



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Christian Hedenstierna

Vad skulle kunna förväntas av  
en ny europeisk förvaltningslag?

Examensarbete  
20 poäng

Handledare: Hans-Heinrich Vogel

Europeisk förvaltningsrätt

Höstterminen 2005

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Presentation av ämnet	4
1.2 Syfte och problemformulering	5
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Metod och material	6
1.5 Disposition	6
<b>2 DEN EUROPEISKA FÖRVALTNINGSRÄTTENS UTVECKLING</b>	<b>7</b>
2.1 De grundläggande fördragen	7
2.2 Rätten till tillgång till handlingar	8
2.3 Kodexar om god förvaltningssed	10
2.3.1 Den europeiska ombudsmannen	10
2.3.2 Utvecklingen av förvaltningskodexar	10
<b>3 DAGENS REGLERING AV FÖRVALTNINGEN</b>	<b>14</b>
3.1 Fördragsregleringar	14
3.1.1 EGF och EUF	14
3.1.2 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	16
3.1.3 Den nya konstitutionen	18
3.2 Tillgången till handlingar enligt förordning nr 1049/2001	21
3.3 Dagens förvaltningskodexar	25
3.3.1 Parlamentets kodex	25
3.3.2 Rådets kodex	28
3.3.3 Kommissionens kodex	30
3.3.4 Förvaltningskodexar antagna av andra institutioner och organ	32
3.3.4.1 Revisionsrättens kodex	32
3.3.4.2 Regionkommitténs kodex	34
3.3.4.3 Europeiska yrkesutbildningsstiftelsens kodex	34
3.3.4.4 Europeiska investeringsbankens kodex	34
3.3.4.5 Byrån för harmonisering av den inre marknadens kodex	35
3.3.4.6 Europeiska miljöbyråns kodex	35
3.3.4.7 Översättningscentrum för europeiska unionens organs kodex	35

3.3.4.8	EUROFUNDs kodex	35
3.3.4.9	CEDEFOPs kodex	36
3.3.4.10	Centralbankens uppförandekodex	36
<b>3.4</b>	<b>Principer och regler i praxis</b>	<b>37</b>
3.4.1	Rättsstatsprincipen och legalitetsprincipen	37
3.4.2	Principen om icke-diskriminering och likabehandling	38
3.4.3	Proportionalitetsprincipen	38
3.4.4	Rättssäkerhetsprincipen	39
3.4.4.1	Retroaktiv verkan	39
3.4.4.2	Berättigade förväntningar	40
3.4.4.3	Välförvärvade rättigheter	40
3.4.5	Rätten att kommunicera på det egna språket	41
3.4.6	Rätten att få sina ärenden behandlade inom rimlig tid	41
3.4.7	Rätten till ett motiverat beslut	42
3.4.8	Rätten till en rättvis rättegång och korrekt juridisk handläggning	42
3.4.8.1	Rätten till försvar och att bli hörd/yttra sig	43
3.4.8.2	Omsorgsprincipen	44
3.4.9	Öppenheten och tillgången till handlingar	44
<b>3.5</b>	<b>Medlemsstaternas regler avseende god förvaltning</b>	<b>45</b>
3.5.1	Lagenlighet, icke-diskriminering och proportionalitet	46
3.5.2	Skyldigheten att vara serviceinriktad och att kommunicera med allmänheten	47
3.5.3	Rätten att få sina ärenden hanterade på ett opartiskt och rättvist sätt inom rimlig tid samt att få bli hörd	47
3.5.4	Rätten till tillgång till handlingar	48
3.5.5	Rätten att få en skriftlig motivering av ett beslut, bli informerad om beslutet, överklagandemöjligheter	50
3.5.6	Skyldigheten att dokumentera ett administrativt ärende och att föra register	51
<b>3.6</b>	<b>Europarådets regler avseende god förvaltning</b>	<b>51</b>
<b>4</b>	<b>VAD SKULLE KUNNA FÖRVÄNTAS AV EN NY EUROPEISK FÖRVALTNINGSLAG?</b>	<b>54</b>
<b>4.1</b>	<b>Inledande kommentarer</b>	<b>54</b>
<b>4.2</b>	<b>Tillämpningsområde</b>	<b>56</b>
4.2.1	Vilka som skulle kunna förväntas omfattas av rättigheterna	56
4.2.2	Institutioner, organ och tjänstemän	56
4.2.3	Subsidiaritet	57
<b>4.3</b>	<b>Grundläggande principer</b>	<b>57</b>
4.3.1	Principen om lagenlighet och legalitet	57
4.3.2	Principen om icke-diskriminering	58
4.3.3	Principen om proportionalitet	58
4.3.4	Principen om konsekvent agerande	59
<b>4.4</b>	<b>Serviceskyldighet, kommunikation och tjänstemännens beteende</b>	<b>59</b>
4.4.1	Maktmissbruk	59
4.4.2	Opartiskhet, obundenhet och rättvisa	59
4.4.3	Artighet	59
4.4.4	Serviceskyldighet	60
4.4.4.1	Information och rådgivning	60
4.4.4.2	Hänvisning och vidarebefordring	60

4.4.5	Kommunikation på det egna språket	61
4.4.6	Behandlingen av personuppgifter	61
<b>4.5</b>	<b>Rätten till tillgång till handlingar</b>	<b>61</b>
4.5.1	Huvudregeln om rätt till tillgång till handlingar	61
4.5.2	Undantagen från rätten till handlingar	63
4.5.3	Övriga förändringar	64
<b>4.6</b>	<b>Behandlingen av ett ärende</b>	<b>65</b>
4.6.1	Skyndsamhet	65
4.6.2	Opartiskhet, rättvisa och omsorg	65
4.6.3	Rätten att hörda	66
4.6.4	Hänsyn till rättsäkerhetsprincipen	66
<b>4.7</b>	<b>Krav på besluten</b>	<b>66</b>
4.7.1	Kungörelse av besluten	67
4.7.2	Tydlighet	67
4.7.3	Skriftlig motivering	67
4.7.4	Information om överklagandemöjligheter	68
<b>4.8</b>	<b>Övrigt</b>	<b>68</b>
4.8.1	Diarieföring	68
4.8.2	Register	68
4.8.3	Rätten att klaga	68
<b>5</b>	<b>AVSLUTANDE KOMMENTARER</b>	<b>70</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>71</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>76</b>

# Sammanfattning

I dagsläget regleras rätten till god administration genom en rad olika förvaltningskodexar och praxis. Rätten till tillgång till institutionernas handlingar stadgas genom förordning nr 1049/2001, vilken enligt kommissionen behöver genomgå en översyn.

Genom den nya konstitutionen införs artikel III-398, vilken kan komma att utgöra grunden för en ny övergripande europeisk förvaltningslag. Denna lag skulle kunna komma att inkludera såväl rätten till god administration som rätten till tillgång till förvaltningens handlingar.

För att finna gemensamma principer och regler, vilka skulle kunna komma att utgöra den nya förvaltningslagen, behandlar denna uppsats de regler som står att finna i förordning nr 1049/2001, dagens olika förvaltningskodexar, praxis, medlemsstaterna och Europarådets arbete.

Principer som går att identifiera och som troligtvis skulle komma att ingå i en ny förvaltningslag är de om legalitet, proportionalitet, icke-diskriminering och berättigade förväntningar. Även regler om rätten till motiverade beslut fattade inom rimlig tid är exempel på vad som skulle kunna komma att ingå i den nya lagen.

# Förord

Jag skulle vilja inleda med att tacka mina föräldrar, min handledare Hans-Heinrich Vogel och alla andra som under min tid på Juridicum och under mitt arbete med denna uppsats har stöttat och inspirerat.

# Förkortningar

EGF	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EO	Europeiska ombudsmannen
EP	Europaparlamentet
EUF	Fördraget om Europeiska unionen
EUSGR	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

# 1 Inledning

## 1.1 Presentation av ämnet

I relationen mellan samhälle och individer, mellan myndigheter och medborgare, så har förvaltningen en central roll. En förvaltning som på ett effektivt och trovärdigt sätt agerar i enlighet med fastställda regler är en nödvändighet för att den enskilde individen skall kunna bibehålla sin tro på samhällets och demokratins värde.

Under det senaste decenniet har den Europeiska unionens mandat och omfattning expanderat på ett imponerande sätt. Unionens institutioner och organ fattar beslut inom många skilda områden och till sin hjälp har dessa en välomfattande administration. Som en följd av denna expansion är det nödvändigt med regler som på ett utförligt och förståeligt sätt förklarar för medborgarna vilka deras rättigheter gentemot denna administration är.

Medan det i de nationella systemen ofta finns lagar som på ett begripligt, bindande och lättöverskådligt sätt, så som vår svenska förvaltningslag<sup>1</sup>, ställer samman de regler som medborgarna skall kunna förvänta sig att administrationen kommer att följa så är reglerna som styr det europeiska administrativa förfarandet splittrade mellan fördrag och sekundär lagstiftning. Det finns ingen lättöverskådlig lagstiftning som respekteras rakt igenom den administrativa processen.<sup>2</sup> Detta gör det svårare för den enskilde att veta sina rättigheter och bidrar till en sämre rättsäkerhet.<sup>3</sup>

I dagsläget, innan en eventuell ny konstitution träder i kraft, så regleras ämnet god administration huvudsakligen genom två icke-bindande dokument, nämligen stadgan om grundläggande rättigheter och ombudsmannens kodex för god förvaltningssed. Reglerna om den generella rätten till tillgång till handlingar, som visserligen kan ses som en del av en öppen och god administration, behandlas i en egen förordning<sup>4</sup>. Redan i inledningen av denna uppsats kan det vara bra att erinra om den skillnad som föreligger mellan rätten att ta del av handlingar i ett fall där personen som efterfrågar handlingarna i fråga är part och den allmänna rätten att ta del av institutionernas handlingar. Medan rätten att ta del av handlingar som är av betydelse i ett pågående ärende kan ses som en del av rätten till försvar så har den allmänna rätten till handlingar sin grund i principerna om demokrati och öppenhet.

Tack vare bland annat ombudsmannens arbete och ett svenskt initiativ har principen om god förvaltning skrivits in i förslaget till nytt konstitutionellt

---

<sup>1</sup> Förvaltningslagen (1986:223).

<sup>2</sup> Kanska, s. 298.

<sup>3</sup> Ibid., s. 306-307.

<sup>4</sup> Om vilken kommissionen har uttryckt sin åsikt att den bör utsättas för en ingående översyn, se kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 44.



fördrag.<sup>5</sup> Såväl ombudsmannen som den svenska regeringen ser i denna konstitutionella reglering grunden till en ny generell förvaltningslag som skulle kunna tillämpas enhetligt vid samtliga unionens institutioner och organ.<sup>6</sup>

Om konstitutionen ratificerades skulle rätten till god administration avsevärt stärkas.<sup>7</sup> En ny generell förvaltningslag som klargör för medborgarna vad de kan förvänta sig av administrationen skulle kunna införas, vilket skulle kunna motverka synen på den Europeiska unionen som de långt härifrån varande "beslutsfattarna och byråkraterna i Bryssel".

Ombudsmannen talade så sent som i maj 2005 med kommissionen om dagens förvirrande situation, där olika institutioner och organ använder sig av olika regelverk avseende god administration. Kommissionens ordförande Barroso instämde i ombudsmannens kritik av det nuvarande systemet och uttryckte sin vilja att hantera frågan som en prioriterad sådan.<sup>8</sup>

## 1.2 Syfte och problemformulering

Mitt syfte med denna uppsats är tvådelat. Dels avser jag att redogöra för de regler avseende rätten till god förvaltning, inklusive rätten till handlingar, som i dagsläget tillämpas av institutionerna och organen, samt andra faktorer som skulle kunna påverka en ny förvaltningslag. Dels är mitt mål att utifrån denna redogörelse försöka utröna vad som skulle kunna förväntas av en ny europeisk förvaltningslag, som inkluderar rätten till tillgång till handlingar, med sin grund i artikel III-398 i den nya konstitutionen.

## 1.3 Avgränsningar

Den europeiska förvaltningsrätten är ett omfattande ämne med spridda förgreningar och inspirationskällor. För den som är intresserad och har tid finns det nästan ingen gräns för hur djuplodande de enskilda frågor som denna uppsats berör kan utforskas. Denna uppsats kommer emellertid att av tids- och utrymmesskäl inte i grunden behandla dessa enskilda frågor utan fokus ligger istället mer på att identifiera en rad olika principer.

I min uppsats har jag försökt behandla de viktigaste källorna och dimensionerna av förvaltningsrätten. Uppsatsen kommer att behandla regleringarna i de olika kodexarna, de speciella reglerna avseende rätten till tillgång till handlingar, medlemsstaternas regleringar av ämnet, Europarådets syn på vilka principer som bör följas av en god administration samt viss mån av praxis.

---

<sup>5</sup> Artikel III-398 i den föreslagna konstitutionen.

<sup>6</sup> Pressmeddelande 22 juli 2004, Finansdepartementet och Justitiedepartementet, "Bättre förvaltning i EU en prioriterad fråga för regeringen" och ombudsmannens årsrapport för 2003, s. 30.

<sup>7</sup> Statskontorets rapport, s. 7.

<sup>8</sup> Ombudsmannens tal av den 6 juni 2005.

## 1.4 Metod och material

I mitt arbete har jag använt mig av en traditionell juridisk metod i den mån det har varit möjligt, jag har vänt mig till regler i författningar, praxis samt doktrin och rapporter.

Det material som använts har till stor del utgjorts av rapporter, så som det svenska statskontorets rapport avseende god administration i medlemsstaterna, kommissionens rapport avseende tillämpningen av reglerna om rätten till tillgång till handlingar samt ombudsmannens årsrapporter. Jag har även använt mig av fördrag, förordningar och ickebindande dokument som utfärdats av de olika institutionerna och organen. Även praxis från EG-domstolen och förstainstansrätten har använts.

## 1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med en redogörelse för förvaltningsrättens utveckling i gemenskapen. De ämnen som behandlas är hur de grundläggande fördragen har utvecklats, hur de speciella reglerna om rätten till tillgång till handlingar uppkommit samt hur ombudsmannainstitutionen och de av de olika institutionerna och organen tillämpade förvaltningskodexarna har tillkommit.

I det därpå följande kapitlet behandlar jag dagens förvaltningsrätt och de faktorer som kan komma att påverka en ny europeisk förvaltningslag. I detta kapitlets första avsnitt behandlas relevanta regleringar i de gamla fördragen, EGF och EUF, tillsammans med reglerna i den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och de formuleringar som den nya konstitutionen, enligt förslaget, kan förväntas innehålla. Därefter berörs i tur och ordning den generella rätten till handlingar, innehållet i de av institutionerna och organen antagna förvaltningskodexarna, relevanta principer och regler i praxis samt medlemsstaternas regler på området. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som behandlar Europarådet och dess syn på god förvaltning.

Följande kapitel innehåller ett förslag om vad som skulle kunna förväntas av en ny förvaltningslag.

Avslutningsvis följer några sammanfattande kommentarer.

# 2 Den europeiska förvaltningsrättens utveckling

## 2.1 De grundläggande fördragen

Grunden för det gemenskapsrättsliga samarbetet är Romfördraget, vilket trädde i kraft den 1 januari 1958. Även om få kunnat ana vilken omfattande administration som skulle komma att utvecklas kring gemenskapen så lades ändå de första byggstenarna i utvecklingen av en europeisk förvaltningsrätt.<sup>9</sup> Eftersom fokus låg på ekonomiska frågor, och den nya EKMR redan behandlade mänskliga rättigheter, var grundläggande rättigheter i samband med förvaltningen emellertid inte i prioritet.<sup>10</sup>

Genom Maastrichtfördraget från 1993 så utvidgades samarbetet mellan gemenskapens länder och Europeiska unionen upprättades. I detta fördrag stadgades om ett unionsmedborgarskap och vissa viktiga rättsliga grundprinciper fördragsfästes.<sup>11</sup> Amsterdamfördraget, vilket trädde i kraft i maj 1999, innebar en revision av de tidigare fördragen men innefattade inga genomgripande förändringar. Emellertid stärktes unionens demokratiska och sociala profil, vilket har betydelse för förhållandet mellan unionens institutioner och allmänheten.<sup>12</sup>

Det därpå följande Nicefördraget, vilket undertecknades den 26 februari 2001 och trädde i kraft 1 februari 2003, syftade i mångt och mycket till att möjliggöra för en utvidgning av unionen till att omfatta 25 medlemsstater. Ytterst viktigt för den europeiska förvaltningsrätten var den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna<sup>13</sup> som proklamerades av rådet och kommissionen i samband med arbetet med fördraget. Vidare fattades även beslut om att arbetet för en fördragsrevision skulle fortsätta och att ett konvent med uppgift att utarbeta ett förslag inrättas.<sup>14</sup>

Sommaren 2003 lade det ovan nämnda konventet fram ett förslag till ny konstitution för unionen. Efter att ha modifierat delar av förslaget antogs detta av unionens stats- och regeringschefer i juni 2004. Formellt undertecknades fördraget den 29 oktober 2004.<sup>15</sup> Innehållet i den nya

---

<sup>9</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 8.

