



Rektor

Handläggare:

Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Avdelningen för planering och ledningsstöd

Regeringskansliet (Näringsdepartementet)

Yttrande över EU-kommissionens förslag COM (2018) 372-375, 382, 390 och 471-473

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Näringsdepartementet) anmodats att inkomma med yttrande över EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering; de fondspecifika förordningsförslagen, ett förslag till förordning om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för externa åtgärder samt ett förslag till förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (COM (2018) 372-375, 382, 390 och 471-473). Universitetet har följande att anföra.

Inledande synpunkter

Genom de åtgärdsspecifika förordningarna och förordningen om gemensamma bestämmelser för fonderna introduceras ett mer flexibelt och tydligt system för budgetstyrning som bygger på erfarenheterna från tidigare stödprogram och på unionens värdegrund och målsättningar. Lika lite som innehållet i en nationell budgetproportion är föremål för allmän remiss kan en myndighet såsom Stockholms universitet kommentera de politiska beslut som ligger till grund för prioriteringarna, beloppen och fördelningsnycklarna i de föreslagna rättsakterna. Däremot kan som en allmän utgångspunkt noteras att unionen rör sig mot en demokrati med modifikation (till skillnad från representativ demokrati) då ramarna för hantering av t.ex. migration, inre säkerhet, regional utveckling, hållbar utveckling och social delaktighet fastställs genom förhandlingar i enlighet med unionens grundläggande regelverk (primärrätten). Unionens rättsstatsprincip innebär att alla åtgärder ska vara samstämmiga och syfta till att förverkliga de värderingar och målsättningar som skrivits in i EU:s grundfördrag vilket framgår av t.ex. Artikel 7 i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (EUF-fördraget). I takt med att medlemsstaterna visat sig oförmögna att hantera dessa frågor på egen hand har unionen tagit en alltmer aktiv roll för att säkerställa en värdegrundsstyrd och stabil

samhällsutveckling. Till stora delar har medlemsstaternas demokratier underkastats unionens målstyrning.

Att utforma unionens politik är en viktig uppgift för medlemsstaternas representanter i främst Europeiska rådet och på olika nivåer inom Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (rådet). Transparens och delaktighet är viktigt vid utformningen av genomgripande unionsåtgärder och naturligtvis välkomnas en dialog med berörda aktörer tidigt under beslutsprocessen. Däremot är det problematiskt att med kort varsel begära in synpunkter på åtgärder som redan har beslutats och preciserats i förslag till rättsakter för budgetperioden 2021-2027, i synnerhet då de föreslagna förordningarna endast sätter ramarna för budgetstyrning och måste ges materiellt innehåll genom kommittologi och senare specifika myndighetsbeslut. Ett sådant förfarande framstår närmast som ett sätt att legitimera vidtagna åtgärder. Som följer av det ovan sagda kan detta yttrande endast behandla den rättsliga grunden för de föreslagna förordningarna och huruvida formerna för genomförandet av de politiska besluten är förenliga med unionens tilldelade befogenheter och övergripande regelverk. Undantaget är förslaget till förordning om Europeiska havs- och fiskerifonden, där universitetet även önskar lyfta miljörelaterade konsekvenser.

Förslagets rättsliga grund

EU-kommissionen föreslår att förordningarna ska antas med beaktande av EUF-fördraget. Naturligtvis måste en EU-rättsakt vara förankrad i EUF-fördraget som definierar unionens befogenheter och som är resultatet av medlemsstaternas överenskommelser under Lissabonrevisionen. Varje rättsakt måste dock även genomföra EU-fördraget och EU:s rättighetsstadga som enligt Artikel 6(1) i EU-fördraget ska ha samma rättsliga värde som fördragen. Av artikel 5(2) i EU-fördraget framgår att Unionen enligt principen om tilldelade befogenheter endast ska handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där, och som EU-domstolen har förklarat i t.ex. mål C-617/10 Åkerberg Fransson, paragraferna 22-23 är det ej möjligt att tillämpa unionsrätten utan att de grundläggande rättigheterna i stadgan samtidigt äger tillämplighet. Om en rättsakt antas i strid med unionens primärrätt kan den upphävas vilket framgår t.ex. av EU domstolens dom i förenade målen C-293/12 och C-594/12 Digital Rights Ireland.

I skälen till varje förslag till förordning anges sedan vissa bestämmelser som särskilt ska beaktas. När det gäller förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser ska särskilt artiklarna 177, 322.1.a och 349 i EUF-fördraget beaktas. Utan tvivel ger artiklarna 177 och 322.1.a i EUF-fördraget unionen befogenhet att anta den föreslagna förordningen i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och artikel 349 i fördraget ger stöd för det särskilda fokus på de yttre randområdena som framgår av förslaget.

