessa myndigheter vara privilegierade. Som ett komplement till förslagen ovan (direkt deltagande i utnämningen av direktören och i antagandet av vissa, särskilt viktiga, beslut, deltagande i styrelsen, genomförande av revisioner), måste man se till att kommissionen kan utöva sin roll som gemenskapsrättens väktare och ta sitt allmänna ansvar för genomförandet av gemenskapens budget.

Tillsynsmyndigheternas beslut bör kunna överklagas till den europeiske ombudsmannen.

Europaparlamentet och rådet bör utöva politisk kontroll över tillsynsmyndigheterna (utfrågning av direktören, verksamhetsrapporter).

Tillsynsmyndigheternas bokföring bör kunna kontrolleras av revisionsrätten och Europaparlamentet. Bestämmelserna om OLAF:s utredningsbefogenheter bör tillämpas fullt ut på dem.

Tillsynsmyndigheternas beslut av tvingande art bör kunna överklagas till domstol. Medlemsstaterna, institutionerna och berörda parter bör kunna väcka talan om ogiltigförklaring. De som berörs av besluten bör även kunna väcka talan om underlåtenhet, om myndigheterna inte agerar, och skadeståndstalan till följd av tillsynsmyndigheternas handlingar.