<sup>10</sup> Ombudsmannens tal av den 6 juni 2005.

<sup>11</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 14-15.

<sup>12</sup> Ibid., s. 15-16.

<sup>13</sup> EUT C 364, 18.12.2000, s. 1.

<sup>14</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 16.

<sup>15</sup> EUT C 310, 16.12.2004.

konstitutionen, som ännu inte ratificerats eller trätt i kraft<sup>16</sup>, behandlas nedan i avsnitt 3.1.3.

## 2.2 Rätten till tillgång till handlingar

Även om den öppenhet som rätten till tillgång till institutionernas handlingar innebär visserligen kan ses som en del av en god förvaltning så har denna reglerats för sig. Utvecklingen av dessa regleringar förtjänar att ägnas ett eget avsnitt.

1993 antog rådet och kommissionen en gemensam uppförandekodex som behandlade allmänhetens tillgång till de båda institutionernas handlingar.<sup>17</sup> Denna implementerades genom rådets beslut av den 20 december 1993 om offentlig tillgång till rådets handlingar och kommissionens beslut av den 8 februari 1994 om tillgång till kommissionens handlingar.<sup>18</sup>

I juni 1996 påbörjade den dåvarande europeiska ombudsmannen Jacob Söderman en undersökning om offentligheten när det gäller de dokument som fanns hos gemenskapens institutioner och organ. Ombudsmannens inledande undersökning visade att regler om tillgång till handlingar förekom i ytterst få fall. Som en följd av detta gav ombudsmannen rekommendationer om hur en reglering för tillgång till handlingar skulle kunna formuleras till de olika organen och institutionerna. Dessa rekommendationer eller liknande regleringar antogs därefter av en majoritet av de berörda organen och institutionerna. Bland annat Europaparlamentet antog regler<sup>19</sup> om allmänhetens tillgång till handlingar.<sup>20</sup>

Så som tidigare nämnts så trädde 1999 Amsterdamfördraget i kraft, och sedan dess innefattar fördraget en ny artikel 255, i vilken principen om rätten till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar fastställs. Med anledning av detta och att principen om öppenhet stadfästas i artikel 1 EUF samt att öppenheten i sig bidrar till att stärka de principer om öppenhet och demokrati som avses i artikel 6 EUF och i EUSGR så antog parlamentet och rådet förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.<sup>21</sup> Denna blev tillämplig den 3 december 2001. För att implementera beslutet antog de tre direkt berörda institutionerna ändringar av sina arbetsordningar.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Enligt artikel IV-447 så skall fördraget ratificeras av varje medlemsstat och först därefter träda i kraft, dock tidigast 1 november 2006.

<sup>17</sup> EUT L 340, 31.12.1993, s. 41.

<sup>18</sup> EUT L 340, 31.12.1993, s. 43 respektive EUT L 46, 18.2.1994, s. 58.

<sup>19</sup> EUT L 263, 25.9.1997, s. 27.

<sup>20</sup> Ombudsmannens rapport om tillgången till handlingar, EUT 1998 C 44/9.

<sup>21</sup> EUT L 145, 31.5.2001, s. 43.

<sup>22</sup> Europaparlamentets ändrade arbetsordning (EUT 2001 C 374/1), Kommissionens ändrade arbetsordning (EUT 2001 L 345/94), Rådets ändrade arbetsordning (EUT 2001 L 313/40).

Efter att förordningen antagits så formulerade parlamentet, rådet och kommissionen ett gemensamt yttrande om densamma. De tre institutionerna klargjorde sina avsikter att anta de rättsakter som skulle vara nödvändiga för att garantera en effektiv öppenhet samt uppmanade de institutioner och organ som inte omfattades av förordning nr 1049/2001 att anta interna bestämmelser om allmänhetens tillgång till handlingar som tar hänsyn till de principer och gränser som angavs i den nämnda förordningen.<sup>23</sup>

Det gemensamma uttalandet fick som följd att vissa organ antog sådana regler om öppenhet och tillgång för allmänheten till handlingar. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén gjorde detta genom ett beslut av den 1 juli 2003 och regionkommittén genom ett beslut den 11 februari 2003.<sup>24</sup> Revisionsrätten, Europeiska investeringsbanken och Europeiska centralbanken tillämpar regler för tillgång till deras handlingar mer restriktivt än förordningen. De båda domstolarna har inte antagit några regler för tillgång till deras handlingar på grund av sin domstolsroll. De frivilliga regleringarna är emellertid ofta mindre långtgående än de i förordning nr 1049/2001.<sup>25</sup>

Genom en rad förordningar (nr 1641/2003-1655/2003) så beslutades att reglerna i förordning nr 1049/2001 om tillgång till handlingar även skulle tillämpas på en rad byråer och kontor.<sup>26</sup>

Kommissionen har uttalat att den anser att efter att den nya konstitutionen kommit att träda i kraft så kan det vara lämpligt att genomföra en översyn av reglerna i förordning nr 1049/2001. Kommissionen menar att förordningen skulle kunna ta formen av en generell ramlag som kan tillämpas av alla de olika institutionerna och organen.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> EUT 2001 L 173/5.

<sup>24</sup> EUT 2003 L 205/19 respektive EUT 2003 L 160/96.

<sup>25</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 9.

<sup>26</sup> EUT L 245, 29.9.2003.

<sup>27</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 44.

## 2.3 Kodexar om god förvaltningsssed

### 2.3.1 Den europeiska ombudsmannen

Maastrichtfördraget etablerade ombudsmannainstitutionen med syftet att motverka administrativa missförhållanden<sup>28</sup> i gemenskapsinstitutionerna och -organen.<sup>29</sup> Med undantag för domstolarna i deras dömande roll undersöker ombudsmannen klagomål om sådana i samband med de aktiviteter som bedrivs av gemenskapens institutioner eller organ.<sup>30</sup> Rätten att klaga till EO är en medborgerlig rättighet enligt artikel 21 EGF och en rätt som finns med i EUSGR artikel 43. Ombudsmannens arbete regleras i artikel 195 EGF, ombudsmannens stadgar<sup>31</sup> och de genomförandebestämmelser som EO själv antagit.<sup>32</sup>

I den nya konstitutionen kommer artikel 195 EGF att motsvaras av artikel III-335. I delen om grundläggande rättigheter och unionsmedborgarskap finns rätten att vända sig till EO med genom artikel I-10, men även genom artikel II-103. Att EO skall utses av EP och att han skall vara oavhängig föreskrivs i delen om unionens demokratiska liv.

Eftersom ingen definition av begreppet administrativt missförhållande fanns att finna i fördragen så riktade EP en uppmaning till EO att ge en tydlig definition av begreppet. I sin årsrapport för 1997 besvarade ombudsmannen denna uppmaning genom att ge följande definition: *Ett administrativt missförhållande föreligger när ett offentligt organ underlåter att agera i enlighet med en regel eller princip som är bindande för det*. Parlamentet reagerade positivt på definitionen och antog 1998 en resolution som hälsade denna med tillfredsställelse. Under 1999 förekom en skriftväxling mellan ombudsmannen och kommissionen genom vilken det klargjordes att kommissionen också godtagit denna begreppsdefinition.<sup>33</sup> Enligt EO kan administrativa missförhållanden och god administration anses vara två sidor av samma mynt.<sup>34</sup> Därför har under årens lopp ombudsmannen kontinuerlig arbetat för införandet av en generell lag om god administration, för att uppnå de mål för vilka institutionen inrättades.<sup>35</sup>

### 2.3.2 Utvecklingen av förvaltningskodexar

Dagens förvaltningskodexar har i mångt och mycket sin grund i ombudsmannens undersökning på eget initiativ av om de olika

---

<sup>28</sup> Med "administrativa missförhållanden" avses en motsvarighet till engelskans begrepp "maladministration". Begreppet lämnades odefinierat av fördraget.

<sup>29</sup> Artikel 195 EGF.

<sup>30</sup> Ombudsmannens årsrapport för 2004, s. 15.

<sup>31</sup> Europaparlamentets beslut om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning (EUT 1994 L 113/15.).

<sup>32</sup> Ombudsmannens årsrapport för 2004, s. 27.

<sup>33</sup> Ibid., s. 29.

<sup>34</sup> Ibid., s. 30.

<sup>35</sup> Statskontorets rapport, s. 14.

gemenskapsinstitutionerna och -organen antagit någon kodex för god förvaltningssed som är tillgänglig för allmänheten. Denna undersökning inleddes i november 1998, var klar i mars 2000 och hade sin grund i att ombudsmannen ansåg sig ha mottagit väldigt många klagomål på administrativa missförhållanden vid de olika institutionerna och organen samt i att ombudsmannen ansåg det vara sin plikt att verka för att främja goda administrativa förfaranden genom att höja kvaliteten på förvaltningen.<sup>36</sup> Ombudsmannens arbete stöddes av parlamentet som uttryckt sin åsikt om att en kodex, helst gemensam för hela förvaltningen, var att välkomna.<sup>37</sup>

Även innan ombudsmannens arbete bar frukt så pågick ett visst arbete med förvaltningskodexar. I mars 1999 hade kommissionen utarbetat ett förslag till uppförandekodex för sin personal i vilken kontakterna med allmänheten reglerades i ett kapitel. Den europeiska investeringsbanken hade redan i april 1997 antagit en utförlig kodex, som emellertid huvudsakligen reglerade förhållandet mellan institutionen och dess personal. Även Byrån för harmonisering inom den inre marknaden hade innan ombudsmannens undersökning regler om god förvaltningssed, även om dessa inte tillämpades när det gällde alla kontakter med allmänheten. Övriga organ och institutioner hade inte infört några specifika regler om god förvaltningssed.<sup>38</sup>

Mot bakgrund av detta läge ansåg ombudsmannen att det var nödvändigt att lämna ett förslag till kodex till institutionerna och organen. En av orsakerna som angavs var formuleringen av artikel 1 EUF enligt Amsterdamfördraget; "detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt". En kodex skulle enligt ombudsmannen kunna förebygga fall av administrativa missförhållanden och vara till nytta för både tjänstemännen, vilka skulle få klart för sig vilka regler de har att följa, och för medborgarna, vilka skulle få klart för sig vilket bemötande de har att förvänta sig. För att en kodex skulle få den efterstävade effekten ansåg ombudsmannen att denna skulle offentliggöras som ett beslut för att den skulle vara en allmänt tillgänglig handling. Vidare rekommenderade ombudsmannen att kodexen enbart skulle reglera relationerna mellan allmänheten och tjänstemännen, och inte förhållandet mellan tjänstemännen och institutionerna då detta skulle kunna förvirra medborgarna. Han rekommenderade också att de olika institutionernas och organens kodexar i så stor omfattning som möjligt skulle vara identiska. Rekommendationerna lämnades till institutioner och organ under juli och september 1999.<sup>39</sup>

Ombudsmannens rekommendation bestod av formuleringar om allmänna principer. Vidare försökte han i sitt arbete inte hitta gemensamma nämnare

---

<sup>36</sup> Ombudsmannens särskilda rapport gällande kodex för god förvaltningssed, s. 2.

<sup>37</sup> Resolution om ombudsmannens årsrapport för 1998, EUT 1999 C 219/456.

<sup>38</sup> Ombudsmannens särskilda rapport gällande kodex för god förvaltningssed, s. 4.

<sup>39</sup> Ibid., s. 4-6.

eller kompromissa fram ett förslag utifrån medlemsstaternas olika system och regler, utan letade efter den mest praktiska lösningen.<sup>40</sup>

Efter att parlamentet fått ombudsmannens rekommendation tillsänd sig och efter att stadgan om de grundläggande rättigheterna proklamerats vid toppmötet i Nice i december 2000, så antog Europaparlamentet den 6 september 2001 en resolution för godkännandet av en "kodex för god förvaltningssed som Europeiska unionens institutioner och organ samt dess förvaltning och tjänstemän skall följa i sina relationer med allmänheten". Parlamentet menade att kodexen skulle ses som ett försök att i mer detalj förklara vad stadgans rätt till god förvaltning (se artikel 41 EUSGR) innebar i praktiken. Parlamentet uppmanade samtidigt kommissionen att utifrån parlamentets kodex lägga fram ett förslag till en gemensam kodex i form av en förordning.<sup>41</sup> Den kodex som antogs av parlamentet stämde i stor utsträckning överens med den rekommendation som ombudsmannen givit, även om vissa ändringar gjordes. Parlamentets kodex sändes över till ombudsmannen som uppmanades använda denna då denne undersökte huruvida det förekom administrativa missförhållanden inom den europeiska förvaltningen. Därefter skrev ombudsmannen tillbaka till parlamentet och sa att han avsåg att göra så som parlamentet uppmanade honom. I sitt brev skrev ombudsmannen att de flesta institutioner och organ efter den tidigare nämnda undersökningen har skaffat kodexar, men att parlamentets kodex är den han kommer att följa, och han uppmanar alla organ och institutioner att följa den för att vara säkra på att klara sig från kritik från honom.<sup>42</sup>

Kommissionen i sin tur antog den 1 mars 2000 en vitbok om administrativ reform i vilken grundprinciperna för EU-förvaltningen beskrevs som servicekänsla, oberoende, ansvar, effektivitet och öppenhet. Dessa principer ansåg kommissionen att eftersträva då man den 13 september antog regler för god förvaltningssed.<sup>43</sup> Rådet i sin tur antog en kodex om god förvaltningssed i juni 2001.<sup>44</sup>

Flera organ följde uppmaningen från ombudsmannen och antog den av honom och parlamentet rekommenderade kodexen. Andra organ och institutioner tillämpar kodexar med annorlunda innehåll och formuleringar.<sup>45</sup>

I ombudsmannens nämnda rapport så rekommenderades som sagts att en lag om god förvaltning borde antas. Den legala grund som ombudsmannen föreslog var artikel 308.<sup>46</sup> I dagsläget så ger stadgans artikel 41 en rätt till god administration medan för att få reda på vad det innebär så måste den enskilde vända sig till varje enskild institution eller myndighet. Det

---

<sup>40</sup> Enligt Ian Harden, Statskontorets rapport, s. 92.

<sup>41</sup> EUT 2002 C 72E./331.

<sup>42</sup> Letter from the ombudsman to the president, 11 mars, 2002.

<sup>43</sup> EUT 2000 L 267.

<sup>44</sup> EUT 2001 C 189.

<sup>45</sup> Ombudsmannens tal av den 18 maj 2005.

<sup>46</sup> Ombudsmannens särskilda rapport gällande kodex för god förvaltningssed, s. 46.



huvudsakliga skälet för ombudsmannen att efterfråga en lag var, och är fortfarande, eftersträvandet av enhetlighet. Även parlamentet uppmanade som sagt kommissionen att föreslå en sådan lag, och även fast kommissionen intog en positiv attityd så agerade den inte.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Statskontorets rapport, s. 92.

# 3 Dagens reglering av förvaltningen

## 3.1 Fördragsregleringar

I detta avsnitt avser jag att inledningsvis redogöra för de regleringar i EGF och EUF som kan komma att vara av betydelse för en ny förvaltningslag. Därefter följer en närmare granskning av artiklarna av intresse i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och en genomgång av de stadganden i den nya konstitutionen som kan komma att vara av betydelse.

### 3.1.1 EGF och EUF

I EUF fastställs att parlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och revisionsrätten skall utöva sina befogenheter enligt de villkor och för de syften som har fastställts genom de olika fördragsbestämmelserna.<sup>48</sup> På liknande sätt anges i artikel 7.1 EGF att varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördraget.<sup>49</sup>

I unionsfördraget slås även fast att unionen bygger på rättsstatsprincipen såsom en för medlemsstaterna gemensam princip, se artikel 6.1 EUF. Det är relativt nyligen som uttryckliga referenser till rättsstatsprincipen har blivit en del av de grundläggande fördragen i unionen. Inledningsvis var principen gömd i inledningen, men efter Amsterdamfördraget spelar den en viktigare roll. Genom fördragen utgör även skyddet för de mänskliga rättigheterna en central rättsprincip inom EU. Det är numera fastslaget i artikel 6.2 EUF att unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen och så som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Likabehandlingsprincipen, eller icke-diskrimineringsprincipen, innebär att varje form av diskriminering grundad på nationalitetsskäl är förbjuden inom EG-fördragets tillämpningsområde, enligt artikel 12 EGF.<sup>50</sup> Detta stadgande är ett grundläggande diskrimineringsförbud som kompletteras med mer

---

<sup>48</sup> Artikel 5 EUF. Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och revisionsrätten skall utöva sina befogenheter på de villkor och för de syften som har fastställts dels genom bestämmelserna i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i senare fördrag och rättsakter om ändring eller komplettering av dessa fördrag och dels genom de övriga bestämmelserna i det här fördraget.

<sup>49</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 106.