Avseende förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av förordningen (EU) nr 508/2014, ska särskilt artiklarna 42, 43.2, 91.1, 100.2, 173.3, 175, 188, 192.1, 194.2, 195.2 och 349 i EUF-fördraget beaktas. I det sammanhanget ska nämnas att artikel 42 i EUF-fördraget undandrar produktion av och handel med jordbruksprodukter från unionens konkurrensregler såvida inte Europaparlamentet och rådet beslutar annorledes i enlighet med målsättningarna i artikel 39 i fördraget. Artiklarna 173.3 och 175 rör samordning av ekonomisk politik för att öka EU:s konkurrenskraft. Förslaget till förordning har dock sin rättsliga grund främst i artikel 43.2 i fördraget rörande jordbrukssektorn och i artiklarna 91.1, 100.2, som rör internationella transporter. Eftersom stöd inom programmet som föreslås i förordningen kan ges också till forskning för att uppnå den gemensamma fiskeripolitikens miljömässiga, ekonomiska och sociala mål samt sysselsättningsmål baseras den föreslagna förordningen även på artikel 188 i fördraget. Artiklarna 192.1 och 194.2 ger unionen befogenhet att anta rättsakter för att uppnå miljömål. I enlighet med Artikel 195.2 kan unionen stötta turistnäringar och företag inom den sektorn. I förordningen läggs vikt vid de yttre randområdena i enlighet med artikel 349 i fördraget. Utan tvivel ger artiklarna i EUF-fördraget unionen befogenhet att anta den föreslagna förordningen.

I förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska Socialfonden+ (ESF+) ska särskilt artiklarna 46 d, 149, 153.2.a, 164, 168.5, 175.3 och 349 i EUF-fördraget beaktas. Enligt artikel 46 d har unionen befogenhet att inrätta system för arbetsförmedling och artiklarna 149 och 153.2.a ger union rätt att besluta om åtgärder för att främja samarbete mellan medlemsstaterna och stödja deras insatser på sysselsättningsområdet genom informationsutbyte. Tydligast stöd för den föreslagna förordningen återfinns dock i artikel 164 som ger unionen en generell rätt att anta tillämpningsförfordningar för Europeiska socialfonden. Unionen har också en rätt att anta stimulansåtgärder på området i enlighet med artikel 168.5 och om särskilda åtgärder behöver vidtas utanför fonderna för att öka den territoriella sammanhållningen får unionen anta rättsakter enligt artikel 175.3 (och 174) i fördraget. I förordningen läggs vikt vid de yttre randområdena i enlighet med artikel 349 i fördraget. Utan tvivel ger artiklarna i EUF-fördraget unionen befogenhet att anta den föreslagna förordningen.

När det gäller förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av den nya Asyl- och migrationsfonden ska särskilt artiklarna 78.2, 79.2 och 79.4 i EUF-fördraget beaktas. Enligt artikel 78.2 har unionen befogenhet att anta en förordning om ett gemensamt asylsystem. Artikel 79.2 ger unionen befogenhet att anta en förordning om reglering av migration. Däremot har unionen enligt Artikel 79.4 endast befogenhet att stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet för att främja integrationen av tredjelandsmedborgare inom landet. Här uppkommer frågor om skillnaden mellan att ”stimulera och stödja” och att ”styra” integrationsarbetet. Med tanke på förslagets genomgripande målstyrning och genomförandeåtgärder skulle det kunna hävdas att det går längre än att bara ”stimulera och stödja”. Om steget har tagits till att ”styra” integrationsarbetet kan unionens befogenheter

ifrågasättas. I ett helhetsperspektiv torde dock åtgärden rymmas inom ramen för unionens befogenheter.

När det sedan gäller förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Fonden för inre säkerhet (ISF) ska särskilt artiklarna 82.1, 84 och 87.2 i EUF-fördraget beaktas. Enligt nämnda artiklar har unionen tilldelats befogenheter att anta rättsakter för att förbättra det straffrättsliga samarbetet, stödja medlemsstaternas arbete med att förebygga brottslighet och att reglera informationsbehandling, teknisk utrustning och utbildning på området. Fondens mål och det föreslagna regelverket rymms inom unionens tilldelade befogenheter.