<sup>50</sup> Inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Rådet kan i enlighet med förfarandet i artikel 251 anta bestämmelser i syfte att förbjuda sådan diskriminering.

precist utformade diskrimineringsförbud som avser särskilda områden.<sup>51</sup> Denna princip kan ses som ett förutsättning för vad som sägs i artikel 1 EUF om medborgarnas Europa och en allt fastare sammanslutning mellan folken i Unionen.<sup>52</sup> Principen om förbud mot diskriminering förstärks genom artikel 13 EGF som föreskriver att gemenskapen kan vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsäkerhetsprincip som har utvecklats av EG-domstolen och som tydligt kommer till uttryck i artikel 5.3 EGF. Denna artikel anger att gemenskapen inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå fördragets mål, vilket innebär att de åtgärder gemenskapen använder sig av för att uppnå ett eftersträvat mål inte får vara mer betungande eller långtgående än vad som kan anses nödvändigt. Man kan säga att artikeln stadgar att det skall råda balans mellan mål och medel.

Länge var huvudprincipen inom gemenskapen att de handlingar som finns hos en institution eller ett organ är hemliga såvida inte institutionen eller organet självt bestämmer att handlingarna skall offentliggöras. I och med Amsterdamfördraget infördes emellertid artikel 255 i EGF, vilken slår fast att öppenhet skall vara huvudprincipen.<sup>53</sup> Även i den inledande artikeln i EUF så behandlas principen om öppenhet, då denna stadgar att beslutsfattandet skall ske så öppet som möjligt.<sup>54</sup>

Den reglering i fördragen som är lämpligast att nämna i samband med begreppet motiveringsskyldighet är artikel 253 EGF.<sup>55</sup> Artikeln stadgar om motiveringsskyldighet när det gäller förordningar, direktiv och beslut och har legat till grund för artikel 41 i EUSGR.<sup>56</sup>

Rätten att kommunicera med gemenskapens institutioner på det egna språket behandlas i artikel 21 EGF. Artikelns tredje stycke stadgar att varje

---

<sup>51</sup> T ex anställning av arbetstagare (artikel 39.2 EGF) och utformning av skattesystem (artikel 90 EGF).

<sup>52</sup> Detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Unionen skall grundas på Europeiska gemenskaperna samt den politik och de samarbetsformer som införs genom detta fördrag. Unionen skall ha till uppgift att på ett konsekvent och solidariskt sätt organisera förbindelserna mellan medlemsstaterna och mellan deras folk.

<sup>53</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 129.

<sup>54</sup> Artikel 1 mening 2 EUF. Detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

<sup>55</sup> Förordningar, direktiv och beslut som antas av Europaparlamentet och rådet gemensamt, av rådet eller av kommissionen skall vara motiverade och hänvisa till de förslag eller yttranden som skall inhämtas enligt detta fördrag.

<sup>56</sup> Kanska, s. 319.

unionsmedborgare kan vända sig till institutionerna och organen och förvänta sig att få svar på samma språk.<sup>57</sup>

I artikel 288 EGF stadgas om gemenskapens och dess institutioners skyldighet att ersätta skador som orsakas i verksamheten. Avtalsrättsligt ansvar skall regleras av den lagstiftning som är tillämplig på avtalet i fråga medan om det rör sig om utomobligatoriskt ansvar så skall ersättning ske i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar.

Rätten att vända sig till domstolen finns i artikel 230 EGF som föreskriver att varje fysisk och juridisk person skall ha rätt att väcka talan mot ett beslut som riktas mot honom. Rätten att vända sig till ombudsmannen med sina klagomål regleras genom artikel 21 och 195 EGF.

### **3.1.2 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna**

I början av år 2000 pågick ett arbete i ett konvent med att utforma en stadga om grundläggande rättigheter. Den europeiska ombudsmannen riktade i samband med en offentlig utfrågning den 2 februari en uppmaning till konventet om att låta rätten till god förvaltning vara en grundläggande rättighet i vad som skulle komma att bli Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. När stadgan väl proklamerades den 7 december 2000 i samband med rådets sammanträde i Nice så ingick rätten till god förvaltning<sup>58</sup> som artikel 41.<sup>59</sup> Stadgan antogs som en politisk deklaration och var därför inte rättsligt bindande. Domstolarna har emellertid kommit att betrakta stadgan som ett uttryck för medlemsstaternas konstitutionella traditioner och därmed som ett i gemenskapsrätten viktigt tolkningsinstrument.<sup>60</sup> Ombudsmannen anser, vilken han gav uttryck för i ett tal den 21 mars 2001, att stadgan var ett klart steg framåt för de grundläggande reglerna om medborgarskap i EUF och att EUSGR var den

---

<sup>57</sup> Artikel 21 3 stycket, Varje unionsmedborgare kan skriftligen vända sig till varje institution eller organ som avses i denna artikel eller i artikel 7 på något av de språk som anges i artikel 314 och få svar på samma språk.

<sup>58</sup> Artikel 41. Rätt till god förvaltning. 1. Var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner och organ. 2. Denna rättighet innebär bl. a. att

- var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne,

- var och en skall han tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet,

- förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut. 3. Var och en har rätt att få ersättning av gemenskapen för skador som har orsakats av dess institutioner eller dess tjänstemän under deras tjänsteutövning, enligt de allmänna gemensamma principerna i medlemsstaternas lagstiftning. 4. Var och en skall kunna vända sig till unionens institutioner på något av fördragets officiella språk och få svar på samma språk.

<sup>59</sup> Ombudsmannens årsrapport för 2003, s. 30.

<sup>60</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 127.

första deklARATIONEN i världen som inkluderade rätten till god administration som en fundamental rättighet.<sup>61</sup>

Enligt Kanska var det nya med artikel 41 att den omvandlade delar av den objektiva principen om lagenlighet till en subjektiv allmän rätt till god förvaltning.<sup>62</sup> Artikel 41 i stadgan ställer samman en samling principer för förvaltningsförfaranden utformade som subjektiva rättigheter. Artikel 41 kan ses som ett försök att sätta upp en gemensam grundläggande standard som skulle kunna gälla horisontellt för alla gemenskapsinstitutioner och förvaltningsförfaranden.<sup>63</sup> Stadgan kan ses som det första officiella försöket att skapa en positiv definition av begreppet god administration.<sup>64</sup>

Artikel 41 i stadgan är baserad på rättspraxis och innehåller olika regler om god administration. Rätten till god administration kan även innehålla andra rättigheter än just de som nämns i artikeln, och möjlighet finns för domstolen att foga fler principer till konceptet god administration.<sup>65</sup> Vissa av rättigheterna i artikel 41 fanns redan i fördragen, såsom rätten till ett motiverat beslut, men de flesta av dem var som sagt utvecklade av domstolen. Eftersom domstolen i hög grad influerats av medlemsstaternas konstitutioner är stadgan på ett definitivt sätt påverkad av dessa konstitutionella lagar.<sup>66</sup> Även artikel 42 i stadgan är värd att närmare betrakta då den behandlar den generella rätten till tillgång till handlingar och därmed är relevant för förvaltningen och denna uppsats.

Artikel 41 inleds med en övergripande formulering som medför en rätt till en opartisk och rättvis administration. Denna formulering kan innehålla fler rättigheter än de som mer utförligt nämns i artikeln. Opartiskheten är relaterad till diskrimineringsförbudet i artikel 21 av stadgan, men är samtidigt ett eget koncept.<sup>67</sup> Den inledande punkten i artikel 41 innehåller också en rätt till handläggning inom skälig tid, men emellertid inga specificerade tidsgränser.<sup>68</sup>

Punkt två i artikel 41 innehåller en utveckling av de rättigheter om vilka stadgas i punkt ett. Inledningsvis finns en rätt för var och en att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle påverka honom eller henne negativt vidtas. Stadgan kräver inte att beslutet skall vara adresserat till en individ som vill bli hörd i frågan. Rätten gäller inte bara fall som gemenskapen tagit initiativ till utan även sådana där parten varit den initiativtagande. Vidare finns i punkt två en rätt för var och en att ta del av en akt som berör personen i fråga, vilket är nödvändigt för att den enskilde skall kunna utöva sin rätt att yttra sig. Stadgan reglerar tydligt rätten att ta del just till den egna akten, vilket exkluderar andra parters akter eller hela myndighetens akt i ett

---

<sup>61</sup> Tal av ombudsmannen den 21 mars 2001.

<sup>62</sup> Kanska, s. 300.

<sup>63</sup> Ibid., s. 308.

<sup>64</sup> Ibid., s. 303.

<sup>65</sup> Statskontorets rapport, s. 14.

<sup>66</sup> Kanska, s. 302.

<sup>67</sup> Jämför med artikel 8 och 11 i den av parlamentet antagna kodexen.

<sup>68</sup> Kanska, s. 313. Se även praxis och artikel 232 EGF.

ärende.<sup>69</sup> Därefter följer i artikeln en skyldighet för förvaltningen att motivera sina beslut.

Liksom artikel 288 EGF innehåller artikel 41 punkt tre regler avseende kompensation, riktad mot all verksamhet som gemenskapen bedriver. Den enda skillnaden mot artikel 288 EGF är att stadgan formulerar rätten som en del av rätten till god administration.<sup>70</sup> I punkt fyra finns en rätt att kommunicera med institutionerna på sitt egna språk. Medan artikel 21 EGF vänder sig till varje medborgare vänder sig artikel 41 till varje person, dock rör det sig fortfarande enbart om konstitutionens språk.

Artikel 42 i EUSGR behandlar allmänhetens generella rätt till tillgång till handlingar. Här stadgas om en rätt till handlingar, även om det enligt artikeln enbart rör sig om handlingar som innehas av parlamentet, rådet eller kommissionen. Rätten omfattar varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat.

Vidare finns i stadgan även en artikel som föreskriver rätten för medborgarna att vid missförhållanden i unionens verksamhet vända sig till ombudsmannen. Det kan vara av intresse att påpeka att denna rätt att vända sig till ombudsmannen ej gäller i fall avseende domstolens och förstainstansrättens utövande av domstolsfunktioner.<sup>71</sup>

### 3.1.3 Den nya konstitutionen

Den nya konstitutionen består av fyra delar. Den inledande innehåller regler avseende unionens mål, maktbefogenheter och styrelseformer. Därefter följer en del bestående av den ovan behandlade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheter. Medan den tredje delen behandlar unionens politik och funktion innehåller den avslutande fjärde delen allmänna bestämmelser.<sup>72</sup>

Genom sitt ikraftträdande kommer denna nya konstitution att ersätta de tidigare fördragen, vilka kommer upphöra att gälla.<sup>73</sup> För att skydda den rättsliga kontinuiteten är konstitutionen mycket klar gällande det faktum att den nya konstitutionen är just en efterträdare till de tidigare fördragen. De akter som antagits i enlighet med de tidigare fördragen skall fortfarande anses vara i kraft och den praxis som domstolarna har utvecklat skall förbli, i tillämpliga delar, tolkningskällan för unionsrätten och i synnerhet för jämförbara bestämmelser i den nya konstitutionen.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> Kanska s. 317-319.

<sup>70</sup> Ibid. s. 320-321.

<sup>71</sup> EUSGR, artikel 43. Jmfr med artikel 21 och artikel 195 EGF.

<sup>72</sup> EUT C 310, 16.12.2004.

<sup>73</sup> Artikel I-1 stadgar om upprättandet av en Europeisk union medan artikel IV-437 p 1 upphäver de tidigare fördragen (EGF och EUF).

<sup>74</sup> Artikel IV-438.

I konstitutionens artikel I-2 definieras unionens allmänna värdegrund. Bland annat stadgas att unionen skall bygga på jämlikhet och rättsstatsprincipen. Vidare sägs att i samhället skall råda mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och jämställdhet.<sup>75</sup> Även likabehandlingsprincipen, som förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet, står att finna i konstitutionens inledande avdelning.<sup>76</sup>

Regleringen av grundläggande rättigheter återfinns i artikel I-9 i avdelningen om grundläggande rättigheter och unionsmedborgarskap. Punkt ett i nämnda artikel stadgar att unionen skall erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i den ovan behandlade stadgan om de grundläggande rättigheterna, vilken utgör del II av konstitutionen. Den följande punkten föreskriver att unionen skall ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.<sup>77</sup> Den tredje punkten stadgar att de grundläggande rättigheterna i EKMR och som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner skall ingå i unionsrätten som allmänna principer. Enligt artikel I-10, som även stadgar om unionsmedborgarskapet, skall det finnas en rätt att göra framställningar till Europaparlamentet, att vända sig till Europeiska ombudsmannen samt att vända sig till unionens institutioner och rådgivande organ på något av konstitutionens språk och få svar på samma språk.<sup>78</sup> En rad andra grundläggande principer föreskrivs i artikel I-11. Principen om tilldelade befogenheter medför att unionen enbart skall agera inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat den och subsidiaritetsprincipen att unionen enbart skall agera om medlemsstaterna inte kan göra det effektivt.<sup>79</sup> Enligt proportionalitetsprincipen skall de åtgärder som unionen vidtar inte gå utöver vad som är nödvändigt.<sup>80</sup>

I artikel I-19, i konstitutionens avdelning om unionens institutioner och organ, står legalitetsprincipen att finna. Artikel 19 i fråga föreskriver att varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom konstitutionen, i enlighet med de förfaranden och villkor som anges i denna, samt att institutionerna skall samarbeta lojalt med

---

<sup>75</sup> Artikel I-2.

<sup>76</sup> Artikel I-4, 2 p. I avdelning II av del III av konstitutionen föreskriver artikel III-123 att det förbud mot diskriminering (likabehandlingsprincipen) som avses i artikel I-4.2 får regleras i europeiska lagar, jmf artikel 12 EGF. En motsvarighet till artikel 13 EGF finns även i artikel III-124.

<sup>77</sup> Genom fördraget blir EU en juridisk person vilket bland annat innebär att EU kan ansluta sig till internationella konventioner. Se artikel I-7.

<sup>78</sup> Artikel I-10, 2 p. d. Vilka språk som avses anges i artikel IV-448, p 1. De institutioner och organ som avses är de som förtecknas i artiklarna I-19 1 p, I-30, I-31 och I-32 samt EO. Jmfr artikel 21 EGF.

<sup>79</sup> Artikel I-11, p 2-3.

<sup>80</sup> Artikel I-11, p 4. Unionens institutioner skall tillämpa proportionalitetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Protokollet behandlar i huvudsak lagstiftningen, artikel 1 föreskriver emellertid att "Varje institution skall fortlöpande se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt artikel I-11 i konstitutionen följs."

varandra.<sup>81</sup> I avdelningen om utövandet av unionens befogenheter finns regleringar som stadgar om motivering och delgivande av beslut, beslut som riktar sig till någon särskild skall delges denne och ges verkan genom delgivningen.<sup>82</sup>

Ett särskilt avsnitt i konstitutionen behandlar unionens demokratiska liv. I artikel I-45 föreskrivs att unionen i all sin verksamhet skall respektera principen om jämlikhet mellan dess medborgare samt ge dessa lika uppmärksamhet. Öppenhets- och närhetsprincipen är en del av konstitutionen genom artikel I-46, vilken föreskriver att beslut skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.<sup>83</sup> Öppenheten som princip föreskrivs även genom formuleringen "för att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta skall institutioner, organ och myndigheter utföra sitt arbete så öppet som möjligt".<sup>84</sup> Offentlighetsprincipen regleras i artikel I-50 3 p som även föreskriver att mer detaljer skall meddelas i europeiska lagar.<sup>85</sup> I samband med detta kan konstateras att även skyddet av personuppgifter finns med i konstitutionen.<sup>86</sup>

Genom del II i konstitutionen blir den ovan behandlade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna en del av konstitutionen.<sup>87</sup> Ombudsmannen anser att en rättsligt bindande stadga om grundläggande rättigheter utgör ett viktigt framsteg för medborgarna.<sup>88</sup>

En av de artiklar i den nya konstitutionen som är absolut viktigast när det gäller administrativa frågor är artikel III-398. Denna artikels första punkt föreskriver att när unionens institutioner, organ och myndigheter fullgör sina uppgifter skall de stödja sig på en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration. Punkt två i samma artikel stadgar vidare att med beaktande av de tjänsteföreskrifter och anställningsvillkor som har antagits på grundval av artikel III-427 skall särskilda bestämmelser för detta ändamål meddelas i europeiska lagar. Artikel III-398 var ursprungligen föreslagen av den svenska regeringens representant i konventet för unionens framtid. Syftet med detta var att möjliggöra en lag om god förvaltning genom att ge rätten till god administration en egen grund i författningen.<sup>89</sup>

---

<sup>81</sup> Artikel I-19, 2 p., jämför med artikel 7 EGF.

<sup>82</sup> Artikel I-38 2 p., jämför med artikel 235 EGF, respektive artikel I-39, 3 p.

<sup>83</sup> Artikel I-46, 3 p.

<sup>84</sup> Artikel I-50, 1 p.

<sup>85</sup> Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall i enlighet med villkoren i del III ha rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och myndigheters handlingar, oberoende av medium. De allmänna principer och de gränser som av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen skall reglera rätten till tillgång till sådana handlingar skall meddelas i europeiska lagar.

<sup>86</sup> Artikel I-51, 1 p.

<sup>87</sup> Se artikel I-9, 1 p. Artikel 41 motsvaras i de konstitutionella fördragen av artikel II-101, artikel 42 av artikel II-102 och artikel 43 av artikel II-103. I fördraget ändras stadgans artikel om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar till att omfatta handlingar hos såväl institutionerna som organen och myndigheterna.

<sup>88</sup> Ombudsmannens årsrapport 2004, s. 11.

<sup>89</sup> Statskontorets rapport, s. 7.



Öppenheten och rätten till tillgång till handlingar behandlas i artikel III-399 i konstitutionen. Unionens institutioner, organ och myndigheter skall enligt artikeln säkerställa öppenhet i sitt arbete och, med tillämpning av artikel I-50, i sina arbetsordningar besluta om särskilda bestämmelser om allmänhetens tillgång till deras handlingar. Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken skall endast omfattas av artikel I-50 p 3 och den här artikeln när de utövar sina administrativa funktioner.<sup>90</sup>

## 3.2 Tillgången till handlingar enligt förordning nr 1049/2001

I förordning nr 1049/2001:s inledande artikel stadgas att syftet med denna förordning är att fastställa principer, villkor och gränser för tillgången till handlingar, att göra det enkelt för allmänheten att utnyttja denna rätt och att främja goda förvaltningsrutiner när det gäller tillgången till handlingar.<sup>91</sup> Förordningens huvudregel är att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till institutionernas handlingar.<sup>92</sup>

Förordningen är tillämplig på alla handlingar, inom alla unionens verksamhetsområden, som finns hos en institution (d v s har upprättats eller mottagits och innehavs av institutionen), givetvis med hänsyn till de undantag som nämns i förordningen.<sup>93</sup> Med handlingar avses allt innehåll, oberoende av medium, som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde.<sup>94</sup>

Från den ovan nämnda huvudregeln finns en rad olika undantag. En del av dessa är obligatoriska och absoluta, vilket innebär att de medför en skyldighet för institutionerna att i de fall utlämnandet av en handling kan skada något av de intressen som skall skyddas avslå en ansökan om tillgång till handlingar. I samband med sådana undantag har institutionerna inget utrymme för skön och skadan skall inte vägas mot något annat intresse.<sup>95</sup>

Dessa starka undantag utgörs av de fall där ett utlämnande av en handling skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om allmän säkerhet (med tillämpning främst inom utrikes- och säkerhetspolitiken och inom det straffrättsliga och inrikes samarbetet<sup>96</sup>), försvar och militära frågor, internationella förbindelser (här avses ett brett spektrum av förbindelser mellan gemenskapsinstitutionerna och tredje land

---

<sup>90</sup> Artikel III-399, p 1.

<sup>91</sup> EUT 2001 L 145/44. Artikel 1.

<sup>92</sup> Artikel 2.1. Även fysiska eller juridiska personer som inte är bosatta eller har sitt säte i en medlemsstat får enligt förordningen beviljas tillgång till handlingar, artikel 2.2.

<sup>93</sup> Artikel 2.3-6.

<sup>94</sup> Artikel 3.a.

<sup>95</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 17.

<sup>96</sup> Ibid., s. 17. p. 3.2.1.

eller internationella organisationer<sup>97</sup>), gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik.<sup>98</sup>

Ett annat starkt undantag utgörs av de fall genom vilka ett utlämnade skulle kunna verka emot skyddet som bör finnas för den enskildes privatliv och integritet. I fall som involverar personuppgifter skall institutionerna beakta rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med gemenskapslagstiftningen. Skyddet för personuppgifter regleras genom förordning nr 45/2001, vilken stadgar att utlämning enbart får ske om villkoren däri är uppfyllda. Enligt artikel 2.a i den ovan nämnda förordningen skall alla upplysningar avseende en identifierad eller identifierbar fysisk person anses vara personuppgifter. Frågan är då om utlämnandet kan vara förenligt med bestämmelserna om skydd för personuppgifter.<sup>99</sup>

Det finns även svagare undantag, vilka kan frångås om det föreligger ett övervägande allmänintresse av att det sker ett utlämnande av de efterfrågade handlingarna. Dessa undantagsgrunder är även de obligatoriska, men de måste vägas mot intresset allmänheten har av att få ta del av de aktuella handlingarna. Om det är så att dessa intressen överväger skall handlingarna lämnas ut även om ett svagt undantag är tillämpligt.<sup>100</sup> Det finns inga regler som fastställer vad som utgör ett allmänintresse. Vare sig ett personligt intresse eller hävdande av att utlämnandet av handlingar automatiskt utgör ett allmänintresse kan emellertid nog konstateras inte vara tillräckligt.<sup>101</sup> Vägandet av ett eventuellt allmänintresse mot det intresse som reglerna avser att skydda är även det ett ämne som är svårreglerat. Eftersom förutsättningarna konstant varierar är det upp till institutionerna att göra bedömningar i det enskilda fallet.<sup>102</sup>

Ett svagt undantag utgörs av fall där utlämnande skulle undergräva skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen (t. ex. affärshemligheter eller en persons upphovsrätt), rättsliga förfaranden (omfattande såväl skydd för rättsliga förfaranden som oberoende juridisk rådgivning) eller syftet med inspektioner, utredningar och revisioner.<sup>103</sup> Vidare kan ett utlämnande av handlingar vägras i ett fall där institutionen inte fattat något beslut och ett utlämnande kunde undergräva institutionens beslutsfattande. Detta undantag syftar till att beslut skall kunna fattas utan otillbörliga påtryckningar utifrån.<sup>104</sup> Även efter att beslut har fattats kan handlingar som innehåller yttranden för internt bruk och som är del av överläggningar och inledande samråd vägras att lämnas ut om beslutsfattandet kan undergrävas.<sup>105</sup>

---

<sup>97</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 17. p. 3.2.2.

<sup>98</sup> Artikel 4.1.

<sup>99</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 18.

<sup>100</sup> Ibid., s. 20.

<sup>101</sup> Ibid., s. 23-24.

<sup>102</sup> Ibid., s. 24.

<sup>103</sup> Artikel 4.2.

<sup>104</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 23.

<sup>105</sup> Artikel 4.3.

Alla dessa undantag skall gälla under så lång tid skyddet är motiverat, dock maximalt i 30 år. Emellertid får undantagen gälla längre än så om det rör sig om privatliv, affärsintressen och känsliga handlingar och detta är nödvändigt.<sup>106</sup> Värt att notera är att om enbart delar av en handling omfattas av undantagen skall övriga delar lämnas ut.<sup>107</sup>

Speciella regler finns för vad som benämns känsliga handlingar. Dessa får registreras eller lämnas ut endast om den varifrån handlingen härrör givit sitt samtycke. Ansökningar om att få ta del av sådana handlingar får endast behandlas av personer som själva har behörighet att ta del av dem.<sup>108</sup> Institutionerna är skyldiga att ta hänsyn till invändningar från en sådan tredje part, vilket är ett undantag från den generella regeln, enligt vilken institutionerna har sista ordet.<sup>109</sup> Vad som menas med känslig handling är en sådan som minst klassificerats som "CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL", och som avser att skydda ett område av allmänt intresse och som härrör från en gemenskapsinstitution eller -myndighet, medlemsstat, tredje land eller internationell organisation.<sup>110</sup>

I de fall en handling härrör från en tredje part<sup>111</sup> skall institutionen i fråga samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om undantagsreglerna skall tillämpas.<sup>112</sup> Även om tredje part upprepade gånger ges chans att yttra sig så är det institutionen som i praktiken fattar beslutet, ofta sker emellertid utlämnandet på ett sätt som beaktar invändningarna från tredje part.<sup>113</sup>

I de fall tredje part är en medlemsstat kan denna begära att en handling inte får lämnas ut innan medlemsstaten har lämnat sitt medgivande.<sup>114</sup> Om situationen är den omvända, det vill säga att en medlemsstat mottar en begäran att få tillgång till en handling som härrör från en institution, så skall medlemsstaten i sin tur rådgöra med institutionen i fråga för att fatta ett beslut. Medlemsstaten kan även hänskjuta begäran till institutionen.<sup>115</sup> Syftet med dessa regleringar är att säkerställa en viss samstämmighet när det gäller behandlingen av ansökningar om tillgång till handlingar.<sup>116</sup>

---

<sup>106</sup> Artikel 4.7.

<sup>107</sup> Artikel 4.6. Jämför med vad som sagts i praxis angående rätten till tillgång till handlingar och information.

<sup>108</sup> Artikel 9.

<sup>109</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 26.

<sup>110</sup> Ibid., s. 19.

<sup>111</sup> Med tredje part avses varje fysisk eller juridisk person eller enhet utanför den berörda institutionen, Artikel 3.b.

<sup>112</sup> Artikel 4.4.

<sup>113</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 25.

<sup>114</sup> Artikel 4.5. I ett mål avvisade förstainstansrätten en talan eftersom den gjorde bedömningen att kommissionen med rätta vägrat tillgång till handlingar som härrörde från de italienska myndigheterna och dessa motsatt sig ett utlämnande, förstainstansrätten beslut (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) av den 17 september 2003. Mara Messina mot Europeiska kommissionen. Mål T-76/02.

<sup>115</sup> Artikel 5.

<sup>116</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 27.

När en person begär att få ut en handling ställs vissa krav på själva ansökan. Även om ansökan kan lämnas in på valfritt sätt och inte behöver motiveras ställs krav på att den skall vara skriftlig, på ett gemenskapsspråk och tillräckligt utförlig för att handlingen skall kunna identifieras.<sup>117</sup> Om en ansökan inte är tillräckligt utförlig eller avser ett mycket stort antal handlingar skall institutionen bistå den ansökande eller informellt samråda med denna för att finna en lösning.<sup>118</sup>

När väl en ansökan mottagits skall institutionen skicka en bekräftelse samt behandla ansökan skyndsamt. Därefter skall institutionen inom 15 arbetsdagar ge tillgång till de begärda handlingarna eller avslå ansökan samt meddela sökanden skäl till detta samt redogöra för hur en bekräftande ansökan går till.<sup>119</sup>

En bekräftande ansökan kan jämföras med ett överklagande och får inom 15 arbetsdagar efter ett avslag lämnas in till institutionen. Även om så är fallet att inget besked meddelas den ansökande skall denne ha rätt att ange en bekräftande ansökan.<sup>120</sup> Samma regler gäller för behandlandet av en bekräftande ansökning som för en ursprunglig sådan, med den skillnaden att möjligheten att bekräfta ansökan är ersatt av möjligheten att väcka talan mot institutionen eller vända sig till ombudsmannen.<sup>121</sup>

Förordningen stadgar vidare att sökanden när väl ansökan blivit godkänd skall få ta del av handlingarna i enlighet med sina önskemål, antingen på stället eller genom att erhålla en kopia. Avgifter för kopior får endast tas ut om handlingen överstiger 20 A4-sidor.<sup>122</sup>

För att medborgarna effektivt skall kunna nyttja rättigheter denna förordning ger dem stadgar densamma att varje institution skall ställa ett register över sina handlingar till allmänhetens förfogande.<sup>123</sup> Vidare bör institutionerna enligt förordningen ge allmänheten möjlighet att ha direkt tillgång till handlingarna i elektronisk form eller via registret.<sup>124</sup> Förordningens artikel 13 föreskriver att en rad olika sorters handlingar skall offentliggöras i officiella tidningen.<sup>125</sup>

En del av de ovan nämnda reglerna har varit en del av gemenskapsrätten en längre tid, och går att återfinna i den uppförandekodex från 1993 som nämns

---

<sup>117</sup> Artikel 6.1.

<sup>118</sup> Artikel 6.2-3.

<sup>119</sup> Artikel 7.1. I undantagsfall får tidsfristen förlängas med ytterligare 15 arbetsdagar om den sökande informeras om detta och skäl anges, Artikel 7.3.

<sup>120</sup> Artikel 7.2 och 7.4.

<sup>121</sup> Artikel 8.

<sup>122</sup> Artikel 10.1.

<sup>123</sup> Artikel 11.1.

<sup>124</sup> Artikel 12.1.

<sup>125</sup> Exempelvis förslag från kommissionen och internationella avtal som ingåtts av gemenskapen eller i enlighet med artikel 24 i EU-fördraget.

i avsnitt 2.2., medan andra är nya i och med den aktuella förordningen.<sup>126</sup> Viktigare förändringar är att rätten till tillgång till handlingar har utvidgats till att omfatta även handlingar som härrör från tredje man, att undantagen utvidgats, att i vissa fall måste skyddet av vissa intressen avvägas mot det allmänna intresset av att en handling lämnas ut, att skyldigheten att föra register införts, att delar av ett dokument kan lämnas ut även om andra delar inte kan det samt att svarstiderna förkortats.<sup>127</sup>

### 3.3 Dagens förvaltningskodexar

Nedan följer en granskning av innehållet i de kodexar för god förvaltningssed som antagits av de olika institutionerna och organen. Redogörelser kommer följa för parlamentets, rådets och kommissionens samt ett urval av övriga kodexar för att visa på hur regleringarna på området skiljer sig åt.

#### 3.3.1 Parlamentets kodex

Efter att parlamentet fått sig tillsänt ombudsmannens rapport utfärdade Europaparlamentet en resolution om densamma. Detta med beaktande av den särskilda rapporten, artikel 195 i EG-fördraget, artikel 47.1 i arbetsordningen och betänkanden och yttranden från de olika berörda utskotten. Parlamentet angav två skäl till antagandet av kodexen; att det är av yttersta vikt att samma kodex för god förvaltningssed gäller för alla europeiska institutioner samt att det finns ett behov av bestämmelser som täcker särskilda situationer och undantag.<sup>128</sup> I samband med utfärdandet av resolutionen uppmanade parlamentet som tidigare nämnts kommissionen att lägga fram ett lämpligt förslag till förordning om kodex för god förvaltningssed på grundval av artikel 308 i EG-fördraget och att beakta de ändringar i ombudsmannens förslag som parlamentet föreslagit.

Kodexens roll beskrivs i den inledande artikeln, i vilken det föreskrivs att kodexen skall följas av institutionerna och deras tjänstemän i deras kontakter med allmänheten. Med tjänstemän avses i kodexen såväl tjänstemän som övriga anställda som omfattas av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda i de Europeiska gemenskaperna. Med institutioner avses gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen. Vidare föreskrivs att institutionerna skall vidta åtgärder för att även annan personal som arbetar för densamma skall vara skyldiga att följa kodexen. Med allmänheten avses i kodexen alla fysiska och juridiska personer, oavsett om de är bosatta eller har sitt säte i en medlemsstat eller ej.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Principer som står att finna i 1993 års uppförandekodex är den generella rätten till handlingar utan särskilda villkor, den vidsträckt definitionen av begreppet handling, att en vägran att lämna ut en handling måste grundas på en analys av de skador som ett utlämnande skulle kunna åsamka olika intressen samt att ett beslut som inskränker rätten att ta del av handlingar skall gå att överklaga.

<sup>127</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 7-8.

<sup>128</sup> EUT 2002 C 72 E/331.

<sup>129</sup> Artikel 1-2.

Kodexen reglerar inte förhållandet mellan tjänstemän och institutioner och är inte heller tillämplig om kontakterna med allmänheten i en viss fråga regleras på annat håll.<sup>130</sup>

När det gäller frågan om lagenlighet föreskriver kodexen att tjänstemän skall handla i enlighet med lagen och tillämpa gemenslagslagstiftningens regler. Kodexen föreskriver särskilt att beslut som rör enskildas rättigheter måste vara i överensstämmelse med lagen.<sup>131</sup> Beslut om åtgärder som en tjänsteman fattar måste även stå i proportion till ändamålet, särskilt när det gäller åtgärder som inskränker enskildas rättigheter eller innebär en kostnad för den enskilde, och ta hänsyn till såväl enskilda personer som allmänhetens intressen.<sup>132</sup> De befogenheter som tjänstemännen fått genom lag får inte heller missbrukas och användas för syften som inte har någon grund i lag eller som inte motiveras av det allmännas bästa.<sup>133</sup>

I artikel 8 föreskrivs opartiskhet och obundenhet. Tjänstemannen skall avstå från godtyckliga handlingar och avstå från att gynna någon enskild person. Jäv hanteras genom att tjänstemännen förbjuds att låta sig vägledas av personliga intressen, familjeintressen, nationella intressen eller politiska påtryckningar. Tjänstemän skall inte ta del i beslut som rör ekonomiska intressen för dem själva eller deras familjer.<sup>134</sup> Tjänstemännen skall enligt parlamentets kodex agera opartiskt, rättvist och sakligt och då beslut fattas skall tjänstemannen enbart ta hänsyn till relevanta faktorer.<sup>135</sup> Speciellt föreskrivet är att tjänstemannen skall ta hänsyn till principen om likabehandling. Omotiverad åtskillnad av personer på grundval av nationalitet, kön, ras etc. skall särskilt undvikas. Skillnad får endast göras om det är motiverat utifrån objektiva och relevanta faktorer som föreligger i det enskilda fallet.<sup>136</sup>

Vidare föreskrivs i kodexen att tjänstemännen skall agera konsekvent och följa normala förvaltningsrutiner såvida det inte finns legitima skäl att avvika från praxis. Eftersom allmänheten har vissa rättmätiga och skäliga förväntningar på hur institutionerna skall agera är det av vikt att tjänstemännen tar hänsyn till detta.<sup>137</sup>

Parlamentets kodex innehåller även en del regler om hur tjänstemännen skall bemöta allmänheten. Tjänstemannen skall vid behov ge allmänheten råd om hur ett ärende som hör till hans verksamhetsområde skall anhängiggöras och hur man skall förfara under ärendets handläggning. Om tjänstemannen inte är ansvarig för ett ärende som den enskilde vänder sig till honom med skall han istället hänvisa till rätt tjänsteman.<sup>138</sup> Vidare

---

<sup>130</sup> Artikel 3.