Avseende förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och visering, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, ska särskilt artiklarna 77.2 79.2 d (67.3 och 80) EUF-fördraget beaktas. Enligt artikel 77.2 har unionen befogenhet att reglera och kontrollera inresa och vistelse i unionen, och enligt artikel 79.2 d har unionen befogenhet att bekämpa människohandel. Artikel 67.3 manifesterar unionen målsättning att verka för en hög säkerhetsnivå och artikel 80 ger uttryck åt principen om solidaritet och rättvis fördelning av ansvar. Utan tvivel ger artiklarna i EUF-fördraget unionen befogenhet att anta den föreslagna förordningen.

I förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Sammanhållningsfonden ska särskilt artiklarna 176, 177, 178 och 349 i EUF-fördraget beaktas vilket utan tvivel ger unionen befogenhet att anta förordningen. Artiklarna 176, 177 och 178 ger unionen uttrycklig befogenhet att delta i den strukturella anpassningen och fastställa strukturfondernas uppgift samt inrätta en sammanhållningsfond. Här läggs vikt vid de yttre randområdena i enlighet med artikel 349 i fördraget.

Beträffande förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang ska särskilt artikel 175 i EUF-fördraget beaktas (artikel 174 nämns i skälen till den föreslagna förordningen). Som ovan nämnts rörande ESF+ får unionen anta rättsakter enligt artiklarna 175.3 och 174 om särskilda åtgärder behöver vidtas utanför fonderna för att öka territoriell sammanhållning. Med tanke på de tämligen långtgående åtgärderna som föreslås, såsom upprättande av gränsöverskridande samordningspunkter och särreglering om lagval och jurisdiktion, måste det ifrågasättas om artikel 174 i fördraget tilldelar unionen nödvändig behörig. Visserligen sägs i skäl 28 att det ”bör vara frivilligt att tillämpa den särskilda mekanismen” men tonläget skruvas upp i artikel 4 i förslaget till förordning där det sägs att en medlemsstat ”ska antingen välja mekanismen eller välja att använda befintliga sätt att lösa rättsliga problem som hindrar genomförandet av ett gemensamt projekt i gränsöverskridande regioner.” Frågan är om den föreslagna åtgärden behöver vidtas för att ”öka den territoriella sammanhållningen”. Å ena sidan skulle en fullständig samordning av administrativa och

processuella regler på området bidra till att säkerställa EU-invånarnas rätt till god förvaltning i enlighet med artikel 41 i EU:s rättighetsstadga och rätten till ett effektivt rättsmedel i artikel 47. Å andra sidan kan ändamålet ej helga medlen och övertrumfa principen om tilldelade befogenheter. Som utgångspunkt har unionen endast befogenhet att enligt artikel 6 i EUF-fördraget stödja, samordna och komplettera medlemsstaternas åtgärder ang. administrativt samarbete. Utan att här gå in närmare på frågor om extraterritorialitet och jurisdiktion är försiktighet påkallad i det fortsatta arbetet med att utveckla gemensamma administrativa och judiciella ramar för gemensamma projekt i gränsöverskridande regioner även om ändamålet är lovvärt.

När det slutligen gäller förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för externa åtgärder ska särskilt artiklarna 178, 209.1, 212.2 och 349 i EUF-fördraget beaktas enligt skälen till den föreslagna förordningen. Som ovan nämnts ger artikel 178 unionen befogenhet att besluta om tilläggsförordningar för den Europeiska regionala utvecklingsfonden och enligt artikel 209 har unionen befogenhet att anta de rättsakter som är nödvändiga i syfte att genomföra politiken för utvecklingssamarbetet. Artikel 212.2 ger unionen befogenhet att vidta åtgärder för att samarbeta med tredjeländer i finansiellt och tekniskt hänseende inbegripet bistånd olika former. I förordningen läggs vikt vid de yttre randområdena i enlighet med artikel 349 i fördraget. Utan tvivel ger artiklarna i EUF-fördraget union befogenhet att anta den föreslagna förordningen.

Av det ovan sagda framgår att alla föreslagna förordningar ligger inom ramen för unionens befogenheter. Eventuellt går budgetstyrningen av integration i förslaget till förordning om den nya Asyl- och migrationsfonden utöver vad som normalt avses med att ”stimulera och stödja”. Ordens vaghet torde dock kunna rymma åtgärderna rörande medlemsstaternas integrationsarbete. Vidare är det tveksamt om förslaget till förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang rymms inom begreppen stödja, samordna och komplettera medlemsstaternas administrativa samarbete. Då förordningsförslaget ger medlemsstaterna möjlighet att välja mellan att införa mekanismen eller att säkerställa måluppfyllelse på annat sätt kan en formell invändning ej göras. Däremot skapas ett tryck på samordning genom förslaget till förordning som tänjer på gränserna för unionens rätt att reglera.