<sup>131</sup> Artikel 4.

<sup>132</sup> Artikel 6.

<sup>133</sup> Artikel 7.

<sup>134</sup> Artikel 8 p. 2.

<sup>135</sup> Artikel 11 och 9.

<sup>136</sup> Artikel 5.

<sup>137</sup> Artikel 10 p. 1-2.

<sup>138</sup> Artikel 10 p. 3 och 12 p. 2.

föreskrivs att en tjänsteman skall vara artig och hjälpsam. Han skall besvara ställda frågor så fullständigt och korrekt som är möjligt.<sup>139</sup> Om ett fel begås av tjänstemännen vid en institution skall dessa be om ursäkt samt så snabbt som möjligt korrigera det som blivit fel och informera om möjligheten att överklaga.<sup>140</sup>

Frågor och andra skrivelser som privatpersoner sänder till tjänstemännen vid en institution skall även besvaras på samma språk, såvida det aktuella språket är ett fördragsspråk. Även skrivelser från juridiska personer skall besvaras på samma språk om det är möjligt.<sup>141</sup> Såvida inte de inskickade skrivelserna är att betrakta som otillbörliga så skall de besvaras inom två veckor med en bekräftelse på mottagandet. Bekräftelsen skall innehålla den ansvarige tjänstemannens namn och telefonnummer. Om en skrivelse eller ett klagomål skickats in till fel avdelning av en institution skall tjänstemännen som tar emot detsamma se till så att handlingarna i ärendet utan dröjsmål sänds vidare till rätt avdelning. Har en insänd handling fel och brister skall tjänstemännen påpeka det för upphovsmannen och ge denne en möjlighet att rätta dessa.<sup>142</sup>

Tjänstemännen skall även se till så att rätten till försvar respekteras. Alla som berörs skall ges möjlighet att yttra sig innan beslutet fattas.<sup>143</sup> Beslutet skall enligt artikel 17 fattas inom en rimlig tidsperiod, maximalt två månader efter att institutionen mottagit begäran, skrivelsen, frågan eller klagomålet i fråga. Om frågan är mycket svår att besvara kan emellertid svarsperioden utsträckas. När väl ett beslut fattas i en fråga och detta beslut kan tolkas som det går emot en privatperson så är institutionen och dess tjänstemän motiveringsskyldiga. Enbart om det rör sig om ett stort antal privatpersoner som berörs är det acceptabelt med standardiserade svar, i annat fall skall svaren vara individuellt utformade. Vid massutskick finns emellertid rätten för den som begär det att få ett individuellt sådant.<sup>144</sup> Om beslutet går emot för en privatperson skall denne även informeras om eventuella möjligheter att överklaga, speciellt till de möjligheter som finns enligt artiklarna 230 och 195 i EGF.<sup>145</sup> Det fattade beslutet skall meddelas de berörda personerna innan andra källor informeras.<sup>146</sup> När det gäller personuppgifter om medborgare skall tjänstemän som handlägger ärenden enligt kodexen hantera dessa i enlighet med förordning nr 45/2001<sup>147</sup> och särskilt undvika att behandla uppgifterna i orättmätiga syften eller att sända dessa vidare till obehöriga personer.<sup>148</sup> En artikel i kodexen tar även upp

---

<sup>139</sup> Artikel 12 p.1.

<sup>140</sup> Artikel 12 p. 3.

<sup>141</sup> Artikel 13. Jämför med reglerna i EGF och EUSGR.

<sup>142</sup> Artikel 14-15.

<sup>143</sup> Artikel 16.

<sup>144</sup> Artikel 18.

<sup>145</sup> Artikel 19.

<sup>146</sup> Artikel 20.

<sup>147</sup> Förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, EUT 2001 L 8/1.

<sup>148</sup> Artikel 21.

skyldigheten för en tjänsteman att till allmänheten lämna ut information om ett ärende han ansvarar för om denna efterfrågas. Informationen som lämnas skall vara klar och tydlig och om upplysningar inte kan lämnas ut på grund av tystnadsplikt så skall tjänstemannen ange detta skäl då han nekar någon att ta del av dessa. Om en förfrågan är för komplicerad för att behandlas muntligt skall tjänstemannen uppmana den berörda personen att komma in med en skriftlig begäran och om förfrågan berör ett ämne utanför tjänstemannens tjänsteområde skall han hänvisa den frågande till ansvarig tjänsteman.<sup>149</sup>

I de fall en begäran kommer om att få tillgång till handlingar hänvisar artikel 23 i kodexen till förordning nr 1049/2001<sup>150</sup> och institutionens övriga bestämmelser på området.

Vidare föreligger enligt förvaltningskodexen en skyldighet för institutionerna att på ett korrekt sätt diarieföra in- och utgående post, inkommande handlingar och vidtagna åtgärder.<sup>151</sup>

Avslutningsvis stadgas i kodexen att institutionerna skall vidta effektiva åtgärder för att informera allmänheten om rättigheterna i densamma samt att om en institution eller tjänsteman inte följer bestämmelserna i kodexen kan var och en klaga hos Europeiska ombudsmannen.<sup>152</sup>

### 3.3.2 Rådets kodex

Rådets generalsekreterare/höge representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken fattade den 25 juni 2001 ett beslut om en kodex för god förvaltningssed i de yrkesmässiga förbindelserna med allmänheten för generalsekretariatet vid Europeiska unionens råd och dess personal. Detta gjordes med beaktande av EGF och rådets arbetsordning. Skälen som angavs var att gemenskapsrättens regler om öppenhet och insyn borde iaktas fullt ut i det dagliga arbetet, att reglerna för tillgång till information för medborgarna inte var tillräckligt omfattande och att personalen borde få vägledning i de yrkesmässiga förbindelserna med allmänheten.<sup>153</sup>

Beslutets första artikel meddelar att en kodex för god förvaltningssed i de yrkesmässiga förbindelserna med allmänheten antas och återges i en bilaga. De förvaltningsrättsliga reglerna som följer av beslutet finner man sålunda i bilagan till beslutet. Inledningsvis stadgar rådets kodex att densamma skall iaktas av personalen vid rådets generalsekretariat men även att också kontraktsanställda bör låta sig vägledas av den. Förhållandet mellan rådets generalsekretariat och dess personal berörs inte av kodexen.<sup>154</sup> Personalen skall enligt kodexen tillämpa denna i alla sina yrkesmässiga kontakter med

---

<sup>149</sup> Artikel 22.

<sup>150</sup> EUT 2001 L 145/43. Se avsnitt 3.2.

<sup>151</sup> Artikel 24.

<sup>152</sup> Artikel 25-26.

<sup>153</sup> EUT 2001 C 189/1.

<sup>154</sup> Artikel 1.



allmänheten, såvida det inte finns andra regler som behandlar en specifik situation.<sup>155</sup>

I likhet med den av parlamentet antagna kodexen innehåller rådets kodex en artikel som uttryckligen förbjuder diskriminering. När rådets personal behandlar ansökningar och besvarar förfrågningar skall den iakttä principen om likabehandling och, såvida det inte finns objektiva särdrag, behandla personer i samma situation lika.<sup>156</sup>

Vidare föreskriver kodexen att rådets personal skall handla ärligt och förnuftigt. Personalen skall även vara lojal mot den Europeiska unionen och handla i dess intresse. I sin yrkesutövning skall personalen inte låta sig påverkas av personliga eller nationella överväganden eller av politiska påtryckningar. Personalen som omfattas av kodexen får inte heller i sina yrkesmässiga förbindelser med allmänheten uttrycka sina personliga juridiska åsikter.<sup>157</sup> Kodexens femte artikel föreskriver hur personalen skall bemöta allmänheten. Personalen skall sträva efter att vara så hjälpsamma som möjligt och agera samvetsgrant, korrekt och hövligt samt vara tillgänglig. När information begärs skall personalen ge denna till allmänheten samt se till att denna är så tydlig och begriplig som möjligt. Kan inte information lämnas på grund av sekretesskäl så skall detta meddelas den ansökande och när det ansöks om tillgång till rådets handlingar skall de särskilda reglerna för allmänhetens tillgång till dessa tillämpas.<sup>158</sup>

Besvarandet av brev skall enligt kodexen ske på samma språk som det ursprungliga brevet är skrivet på, under förutsättning att det rör sig om ett av gemenskapens officiella språk.<sup>159</sup> Under normala omständigheter skall personalen enligt kodexen besvara alla ansökningar om information inom 15 dagar. Om så inte kan ske skall den ansökande snarast informeras om detta. Under vissa omständigheter, så som när ett svar redan getts på samma ansökan från samma person, behöver inget svar ges. Otydliga eller komplicerade ansökningar skall bemötas med en uppmaning om förtydligande medan en ansökan som inkommit till fel avdelning eller institution skall vidarebefordras till rätt instans.<sup>160</sup>

Sker kontakt med allmänheten via telefon skall personalen i sina samtal uppge namn och avdelning samt förhöra sig om den uppringandes namn. Även när information begärs muntligt skall personalen vara tillmötesgående men kan om en fråga är komplicerad eller otydlig be den kontaktande personen att formulera sin fråga skriftligen.<sup>161</sup>

---

<sup>155</sup> Artikel 2.

<sup>156</sup> Artikel 3.

<sup>157</sup> Artikel 4. p 2.

<sup>158</sup> Artikel 6.

<sup>159</sup> Artikel 7.

<sup>160</sup> Artikel 9.

<sup>161</sup> Artikel 8.

Avslutningsvis innehåller rådets kodex en artikel som klargör att det pressavdelningen är ansvarig för kontakter med media samt en artikel som behandlar skyddet av personuppgifter.<sup>162</sup> När det gäller personuppgiftsfrågan hänvisas till förordning nr 45/2001.<sup>163</sup>

### 3.3.3 Kommissionens kodex

Den 17 oktober 2000 fattade kommissionen ett beslut om ändring av dess arbetsordning. Arbetsordningen ändrades genom att artikel 23 försågs med ett nytt stycke med texten "Kommissionen får anta kompletterande bestämmelser om kommissionens och dess avdelningars verksamhet, som skall läggas som bilaga till denna arbetsordning".<sup>164</sup> En till beslutet antagen bilaga beslutades även gälla som bilaga till arbetsordningen.<sup>165</sup>

I inledningen av den ovan nämnda bilagan konstateras att kommissionen och dess anställda är skyldiga att tjäna gemenskapen och därmed också allmänhetens intressen. Kommissionen skall ha en god service och en förvaltning som är öppen, tillgänglig och väl skött, vilket förutsätter att den och dess anställda agerar hövligt, sakligt och opartiskt. För att uppfylla sina skyldigheter om god förvaltningssed förbinder sig kommissionen att dess anställda som omfattas av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskapen skall iaktta de regler som följer av bilagan. Vidare bör enligt kommissionen även kontraktsanställda låta sig vägledas av reglerna, medan förhållandet mellan kommissionen och dess anställda inte skall påverkas av reglerna om god förvaltningssed.<sup>166</sup>

Genom bilagan förbinder sig kommissionen att i sitt förhållande till allmänheten respektera ett antal principer. Principen om lagenlighet presenteras av en skrivelse om att kommissionen skall följa de regler och förfaranden som följer av gemenskapslagstiftningen. Vidare stadgar bilagan att kommissionen skall följa icke-diskrimineringsprincipen. Om liknande fall behandlas olika förbinder sig kommissionen att motivera detta utifrån det enskilda ärendets särdrag. Principen om legitima förväntningar kan sägas presenteras av en reglering som säger att kommissionen skall vara konsekvent i sin förvaltning och följa sin normala praxis. Gör kommissionens personal undantag från denna princip så skall detta motiveras väl. Även proportionalitetsprincipen finns representerade i bilagan. Kommissionen åtar sig att säkerställa att de åtgärder som vidtas är anpassade till det mål som eftersträvas. Detta gäller särskilt i tillämpningen av bilagans regler, de administrativa och ekonomiska bördor som

---

<sup>162</sup> Artikel 10-11.

<sup>163</sup> Förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, EUT 2001 L 8/1.

<sup>164</sup> EUT 2000 L 267/63. Artikel 1 p 1.

<sup>165</sup> Artikel 1 p 2.

<sup>166</sup> EUT 2000 L 267/64.

tillämpningen av dessa medför får inte bli orimligt stora i förhållande till de förväntade fördelarna.<sup>167</sup>

Vidare ställer kommissionen upp ett antal riktlinjer för god förvaltning. De anställda skall alltid handla sakligt och opartiskt, i gemenskapens intressen och för det allmännas bästa. De skall agera självständigt och inte låta sig påverkas av personliga eller nationella intressen eller politiska påtryckningar. Om en person begär upplysningar angående ett ärende inom kommissionen skall de anställda se till att upplysningarna lämnas inom den fastställda tiden för det aktuella förfarandet.<sup>168</sup>

Bilagan föreskriver även regler om de av ett ärende berörda parternas rättigheter. Kommissionens anställda har en skyldighet att när det så föreskrivs i gemenskapens lagstiftning se till att parterna får tillfälle att yttra sig i ett ärende. Efter att beslut har fattats har berörda personer och parter rätt att underrättas om beslutet samt få en klar motivering. Om det är omöjligt att i detalj ange skälen för enskilda beslut, exempelvis på grund av att många personer berörs, så kan standardsvar ges. Dessa ska innehålla huvudskälen för beslutet. Om en person som fått ett standardsvar begär så skall han få en mer utförlig motivering. Vidare skall det i samband med det tagna beslutet anges om och hur detsamma kan överklagas. I de fall det är lämpligt skall även beslutet innehålla en hänvisning till möjligheten att vända sig till domstol eller ombudsmannen.<sup>169</sup>

Genom bilagan förbinder sig även kommissionen att svara på förfrågningar på det sätt som är lämpligast och så snabbt som möjligt. När det gäller inkommande brev så skall kommissionen besvara dessa på samma språk som de är författade, under förutsättning att det rör sig om ett gemenskapsspråk. Breven skall besvaras inom femton arbetsdagar såvida det inte är omöjligt. I sådana fall bör den ansvarige tjänstemannen skicka ett preliminärt svar som klargör vilken tid besvarandet kan väntas ta. Svar som skickas till den frågande skall ange vem den ansvarige tjänstemannen är och hur denne kan nås. Har brevet överlämnats till en annan avdelning än den som det inskickades till skall brevskrivaren informeras om detta. Om kommissionen mottar ett brev som med fog kan anses som oseriöst förbehåller den sig att inte besvara sådana brev. Med oseriösa brev anses sådana som är upprepanande, förolämpande eller meningslösa.<sup>170</sup>

Vid kontakter med allmänheten via telefon föreskriver kommissionens regler att dess anställda skall ange namn och avdelning samt i de fall denna skall ringa upp en person igen göra det snarast möjligt. Frågor som ställs över telefon skall besvaras av den anställde om ärendet rör ett område han ansvarar för, under förutsättning att inte ligger i gemenskapens intresse att uppgifterna inte lämnas ut. Rör förfrågan ett område tjänstemannen inte

---

<sup>167</sup> EUT 2000 L 267/64. p 1.

<sup>168</sup> Ibid., s. 64-65.

<sup>169</sup> Ibid., s. 65.

<sup>170</sup> Ibid., s. 65.

ansvarar för skall han hänvisa den frågande till rätt person. Vid behov kan den anställde begära skriftlig bekräftelse på en telefonförfrågan.<sup>171</sup>

När det gäller förfrågningar som inkommer som elektroniska meddelanden så skall dessa behandlas som telefonförfrågningar, såvida inte meddelandet är sådant att det kan jämföras med ett vanligt brev, i vilket fall detta skall behandlas som ett sådant. När media vänder sig till kommissionen är det i första hand press- och informationstjänsten som är ansvarig för att besvara förfrågningar, även om enskilda anställda får göra detta om det rör sig om tekniska frågor inom deras ansvarsområden.<sup>172</sup>

I sitt arbete skall kommissionen och dess anställda särskilt respektera de regler som finns rörande skydd av personliga och förtroliga uppgifter.

Klagomål över eventuella överträdelser av reglerna i bilagan kan enligt densamma lämnas till kommissionens generalsekretariat som vidarebefordrar dessa till den berörda avdelningen. Regler finns över hur lång tid det får ta innan ett klagomål blir besvarat. Bilagan pekar även på möjligheten att vända sig till ombudsmannen med sina klagomål.<sup>173</sup>

### **3.3.4 Förvaltningskodexar antagna av andra institutioner och organ**

Som tidigare konstaterats följer även många andra delar av unionens förvaltning olika kodexar om god förvaltningssed. Följande avsnitt kommer att behandla ett urval av de förvaltningskodexar som gemenskapens organ har antagit.

#### **3.3.4.1 Revisionsrättens kodex**

En kodex för god förvaltningssed för Europeiska revisionsrättens anställda antogs den 19 juni 2000.<sup>174</sup> Denna skall tjäna som vägledning för revisionsrättens anställda i etikfrågor och upplysa allmänheten om vad de kan förvänta sig av sina kontakter med revisionsrätten. Kodexen riktar sig i första hand till de anställda som omfattas av tjänsteföreskrifterna, men även andra anställda vid revisionsrätten skall handla i dess anda.<sup>175</sup>

Kodexen ställer upp en rad grundläggande värderingar (lojalitet, objektivitet, effektivitet, yrkesrelaterad tystnadsplikt och öppenhet) som revisionsrättens anställda bör ta hänsyn till när de genomför sina uppgifter. De anställda skall även agera med hederlighet och integritet och inte låta sig påverkas i sitt arbete utifrån eller av personliga eller ekonomiska intressen. Vidare skall de anställda undvika all form av diskriminering samt se till att deras agerande inte skadar revisionsrättens oberoende. Medborgarna förväntar sig ett revisionsarbete av hög kvalitet och en öppen och tillgänglig

---

<sup>171</sup> EUT 2000 L 267/65-66.

<sup>172</sup> Ibid., s. 66.

<sup>173</sup> Ibid., s. 66.

<sup>174</sup> Finns enklast att tillgå på revisionsrättens hemsida, [www.eca.eu.int](http://www.eca.eu.int).

<sup>175</sup> Artikel 1.1-1.2.

förvaltning. För att uppfylla dessa förväntningar skall en hög servicenivå hållas, vilket innebär att personalen skall vara engagerad, kompetent, hövlig och tillgänglig.<sup>176</sup>

I sitt beslutsfattande skall de anställda vid revisionsrätten tillämpa dessa grundläggande värderingar och följa principerna i gemenskapens regelverk, i synnerhet när det gäller likhet inför lagen, respekt för allmänhetens förtroende, objektivitet och opartiskhet, hörande av berörda parter och motiveringsskyldighet.<sup>177</sup>

Kodexen föreskriver att de anställda skall svara på frågor från allmänheten<sup>178</sup> eller hänvisa frågande till rätt person. Rör det sig om efterfrågad information som inte tidigare offentliggjorts skall anställda rådgöra med sina överordnade innan denna lämnas ut, och finner de anställda att det inte är i gemenskapens intresse att lämna ut informationen skall skälen till detta meddelas den frågande. Förfrågningar av media skall besvaras av avdelningen för yttre förbindelser.<sup>179</sup>

Om allmänheten efterfrågar handlingar som redan är offentliggjorda skall de anställda hänvisa till vart dessa finns att tillgå. Är de efterfrågade handlingarna inte offentliga skall den anställde hänvisa till den som är behörig att fatta beslut i frågan om utlämnande.<sup>180</sup>

Även hur kommunikationen med allmänheten skall gå till regleras i revisionsrättens kodex. Skriftliga svar till allmänheten skall skickas inom fyra veckor, skrivna på samma språk som frågeställaren använt samt innehålla den ansvariga tjänstemannens namn och telefonnummer. Om en annan avdelning skall behandla frågan eller om denna kan väntas ta mer än fyra veckor att behandla skall detta meddelas den frågande. När det gäller telefonsamtal och elektronisk post stadgas att dessa skall besvaras så snabbt som möjligt och att den som svarar måste uppge namn.<sup>181</sup> När beslut meddelas så skall detta ske skriftligen så snart beslutet fattats och innan det delgivits någon annan. Beslutet skall innehålla motivering och information om överklagandemöjligheter och tillvägagångssätt.<sup>182</sup>

Avslutningsvis påminner kodexen om gemenskapsregler rörande tystnadsplikt och hantering av personuppgifter samt om rätten för var och en att klaga om principerna inte respekteras av revisionsrättens anställda.<sup>183</sup>

---

<sup>176</sup> Artikel 2.

<sup>177</sup> Artikel 3.6.

<sup>178</sup> Med allmänhet avser kodexen alla fysiska och juridiska personer, oavsett hemland, artikel 3.1.

<sup>179</sup> Artikel 3.2.

<sup>180</sup> Artikel 3.1. Vem som är behörig att besluta om utlämnande behandlas i revisionsrättens beslut 97/18 (EUT 1998 C 295).

<sup>181</sup> Artikel 3.4-3.5.

<sup>182</sup> Artikel 3.7.

<sup>183</sup> Artikel 3.8-10.

### 3.3.4.2 Regionkommitténs kodex

Regionkommitténs kodex för god förvaltningssed antogs 18 november 2003 och stämmer överens med den som parlamentet antagit. I sina skäl för antagandet instämmer regionkommitténs med vad som tidigare sagts av ombudsmannen och parlamentet i frågan om en gemensam reglering av god förvaltning.<sup>184</sup>

### 3.3.4.3 Europeiska yrkesutbildningsstiftelsens kodex

Den Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen fattade beslut om att anta en förvaltningskodex i juni 2001.<sup>185</sup> Innehållet i kodexen stämmer överens med innehållet i den kodex som antagits av kommissionen.<sup>186</sup>

### 3.3.4.4 Europeiska investeringsbankens kodex

Investeringsbankens kodex för god förvaltningssed för dess anställda i deras kontakter med allmänheten gäller för bankens hela personal i deras kontakter med alla medborgare i Europeiska unionen eller alla fysiska eller juridiska personer som är bosatta eller har sina säten i en medlemsstat eller i en stat där banken utövar sin verksamhet.<sup>187</sup>

I likhet med många av de ovan nämnda kodexarna inleds Europeiska investeringsbankens kodex med regleringar som stadgar om lagenlighet och ickediskriminering.<sup>188</sup> Det finns vidare regleringar i bankens kodex som stadgar att de eventuella maktbefogenheter som personalen kan inneha inte får missbrukas samt att personalen skall agera rättvist och opartiskt samt inte påverkas av personliga beaktanden eller relationer i sitt agerande.<sup>189</sup> Personalen skall enligt reglerna vara tjänstvillig, korrekt, artig, lättillgänglig och hjälpsam samt be om ursäkt om fel begås.<sup>190</sup> När beslut fattas skall personalen följa bankens normala rutiner och ta hänsyn till de berättigade förväntningar allmänheten kan väntas ha.<sup>191</sup>

Om allmänheten begär information skall investeringsbankens personal lämna denna och se till att den är klar och begriplig. Kan information inte lämnas på grund av tystnadsplikt skall den frågande upplysas om detta och om en muntlig begäran är för komplicerad eller omfattande så skall tjänstemannen be den berörda personen att formulera sin begäran skriftligt.<sup>192</sup>

---

<sup>184</sup> Kodexen finns enklast att tillgå på Regionkommitténs hemsida, [www.cor.eu.int](http://www.cor.eu.int).

<sup>185</sup> Vilket meddelades genom EUT 2002 C 242/19.

<sup>186</sup> Kodexen finns enklast att tillgå på Europeiska yrkesutbildningsstiftelsens hemsida, [www.etf.eu.int](http://www.etf.eu.int).

<sup>187</sup> EUT 2001 C 17/26, artikel 1-2.

<sup>188</sup> Artikel 4. "Personalen skall handla i enlighet med lagen och tillämpa de regler och förfaranden som fastställs i gemenskapslagstiftningen." Artikel 5. "Personalen skall se till att principen om lika behandling efterlevs."

<sup>189</sup> Artikel 6-7.

<sup>190</sup> Artikel 9.

<sup>191</sup> Artikel 8.

<sup>192</sup> Artikel 10.

Såvida en begäran eller ett klagomål inte är att anse otillbörligt skall detta inom två veckor besvaras med en bekräftelse på mottagandet, vilken bland annat skall innehålla eventuella uppgifter om att ärendet vidarebefordrats till en annan avdelning. Ett svar skall sedan lämnas inom rimlig tidsperiod (maximalt två månader såvida inte detta är omöjligt och i vilket fall upphovsmannen skall informeras så snart som möjligt), vara motiverat och lämnat till berörda parter innan externa parter får ta del av det.<sup>193</sup> Alla dessa skrivelser skall om möjligt besvaras på samma språk som de författats under förutsättning att det rör sig om ett gemenskapsspråk.<sup>194</sup> Vidare skall alla förfrågningar och svar diarieföras och de personuppgifter som förekommer behandlas enligt gemenskapens regler.<sup>195</sup>

Avslutningsvis stadgar kodexen att det givetvis finns en rätt att klaga och att banken ska göra vad som krävs för att sprida vetskapen om kodexens existens.<sup>196</sup>

### **3.3.4.5 Byrån för harmonisering av den inre marknadens kodex**

Byrån för harmonisering av den inre marknaden tog 9 juli 2001 beslut om att anta en kodex för god förvaltningssed. Denna finns tillgänglig på byråns hemsida samt har publicerats i byråns officiella journal. Regleringarna i kodexen stämmer i princip överens med de i kommissionens kodex.<sup>197</sup>

### **3.3.4.6 Europeiska miljöbyråns kodex**

Den Europeiska miljöbyrån fattade den 22 juni 2004 beslut om att ersätta den kodex som införts vid myndigheten i mars 2000. Beslutet innebar att parlamentets genom resolution antagna kodex även gäller vid den Europeiska miljöbyrån.<sup>198</sup>

### **3.3.4.7 Översättningscentrum för europeiska unionens organs kodex**

Den 10 februari 2000 utfärdade Översättningscentrum ett beslut om antagandet av en förvaltningskodex. Den trädde i kraft den 31 mars 2000.<sup>199</sup> Innehållsmässigt är översättningscentrums förvaltningskodex i princip identiskt med den av parlamentet antagna kodexen.

### **3.3.4.8 EUROFUNDS kodex**

Den europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor antog efter ombudsmannens undersökning en kodex för god förvaltningssed.<sup>200</sup>

---

<sup>193</sup> Artikel 12-13.

<sup>194</sup> Artikel 11.

<sup>195</sup> Artikel 14-15, se även Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46 EG.

<sup>196</sup> Artikel 16-17.

<sup>197</sup> Finns enklast att tillgå på byråns hemsida, [www.oami.eu.int](http://www.oami.eu.int). Beslut No ADM-00-37, 9 juli 2001.

<sup>198</sup> Finns enklast att tillgå på miljöbyråns hemsida, [www.eea.eu.int](http://www.eea.eu.int)

<sup>199</sup> Finns enklast att tillgå på översättningscentrums hemsida, [www.cdt.eu.int](http://www.cdt.eu.int)

<sup>200</sup> EUT 2000 L 316/69.

Denna kodex innehåller i princip samma regler som den av parlamentet antagna kodexen om god förvaltningssed.

### **3.3.4.9 CEDEFOPs kodex**

Även det Europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning har en förvaltningskodex. Denna har antagits genom ett beslut och utgörs av en hänvisning till de regler som ställts upp i ombudsmannens och parlamentets kodex.<sup>201</sup>

### **3.3.4.10 Centralbankens uppförandekodex**

I enlighet med artikel 11.3 i dess arbetsordning antog Europeiska centralbanken en uppförandekodex. Denna syftar såväl till att ge anställda vägledning i yrkesetiska frågor som till att fungera som ett referensverk för allmänheten när det gäller vilket bemötande denna kan förvänta sig.<sup>202</sup> Även om mycket i kodexen behandlar frågor som rör interna förhållanden vid centralbanken finns regleringar riktade mot bemötandet av allmänheten som kan vara värda att ta fasta på.

Av de anställda vid Europeiska centralbanken skall i deras yrkesutövning förväntas lojalitet, ärlighet, oavhängighet, opartiskhet, diskretion, ett agerande utan hänsyn till nationella eller personliga intressen, uppfyllandet av höga yrkesetiska krav samt ett undvikande av eventuella jävssituationer.<sup>203</sup> Vidare stadgas att de anställda skall agera noggrant och effektivt samt undvika att diskriminera. De anställda förväntas ta hänsyn till allmänhetens förväntningar vad gäller etiskt uppförande samt agera på ett sådant sätt att förtroendet för centralbanken inte skadas.<sup>204</sup>

I sina kontakter med allmänheten bör de anställdas beteende utmärkas av tillgänglighet, effektivitet, korrekthet och tillmötesgående. När allmänheten begär information så skall de anställda så långt som det är möjligt se till att denna ges. Kan inte information tillhandahållas skall den informationssökande meddelas och kan information lämnas så skall denna vara klar och tydlig.<sup>205</sup> När personuppgifter hanteras skall detta ha välgrundade skäl och de anställda skall särskilt se till att inte uppgifter kommer obehöriga till del.<sup>206</sup>

Om beslut fattas som kan komma att ha en negativ effekt på tredje mans rättigheter eller intressen så skall de anställda i detta ange om, när och hur beslutet i fråga kan överklagas.<sup>207</sup>

---

<sup>201</sup> Finns enklast att tillgå på CEDEFOPs hemsida, [www.cedefop.eu.int](http://www.cedefop.eu.int)

<sup>202</sup> EUT 2001 C 76/12. Artikel 1.

<sup>203</sup> Artikel 2.

<sup>204</sup> Artikel 2.1-2.2.

<sup>205</sup> Artikel 3.3.1.

<sup>206</sup> Artikel 3.3.2.

<sup>207</sup> Artikel 3.3.3.



När det gäller tillgång till handlingar konstateras att tystnadsplikten inte får hindra att allmänheten får tillgång till handlingar i enlighet med centralbankens tidigare beslut.<sup>208</sup>

### 3.4 Principer och regler i praxis

Domstolen har varit mycket kreativ i sökandet efter fungerande allmänna rättsprinciper att passa in i gemenskapsrätten. En del av de allmänna rättsprinciper som domstolen formulerat har därefter kodifierats medan andra endast framgår av praxis.<sup>209</sup> Domstolens avgöranden har varit en viktig inspirationskälla bland annat i utformandet av artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.<sup>210</sup>

Domstolen har också medverkat till att sprida principer mellan medlemsstaterna och därmed bidragit till utvecklandet av en gemensam europeisk förvaltningsrätt. Ett exempel på detta är hur proportionalitetsprincipen, med sina rötter i preussisk rätt, införts i engelsk rätt efter att ha gått via gemenskapsrätten.<sup>211</sup>

Sitt involverande i skapandet av allmänna rättsprinciper och regler motiverar domstolen med sin grundläggande skyldighet enligt artikel 220 EGF att värna om lag och rätt.<sup>212</sup> Domstolen har härlett de allmänna rättsprinciperna ur fördragen, men även grundat dessa på gemensamma rättstraditioner i medlemsstaterna. I sitt sökande efter dessa principer har domstolen ofta använt sig av en komparativ metod. Användandet av denna metod stöds också av unionsfördragets hänvisningar till medlemsstaternas gemensamma rättsstatsprincip, artikel 6.1 EUF, och gemensamma konstitutionella traditioner, artikel 6.2 EUF.<sup>213</sup>

Nedan kommer att behandlas vissa domar som skulle kunna ha betydelse för utvecklandet av en ny gemensam europeiska förvaltningslag.

#### 3.4.1 Rättsstatsprincipen och legalitetsprincipen

Principen om legalitet går numera att läsa ut ur artikel 6.1 EUF, vilken stadgar att unionen bygger på rättsstatsprincipen. Principen utvecklades av domstolen som uttalat att gemenskapen vilar på rättsstatsprincipens grund. I en dom konstateras att gemenskapen "är en rättslig gemenskap av sådant slag att varken medlemsstaterna eller institutionerna kan undgå kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse med gemenskapens grundläggande konstitutionella urkund". Vidare säger domen att "när det

---

<sup>208</sup> Artikel 3.2.

<sup>209</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 104.

<sup>210</sup> Kanska, s. 304.

<sup>211</sup> Bernitz och Nergelius, s. 21.

<sup>212</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 104.

<sup>213</sup> Ibid., s. 105.

administrativa genomförandet av dessa rättsakter åligger gemenskapsinstitutionerna, kan fysiska och juridiska personer väcka talan direkt vid domstolen mot de rättsakter angående genomförandet som är riktade till dem eller som direkt och personligen berör dem och till stöd för sin talan åberopa att den grundläggande allmänna rättsakten är rättsstridig.”<sup>214</sup> Följaktligen finns en skyldighet för institutionerna och dess personal att fatta beslut som inte står i strid med regleringar av en högre nivå.<sup>215</sup>

### 3.4.2 Principen om icke-diskriminering och likabehandling

Den allmänna principen om icke-diskriminering är tillämplig inom hela gemenskapsrätten och innebär att lika situationer skall behandlas lika och att olika situationer inte skall behandlas lika om det inte finns objektiva skäl för detta.<sup>216</sup> Principen finns tydligt uttryckt bland annat i en dom från 1972 där domstolen uttalade att ett villkor var "oförenligt med den bestämmelse om likabehandling, som är en av de grundläggande principerna för gemenskapsrätten".<sup>217</sup> I en annan dom uttalar domstolen sin åsikt om att förbudet mot diskriminering endast är ett konkret uttryck för den likabehandlingsprincip som är en av de grundläggande principerna inom gemenskapsrätten. Denna princip innebär enligt domen att jämförbara situationer inte skall behandlas på olika sätt, om det inte finns någon saklig grund för en särbehandling.<sup>218</sup>

Genom rättspraxis har domstolen även utvidgat icke-diskrimineringsprincipen till att omfatta krav på likabehandling mellan könen.<sup>219</sup>

### 3.4.3 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen tillämpades av domstolen redan innan den kom att ingå i fördraget som artikel 5.3 EGF.<sup>220</sup> För att nämna några exempel så upphävde domstolen 1964 ett beslut om uppsägning eftersom denna åtgärd var oproportionerlig, och 1979 ansåg domstolen att vissa delar av en

---

<sup>214</sup> Domstolens dom den 23 april 1986. Parti écologiste "Les Verts" mot Europaparlamentet. Mål 294/83. Svensk specialutgåva, s. 00529. p. 23.