Förslagets förenlighet med övrig primärrätt

Naturligtvis skulle de föreslagna förordningarna som primärt rör samarbetet mellan unionen och medlemsstaterna vara direkt tillämpliga såsom ”lag” på såväl nationell som överstatlig nivå. Bestämmelserna är dock ej tillräckligt klara, precisa eller ovillkorliga för att ha direkt effekt. Med andra ord kan enskilda rättssubjekt ej åberopa rättsakterna som självständiga rättskällor (till skillnad från genomförandet av ett åtagande i enlighet med instrumentet såsom förklaras i förslaget till förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa

problem). Däremot måste all sekundärlagstiftning precisera primärrätten och en förordning kan ej utvidga, inskränka eller ändra det som framgår i EU-fördraget, EUF-fördraget eller i rättighetsstadgan. Förslagen bör särskilt förstås i ljuset av unionens grundläggande fri- och rättigheter och i det sammanhanget ska några ord sägas särskilt om bestämmelserna i rättighetsstadgan.

Även om det förekommer spridda hänvisningar till stadgan i förslagen till förordningar skulle några förtydliganden rörande vissa grundläggande fri- och rättigheter för EU-invånarna vara välkomna. Som nämns väcker förslaget till förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang frågor om rätten till god förvaltning och rätten till ett effektivt rättsmedel i enlighet med artiklarna 41 och 47 i stadgan. Särregler för administration och jurisdiktion i frågor som rör gemensamma projekt i gränsöverskridande regioner kan göra det svårare för enskilda rättssubjekt att hävda sina rättigheter. Eftersom unionen ej har befogenhet att skapa enhetliga system på området är det frågan om möjligheten för medlemsstaterna att välja mekanismen medför öka rättssäkerhet för EU-invånarna. Här efterlyses ett förtydligande i det avseendet utan att förslaget till förordning ifrågasätts. Vidare kan t.ex. förslaget till förordning om Interreg medföra frågor om dataskydd. Här skulle några ord om artiklarna 7 och 8 i rättighetsstadgan kunna vara på sin plats. Visserligen kan det hävdas att dataskyddsförordningen 2016/679/EU och direktiv 2016/21 gäller oavsett om någon hänvisning görs i de föreslagna förordningarna, men för tydlighets skull och för att säkerställa samstämmighet i regelverken skulle förtydliganden vara välkomna. Naturligtvis gäller också förbudet mot diskriminering i stadgans artikel 21 vid såväl tillskapandet av det allmänt hållna regelverket för budgetstyrning som vid dess tillämpning.

Särskilda synpunkter på förslaget till förordning om Europeiska havs- och fiskerifonden

Stockholms universitet konstaterar att det omfattande överfisket är en av de viktigaste orsakerna till problemen inom fiskeri- och havsförvaltning med minskande fiskbestånd och sjunkande produktivitet inom naturliga havsekosystem. Överfiske orsakas främst av en för alltför stor infiskningskapacitet (dvs. för många fiskefartyg med för stor förmåga att fiska) i förhållande till fiskbeståndens produktion. Detta är ett allmänt känt och erkänt problem för såväl EU som på global nivå. Skälen till att överkapacitetsproblemen fortfarande inte är lösta trots allmän medvetenhet om dem beror till stor del på att fiskeflottornas verksamhet subventioneras, genom direkta bidrag samt genom skattelättnader framför allt på bränsle. Denna problematik är väl känd och det pågår för närvarande förhandlingar inom Världshandelsorganisationen (WTO) om att förbjuda subventioner till fiskerinäringen på grund av dess mycket negativa effekter på marin miljö, livsmedelssäkerhet och i slutledet även på fiskerinäringens fortlevnad.

Även om problematiken adresseras i förslaget till förordningstext är skrivningarna inte tillräckligt skarpa, exempelvis berörs inte bränslesubventionerna alls. Stockholms universitet

finner det beklagligt att kommissionen inte tar tillfället i akt att på ett adekvat sätt bidra till att komma till rätta med de förhållandevis enkelt lösta miljöproblem som orsakas av en överdimensionerad fiskerinäring.

Avslutande synpunkter

Samtliga förslag till förordningar har stöd i unionens tilldelade befogenheter och är således godtagbara. Några förtydliganden rörande rättighetsstadgans genomslag skulle dock vara välkomna. Vidare ska sägas att förslagen endast rör ett allmänt hållt regelverk till system för långtgående målstyrning som efterhand ska preciseras genom beslut på olika nivåer. Således kan detta yttrande inte tas till intäkt för att Stockholms universitet utan reservation skulle stödja alla framtida beslut som kan tänkas tas inom ramarna för förordningarna.

Astrid Söderbergh Widding

Rikard Skårfors