<sup>215</sup> Bernitz och Nergelius, s. 3 och Kanska s. 300.

<sup>216</sup> Haverman, s. 43.

<sup>217</sup> Domstolens dom den 22 juni 1972. Rita Frilli mot belgiska staten. Mål 1/72. Svensk specialutgåva, s. 00011. p. 19.

<sup>218</sup> Domstolens dom den 19 oktober 1977. Albert Ruckdeschel & Co. och Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. mot Hauptzollamt Itzehoe. Förenade målen 117/76 och 16/77. Svensk specialutgåva, s. 00421. p. 7.

<sup>219</sup> Domstolens dom den 8 april 1976. Gabrielle Defrenne mot Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena. Mål 43/75. Svensk specialutgåva, s. 00059.

<sup>220</sup> Joerges och Dehousse, s. 183.

reglering inte kunde tillämpas på grund av proportionalitetsprincipen.<sup>221</sup>  
Såväl lagstiftande som administrativa åtgärder omfattas av principen.<sup>222</sup>

En dom från 1989 konstaterar att proportionalitetsprincipen enligt domstolens praxis hör till gemenskapsrättens allmänna principer. Enligt domen så medför principen att åtgärder som pålägger bördor är lagenliga endast om de är lämpliga och nödvändiga för att uppnå de legitima syften som eftersträvas. Vidare så måste den minst betungande åtgärden väljas om flera lämpliga sådana står till buds och bördorna stå i rimlig proportion till de eftersträlvade målen.<sup>223</sup>

### 3.4.4 Rättssäkerhetsprincipen

I många av sina domar har domstolen hänvisat till den övergripande principen om enskildas rättssäkerhet.<sup>224</sup> Grunden i denna mycket generella princip är att rättstillämpningen måste vara förutsägbar. Domstolen har ur denna övergripande princip utskiljt vissa underprinciper som har sin grund i den förstnämnda principen. Tre av de viktigaste underprinciperna är principen om skydd för välförvärvade rättigheter, principen om skydd mot retroaktiv lagstiftning samt principen om skydd för berättigade förväntningar.<sup>225</sup> Dessa principer är åtskiljda men samtidigt inte helt fristående från varandra.<sup>226</sup>

Principen om rättssäkerhet kan också sägas medföra en skyldighet att fatta sådana beslut som är tillräckligt tydliga för att de berörda individerna inte skall hamna i tvivel om sina rättigheter och skyldigheter.<sup>227</sup>

#### 3.4.4.1 Retroaktiv verkan

Retroaktivitet är i allmänhet förbjudet i gemenskapsrätten.<sup>228</sup> Domstolen har bland annat slagit fast att myndigheter inte kan göra gällande lagstiftningsåtgärder mot enskilda förrän dessa trätt i kraft.<sup>229</sup>

---

<sup>221</sup> Judgement of the Court (First Chamber) of 19 March 1964. Mrs Estelle Wollast (née Schmitz) v European Economic Community. Case 18/63. English special edition, s. 00085. respektive domstolens dom den 20 februari 1979. SA Bultoni mot Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles. Mål 122/78. Svensk specialutgåva, s. 00385.

<sup>222</sup> Joerges och Dehousse, s. 183.

<sup>223</sup> Domstolens dom (femte avdelningen) den 11 juli 1989. Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG mot Hauptzollamt Gronau. Mål 265/87. Svensk specialutgåva, s. 0097.

<sup>224</sup> Se t ex domstolens dom den 6 april 1962. Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd mot Robert Bosch GmbH och Maaschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn. Mål 13/61. Svensk specialutgåva, s. 00121.

<sup>225</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 116-117. Andra principer som kan räknas in som underprinciper till rättssäkerhetsprincipen är användandet av tidsfrister och ett språk som parterna förstår, se Haverman s. 48. Jag har emellertid valt att under avsnitt 3.4.4 enbart beröra principerna om retroaktivitet, berättigade förväntningar och välförvärvade rättigheter.

<sup>226</sup> Bernitz och Nergelius, s. 164.

<sup>227</sup> Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 16 oktober 1997. Belgiska staten mot Banque Indosuez med flera och Europeiska gemenskapen. Mål C-177/96. Rättsfallssamling 1997, s. I-05659. p 27. och domstolens dom (sjätte avdelningen) den 17 juli 1997. The Queen mot Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte, National Farmers' Union m.fl. Mål C-354/95. Rättsfallssamling 1997, s. I-04559. p 57.

I vissa fall kan emellertid principen om förbud mot retroaktivitet få stå tillbaka om den kommer i konflikt med andra intressen.<sup>230</sup>

### 3.4.4.2 Berättigade förväntningar

Skyddet för berättigade förväntningar är en central princip i unionens förvaltningsrätt.<sup>231</sup> Denna princip har nära samband med förbudet mot retroaktivitet och innebär att en person skall vara tillåten att handla och bedriva sin näringsverksamhet i berättigad förväntan om att den existerande gemenskapslagstiftningen skall fortsätta att gälla. En EG-rättslig åtgärd får inte kränka dessa förväntningar såvida det inte finns ett överordnat skäl av allmänt intresse. Förväntningen måste dock vara skälig och inte av en ekonomisk spekulativ karaktär.<sup>232</sup>

I en dom av förstainstansrätten definieras och summeras begreppet berättigade förväntningar. Förstainstansrätten konstaterar att det framgår av praxis att det förekommer en överträdelse av skyddet för de berättigade förväntningarna när en institution, i avsaknad av ett avgörande allmänintresse i motsatt riktning, med omedelbar verkan och utan förvarning avskaffar en specifik och skyddsvärd fördel utan att vidta lämpliga övergångsåtgärder.<sup>233</sup>

### 3.4.4.3 Vålförvärvade rättigheter

Principen om vålförvärvade rättigheter skiljer sig från den om berättigade förväntningar i det att en vålförvärvad rättighet enbart kan bli given genom en individuell åtgärd.<sup>234</sup> Principen om vålförvärvade rättigheter är våletablerad och mycket svår att sätta åt sidan.<sup>235</sup>

---

<sup>228</sup> Haverman, s. 15 och domstolens dom den 22 mars 1961. Société nouvelle des usines de Pontlieue Aciéries du Temple (S.N.U.P.A.T.) mot Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet. Förenade målen 42/59 och 49/59. Svensk specialutgåva, s. 00095.

<sup>229</sup> Domstolens dom den 25 januari 1979. A. Racke mot Hauptzollamt Mainz. Mål 98/78. Svensk specialutgåva s. 00275.

<sup>230</sup> Bernitz och Nergelius, s. 165 och Haverman, s. 51.

<sup>231</sup> Se text domstolens dom den 29 juni 1999. Butterfly Music Sri mot Carosello Edizioni Musicali a Discografiche Sri (CEMED). Mål C-60/98. Rättsfallssamling 1999, s. I-03939. p 25. och domstolens dom (sjätte avdelningen) den 20 juni 2002. Gerard Mulligan m. fl. mot Minister for Agriculture and Food, Ireland et Attorney General. Mål C-313/99. Rättsfallssamling 2002, s. I-05719.

<sup>232</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 118.

<sup>233</sup> Förstainstansrättens dom (första avdelningen) av den 21 februari 1995. Campo Ebro Industrial SA, Levantina Agrícola Industrial SA och Cerestar Ibérica SA mot Europeiska unionens råd. Mål T-472/93. Rättsfallssamling 1995, s. II-00421. p 52.

<sup>234</sup> Haverman, s. 52. Mer om skillnaden mellan berättigade förväntningar och vålförvärvade rättigheter står att finna i förstainstansrättens dom (femte avdelningen) av den 29 januari. Edouard Dubois et Fils SA mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen. Mål T-113/96. Rättsfallssamling 1998, s. II-00125. p 63-71. och Bernitz och Nergelius, s. 171.

<sup>235</sup> Haverman, s. 53, se även judgement of the Court of 12 July 1957. Dineke Algere, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen v Common Assembly of the European Coal and Steel Community. Joined cases 7/56, 3/57 to 7/57. English special edition, s. 00039. p 55. och judgement of the Court (First Chamber) of 30 January 1974. Raymond Louwage et Marie-Thérèse Louwage, née Moriame, v

### 3.4.5 Rätten att kommunicera på det egna språket

Rätten att skriva till en institution och få svar på samma språk har även den behandlats av domstolen. Förstainstansrätten har i en dom slagit fast att rätten bara gäller dokument som härrör från institutionen i fråga.<sup>236</sup> I detta fall beslutades att bilagor som inte härrörde från kommissionen skulle betraktas som bevismaterial och därför delges i det skick de befann sig för att mottagaren skulle kunna jämföra med den tolkning kommissionen gjort av dessa.

### 3.4.6 Rätten att få sina ärenden behandlade inom rimlig tid

I gemenskapsrätten finns inga generella tidsgränser när det gäller fattandet av administrativa beslut. Emellertid har rätten till att få sina ärenden behandlade inom en rimlig tid erkänts av domstolen.<sup>237</sup> I ett fall gjorde domstolen bedömningen att kommissionen var tvungen att fatta ett beslut inom en skäligen tid för att kunna bedömas handla i enlighet med principerna om god förvaltning.<sup>238</sup> Förstainstansrätten uttalade 1997 att frågan om huruvida en tid är rimlig måste bedömas från fall till fall. Av domen framgår även att inte ens en orimlig tid i sig skulle göra det i fallet omtvistade beslutet olagligt.<sup>239</sup>

Rätten att få sina ärenden behandlade inom rimlig tid kopplas ofta samman i praxis med principen om berättigade förväntningar. I en dom från 1987 säger domstolen att en försening i givandet av ett beslut kunde medföra en kränkning av de berättigade förväntningarna. I samma mål konstaterar domstolen att en försening måste vara obefogad för att vara att betraktad som orimlig.<sup>240</sup> Även om inte en försening i sig enligt praxis behöver vara tillräckligt för att ogiltigförklara ett beslut så kan detta göras om förseningen

---

Commission of the European Communities. Case 148/73. European Court reports, 1974 s. 00081.

<sup>236</sup> Förstainstansrättens dom (första avdelningen) av den 6 april 1995. Tréfilunion SA mot Europeiska kommissionen. Mål T-148/89. Rättsfallssamling 1995 s. II-01063. p. 21.

<sup>237</sup> Kanska, s. 313.

<sup>238</sup> Domstolens dom den 18 mars 1997. Guérin automobiles mot Europeiska kommissionen. Mål C-282/95 P. Rättsfallssamling 1997 s. I-01053. p. 37.

<sup>239</sup> Förstainstansrättens dom (första avdelningen) av den 14 juli 1997. Interhotel - Sociedade Internacional de Hotéis SARL mot Europeiska kommissionen. Mål T-81/95.

Rättsfallssamling 1997 s. II-01265. p. 65-66. När det gäller synen att ett brytande mot principen att fatta beslut inom rimlig tid inte automatiskt skulle medföra en ogiltighetsförklaring, se förstainstansrättens dom (tredje avdelningen) av den 3 april 2003. Eduardo Vieira, SA, Vieira Argentina, SA och Pescanova, SA mot Europeiska kommissionen. Förenade målen T-44/01, T-119/01 och T-126/01. Rättsfallssamling 2003, s. II-01209. p. 170.

<sup>240</sup> Judgement of the Court of 24 november 1987. Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV v Commission of the European Communities. Case 223/85. European Court reports 1987, s. 04617. p.17 respektive 14.

innebär att andra rättigheter, såsom rätten till försvar eller berättigade förväntningar, blivit förbisedda.<sup>241</sup>

### 3.4.7 Rätten till ett motiverat beslut

I sina domar har domstolen även berört myndigheternas motiveringsskyldighet. I en dom från 1987 konstaterar domstolen att en effektiv domstolskontroll måste omfatta lagenligheten av skälen till det överklagade beslutet. Detta förutsätter generellt att den domstol som prövar saken skall kunna kräva att den behöriga myndigheten redovisar sina skäl till beslutet. I samma fall sägs vidare att det krav i gemenskapsrätten som motiveringsskyldighet utgör endast föreligger i samband med slutgiltiga beslut och inte i yttranden eller andra åtgärder som utgör ett led i förberedelsen eller utredningen.<sup>242</sup> Enligt en annan dom menar domstolen att det resonemang som förts av en gemenskapsinstitution klart och tydligt måste framgå av motiveringen, så att berörda personer kan få kännedom om skälen till den vidtagna åtgärden och kunna försvara sina rättigheter, och så att domstolen kan utöva sina prövningsrätt.<sup>243</sup> I en dom från 1998 konstaterar domstolen att enligt rättspraxis så skall den motivering som erfordras enligt fördraget anpassas efter vilket slags rättsakt det är fråga om och på ett klart och otvetydigt sätt återge det resonemang som förts av den institution som är upphovsman till rättsakten, så att berörda parter kan få reda på skälen för den vidtagna åtgärden och domstolen ges möjlighet att utöva kontroll. Kravet på motivering skall bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt till rättsaktens innehåll, till de anförda motiven karaktär och till det intresse som de till vilka beslutet är riktat eller andra personer som direkt och personligen berörs av beslutet kan ha av att få förklaringar.<sup>244</sup>

### 3.4.8 Rätten till en rättvis rättegång och korrekt juridisk handläggning

Genom ett flertal rättsfall har domstolen utvecklat ett flertal rättsprinciper som behandlar processuella rättssäkerhetsgarantier och som kan sammanfattas som en princip om rätt till en rättvis rättegång. I en vidare mening ställer denna princip även krav på det administrativa agerandet.<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> Kanska, s. 314 och domstolens dom (sjätte avdelningen) den 27 november 2001. Z mot Europaparlamentet. Mål C-270/99 P. Rättsfallssamling 2001, s. I-09197. p. 44.

<sup>242</sup> Domstolens dom den 15 oktober 1987. Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) mot Georges Heylens m. fl. Mål 222/86. Svensk specialutgåva, s. 00223. p. 15-16.

<sup>243</sup> Domstolens dom den 21 november 1991. Technische Universität München mot Hauptzollamt München-Mitte. Mål C-269/90. Svensk specialutgåva, s. I-00453. p. 26.

<sup>244</sup> Domstolens dom den 2 april 1998. Europeiska kommissionen mot Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) och Brink's France SARL. Mål C-367/95 P. Rättsfallssamling 1998, s. I-01719. p. 63.

<sup>245</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 119.

### 3.4.8.1 Rätten till försvar och att bli hörd/yttra sig

Rätten till försvar medför i gemenskapsrätten rätten att inte dömas ohörd och rätten att föra fram sina synpunkter innan ett beslut som kan komma att verka till men för den enskilde personen fattas. Vidare är det också en nödvändighet att den enskilde får ta del av vad som har åberopats gentemot honom och andra relevanta faktorer av betydelse. Beslutsmyndigheten tillgodoser ofta detta krav genom att i ett relativt sent skede av förfarandet meddela parterna sina preliminära slutsatser och motiveringen till dessa. Därefter ges parterna tillfälle att yttra sig över detta.<sup>246</sup>

Ett exempel på hur domstolen medverkat till att utveckla den principiella rätten för part att yttra sig går att finna i ett fall från 1974. Domstolen uttalade att adressater av ett av de offentliga myndigheterna fattat beslut som märkbart påverkar deras intressen skall lämnas tillfälle att vederbörligen framföra sina synpunkter. Detta innebär att myndigheten i förväg var tvungen att informera den berörda parten om de åtgärder som myndigheten avsåg att vidta.<sup>247</sup> I ett annat mål konstaterade domstolen att rätten till försvar är en grundläggande gemenskapsrättslig princip som skall iaktas i varje förfarande som kan leda till påföljder, även i förfaranden av administrativ karaktär.<sup>248</sup> Även i senare fall konstateras att rätten till försvar är en grundläggande princip i gemenskapsrätten. I en dom konstateras särskilt att ett berört företag under ett administrativt förfarande måste ges tillfälle att yttra sig över riktigheten och relevansen av omständigheter och handlingar som kommissionen använt för att fatta ett beslut i en viss fråga.<sup>249</sup> I ett annat fall säger domstolen att principen om rätten att bli hörd gäller även om det är ett allmänt beslut som kan komma att påverka direkt och individuellt.<sup>250</sup> 1991 uttalade domstolen i en dom att det inte finns en rätt för allmänintressegrupper att bli hörda. Organisationen BEUC fick inte inom ramen för ett antidumpnings- eller antisubventionsförfarande åberopa den grundläggande rätten till försvar i brist på uttryckliga bestämmelser i detta hänseende.<sup>251</sup> Lisrestal-målet tar även det upp rätten till försvar och rätten för berörda att yttra sig. Domstolen konstaterade att det skall erinras om att iakttagandet av rätten till försvar i alla förfaranden som inleds mot en person, och som kan leda till en rättsakt som går denna person emot, utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip som skall säkerställas även i

<sup>246</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 119-120.

<sup>247</sup> Domstolens dom den 23 oktober 1974. *Transocean Marine Paint Association mot Europeiska gemenskapernas kommission*. Mål 17/74. Svensk specialutgåva, s. 00357. p. 15.

<sup>248</sup> Domstolens dom den 13 februari 1979. *Hoffmann-La Roche & Co. AG mot Europeiska gemenskapernas kommission*. Mål 85/76. Svensk specialutgåva, s. 00315. p. 9.

<sup>249</sup> Domstolens dom den 7 juni 1983. *SA Musique Diffusion française m. fl. mot Europeiska gemenskapernas kommission*. Förenade målen 100-103/80. Svensk specialutgåva, s. 00133. p. 10.

<sup>250</sup> *Judgement of the Court (Sixth Chamber) of 27 June 1991. Al-Jubail Fertilizer Company (Smad) et Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) v Council of the European Communities*. Case C-49/88. *European Court reports 1991*, s. I-03187. p. 15.

<sup>251</sup> Domstolens dom den 24 oktober 1996. *Europeiska konsumentorganisationen (BEUC) mot Europeiska gemenskapernas kommission*. Mål C-170/89. Svensk specialutgåva s. I-00495. p. 19.

avsaknad av reglering av förfarandet i fråga. Detta innebär att det krävs att de som ett beslut, vilket på ett påtagligt sätt påverkar deras intressen, riktar sig till bereds tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt tillkännage sin ståndpunkt.<sup>252</sup>

### 3.4.8.2 Omsorgsprincipen

I en vidare mening ställer principen om en rättvis rättegång även krav på myndigheters och institutioners administrativa agerande som har kommit att gå under beteckningen omsorgsprincipen.<sup>253</sup> Omsorgsskyldigheten som denna princip medför kan sägas vara samma sak som rätten till en effektiv administration. Principen innebär en skyldighet att ta hänsyn till alla relevanta faktorer och aspekter av ett ärende som kan påverka beslutet. I ett rättsfall från 1992 erkänns omsorgsprincipen som en viktig del av principen om en god administration.<sup>254</sup> I andra mål uttalar domstolen att bland de garantier som tillhandahålls av gemenskapens rättsordning i fråga om administrativa förfaranden räknas skyldigheten för institutionerna att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet.<sup>255</sup> Omsorgsprincipens nära koppling till bland annat legalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen går att utläsa ur till exempel en dom från 1997.<sup>256</sup>

### 3.4.9 Öppenheten och tillgången till handlingar

Så som påpekades i inledningen av denna uppsats finns en skillnad mellan den rätt till tillgång till handlingar som har sin grund i rätten till försvar och den som har sin grund i principerna om öppenhet och demokrati.

I praxis kom rätten till tillgång till handlingar tidigt att utgöra en viktig del av den ovan behandlade rätten till försvar. I en dom från 1983, som berörde missbruk av dominerande ställning på däckmarknaden, erinrade domstolen om att iakttagandet av rätten till försvar utgör en grundläggande princip i gemenskapsrätten som kommissionen måste beakta i sina administrativa förfaranden. Detta iakttagande kräver bland annat att de berörda har lämnats tillfälle att yttra sig över de handlingar som kommissionen använt till stöd

---

<sup>252</sup> Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 24 oktober 1996. Europeiska kommissionen mot Lisrestal. Mål C-32/95 P. Rättsfallssamling 1996 s. I-05373. p. 21.

<sup>253</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 119.

<sup>254</sup> Judgement of the Court (Fourth Chamber) of 31 March 1992. Jean-Louis Burban v European Parliament. Case C-255/90 P. p. 7.

<sup>255</sup> Domstolens dom den 21 november 1991. Technische Universität München mot Hauptzollamt München-Mitte. Mål C-269/90. Svensk specialutgåva s. I-00453. p. 14. och förstainstansrättens beslut (första avdelningen i utökad sammansättning) av den 18 september 1995. Detlef Nölle mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen. Mål T-167/94. Rättsfallssamling 1995 s. I-02589. För närmare behandling av dessa rättsfall se Nehl, s. 129-135.

<sup>256</sup> Förstainstansrättens dom (första avdelningen) av den 19 mars 1997. Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA mot Europeiska kommissionen. Mål T-73/95. Rättsfallssamling 1997 s. II-00381. p. 32.



för sitt påstående om att en överträdelse har skett.<sup>257</sup> I en senare dom uttalade domstolen att respekten för rätten till försvar bland annat kräver att det i fallet berörda företaget fått möjlighet att framföra sin synpunkt på de dokument som kommissionen använt till stöd för sitt påstående om förekomsten av en överträdelse.<sup>258</sup> Att denna rätt att ta del av handlingarna är en allmän gemenskapsrättslig princip kan konstateras bland annat genom en dom från 1998.<sup>259</sup> Att det inte var upp till institutionerna att själva avgöra vilken relevans eller vilket intresse olika handlingar skulle kunna ha för en parts försvar går att härleda ur en dom från 2001.<sup>260</sup>

Sedan öppenheten genom fördragsbestämmelser och förordningar fått en mer framträdande roll i gemenskapen har även domar rörande öppenheten och rätten till tillgång handlingar formulerats av domstolarna. Domstolen har till exempel betonat att institutionerna inte generellt kan undanta vissa kategorier av handlingar från offentlighet utan är skyldiga att göra konkreta, individualiserade bedömningar i varje enskilt fall.<sup>261</sup> Vidare har domstolen uttalat att undantag från allmänhetens tillgång till handlingar skall tolkas och tillämpas restriktivt.<sup>262</sup> Ett annat intressant fall är domen i mål C-353/99 P. I denna konstateras bland annat att rätten till handlingar egentligen är en rätt till den information som handlingarna innehåller. Vidare konstateras att i ärenden om rätt till tillgång till handlingar skall proportionalitetsprincipen tillämpas.<sup>263</sup>

### 3.5 Medlemsstaternas regler avseende god förvaltning

Eftersom unionen utgörs av självständiga medlemsstater med egna rättsystem kan det vara aktuellt att titta närmare på dessa för att förstå gemenskapsrätten. Medlemsstaterna och gemenskapen har sedan länge hämtat inspiration från varandra och följaktligen vore det inte oväntat om hänsyn togs till medlemsstaternas rättssystem när en ny förvaltningslag

---

<sup>257</sup> Domstolens dom den 9 november 1983. NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin mot Europeiska gemenskapernas kommission. Mål 322/81. Svensk specialutgåva, s. 00351. p. 7.

<sup>258</sup> Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 6 april 1995. BPB Industries plc och British Gypsum Ltd mot Europeiska kommissionen. Mål C-310/93 P. Rättsfallssamling 1995, s. I-00865. p. 21.

<sup>259</sup> Domstolens dom den 17 december 1998. Baustahlgewebe GmbH mot Europeiska kommissionen, Mål C-185/95 P. Rättsfallssamling 1998, s. I-08417. p. 90.

<sup>260</sup> Förstainstansrättens dom (tredje avdelningen) av den 10 maj 2001. Kaufring AG m. fl. mot Europeiska kommissionen. Förenade målen T-186/97, T-187/97, T-190/97 till T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97, T-217/97, T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 och T-147/99. Rättsfallssamling 2001, s. II-01337. p. 185.

<sup>261</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 129 och förstainstansrättens beslut (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) av den 17 juni 1998. Svenska journalistförbundet mot Europeiska unionens råd. Mål T-174/95. Rättsfallssamling 1998, s. II-02289.

<sup>262</sup> Domstolens dom den 11 januari 2000. Konungariket Nederländerna och Gerard van der Wal mot Europeiska kommissionen. Förenade målen C-174/98 P och C 189/98 P. Rättsfallssamling 2000, s. I-00001.

<sup>263</sup> Domstolens dom den 6 december 2001. Europeiska unionens råd mot Heidi Hautala. Mål C-353/99 P. Rättsfallssamling 2001, s. I-09565.

utarbetas.<sup>264</sup> Speciellt med tanke på att det i artikel I-9 punkt tre i förslaget till ny konstitution sägs bland annat att de grundläggande rättigheterna såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner skall ingå i unionsrätten som allmänna principer.

De flesta medlemsstater, med undantag för länderna med common law-tradition, har utvecklat ganska detaljerade förvaltningslagar vilka innehåller de flesta av de principer som kan förväntas ingå i en europeisk förvaltningslag. Ofta finns även lagar som specificerar i vissa speciella fall.<sup>265</sup> Sammanfattningsvis kan man säga att det finns en rad principer för god administration som är gemensamma för medlemsstaterna. De flesta principerna är formulerade som generella och bindande regler, även om reglernas materiella innehåll varierar betydligt mellan medlemsstaterna.<sup>266</sup>

### **3.5.1 Lagenlighet, icke-diskriminering och proportionalitet**

Principen om lagenlighet återfinns som tidigare nämnts i artikel 4 i parlamentets kodex för god förvaltningssed. Denna princip är även vitt spridd inom unionens medlemsstater och är garanterad konstitutionellt i så gott som alla dessa. Ofta finns principen om lagenlighet även med i de olika medlemsstaternas förvaltningslagar och är därmed dubbelt garanterade i de nationella rättssystemen. Även principen om icke-diskriminering, som kan återfinnas i parlamentets förvaltningskodex artikel 5, garanteras på ett tydligt sätt i de flesta medlemsstaternas konstitutioner. Det varierar mellan länderna huruvida dessa valt att ha en kort regel som enbart stadgar att alla skall behandlas lika eller att ha en utförlig beskrivning över i vilka fall diskriminering inte får förekomma, till exempel på grund av etnicitet, kön eller religion.<sup>267</sup>

Proportionalitetsprincipen är inte lika vanligt förekommande i de olika ländernas konstitutioner som principerna om lagenlighet och icke-diskriminering. Emellertid är proportionalitetsprincipen ofta en del av rättssystemen genom förvaltningslagar och genom rättspraxis.<sup>268</sup>

---

<sup>264</sup> Ett tydligt exempel på hur inspiration tagits från medlemsstaterna utgörs av det tidiga rättsfallet Algere p. 55., judgement of the Court of 12 July 1957. Dineke Algere, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen v Common Assembly of the European Coal and Steel Community. Joined cases 7/56, 3/57 to 7/57. English special edition, s. 00039.

<sup>265</sup> Statskontorets rapport, s. 72.

<sup>266</sup> Ibid., s. 7.

<sup>267</sup> Ibid., s. 23.

<sup>268</sup> Ibid., s. 24.

### **3.5.2 Skyldigheten att vara serviceinriktad och att kommunicera med allmänheten**

I de flesta av unionens medlemsstater finns det generella regler för hur administrativ personal skall bete sig.<sup>269</sup>

De flesta av medlemsstaterna har regler som berör frågan om vilka språk som skall användas i administrativa ärenden. Dessa regleringar möjliggör i allmänhet att även andra språk än statens officiella används. En rätt för språkliga minoriteter att använda sig av sina egna språk kan därmed sägas vara den i Europa dominerande inställningen.<sup>270</sup> När det gäller språkbruket som används vid administrationens kontakt med allmänheten har de flesta länder även regler som syftar till att ställa krav på administrationen. I vissa länder föreskrivs att myndigheterna skall uttrycka sig på ett klart och förståeligt sätt, oavsett om kommunikationen är muntlig eller skriftlig.<sup>271</sup>

Avseende tillgängligheten till de administrativa myndigheterna har de flesta medlemsstater inga regler som styr öppettider, det är i dessa länder upp till de administrativa myndigheterna att själva bestämma sina öppettider. Vissa länder har emellertid i viss mån reglerat administrationens öppettider.<sup>272</sup> Trots att e-post är en relativt ny företeelse har de flesta medlemsstater regleringar avseende kommunikation mellan administrationen och allmänheten genom detta medium. Regler för kommunikation medelst telefon är emellertid mer sällsynta. Ofta är det upp till de administrativa myndigheterna att själva utforma regler för kommunikation med e-post och telefon.<sup>273</sup>

### **3.5.3 Rätten att få sina ärenden hanterade på ett opartiskt och rättvist sätt inom rimlig tid samt att få bli hörd**

I flera av unionens medlemsstater garanteras dessa rättigheter konstitutionellt. I vissa länder finns även denna rättighet i förvaltningslagarna. Formuleringen varierar mellan rätt till opartiskhet och rättvisa, objektivitet eller rätt till att bli behandlad på ett likadant sätt i likadana fall.<sup>274</sup>

När det gäller frågan om jäv, vilken kan sägas höra samman med rätten till en opartisk bedömning, så varierar regleringarna mellan medlemsstaterna, även om man kan konstatera att regler om detta i allmänhet står att finna i förvaltningslagarna. Hur jäv definieras varierar men det går att utrona ett antal grundläggande skäl för att en tjänsteman inte skall vara behörig att

---

<sup>269</sup> Statskontorets rapport, s. 61.

<sup>270</sup> Ibid., s. 63.

<sup>271</sup> Ibid., s. 64.

<sup>272</sup> Ibid., s. 65.

<sup>273</sup> Ibid., s. 66-67.

<sup>274</sup> Ibid., s. 25.

handlägga ett ärende. Dessa skäl är att tjänstemannen berörs av beslutet personligen, att tjänstemannen är släkt eller vän med en person som berörs av beslutet<sup>275</sup>, att tjänstemannen (och i vissa fall även till honom närstående) kan dra nytta av beslutet, att tjänstemannen har affärsförbindelser med en berörd part, att tjänstemannen har tjänstgjort som representant eller hjälp för en part eller att tjänstemannen deltagit tidigare i processen och därmed kan ha ett intresse av utgången. Det är inte heller ovanligt att det finns ospecificerade regler som tillåter diskvalificerande av en tjänsteman om han är olämplig att fatta beslut i en viss fråga.<sup>276</sup>

Rätten att få sina ärenden behandlade inom rimlig tid har olika status i de olika medlemsstaterna. Rättigheten är i vissa länder reglerad i konstitutionen medan den i andra finns i förvaltningslagen eller i praxis. Följaktligen skiljer sig formuleringar kring denna rättighet väsentligen från varandra, även om det går att konstatera att rätten att få sina ärenden behandlade inom rimlig tid är en vidspridd princip i unionens medlemsstater.<sup>277</sup> Frågan om vad som är att betrakta som rimlig tid behandlas olika i medlemsstaterna. Medan vissa länder nöjer sig med att ha en reglering som stadgar att tiden skall vara just "rimlig" har andra lagstiftare satt generella tidsgränser för administrativa beslut. Det är inte heller ovanligt att det finns regler som stadgar för en specifik tidsgräns för en specifik form av ärende.<sup>278</sup>

Rätten att bli hörd innan ett individuellt beslut som kan tänkas gå den enskilda emot fattas går bland annat att finna i artikel 41 EUSGR. I de flesta medlemsstater kan denna rättighet härledas utifrån konstitutionen, även om det inte alltid är tydligt utskrivet. Vidare finns även regeln ofta i de olika ländernas förvaltningslagar. I de flesta medlemsstater kan kommunikationen mellan staten och medborgaren ske såväl skriftligt som muntligt.<sup>279</sup>

Det finns i de olika medlemsstaterna en rad olika undantag från rätten att bli hörd. En kategori undantag är sådana fall där det är nödvändigt att fatta snabba beslut, vissa medlemsstater tillåter då att man gör avsteg från principen om rätten att bli hörd. Även i sådana fall där det rör sig om ett stort antal intresserade parter kan länderna tillåta undantag. Det är inte heller ovanligt att rätten att bli hörd inte är aktuell om det beslut som myndigheten fattar inte går den enskilde emot.<sup>280</sup>

### 3.5.4 Rätten till tillgång till handlingar

I de flesta medlemsstater är öppenheten en konstitutionellt garanterad princip och rätten till handlingar en grundläggande rättighet, även om det givetvis finns undantag i medlemsstaternas rättighetsregler. Dessa undantag

---

<sup>275</sup> Synen på exakt vem som är att betrakta som släkt eller vän varierar mellan medlemsstaterna även om grundsynen i frågan är densamma.

<sup>276</sup> Statskontorets rapport, s. 25-27.

<sup>277</sup> Ibid., s. 31.

<sup>278</sup> Ibid., s. 32.

<sup>279</sup> Ibid., s. 35.

<sup>280</sup> Ibid., s. 36.

varierar även om det finns några grundläggande gemensamma sådana, så som skyddet för staten och privatlivet. När det gäller frågan om huruvida en person som begär handlingar skall vara tvungen att identifiera sig eller motivera sin ansökan så är det vanligaste att det inte finns några krav när det gäller vare sig det ena eller det andra. Huruvida det förekommer avgifter för att få kopior av handlingar varierar detta mellan medlemsstaterna.<sup>281</sup>

I allmänhet verkar det inte finnas några speciella begränsningar i medlemsstaterna avseende vad som skall kunna anses utgöra ett dokument.<sup>282</sup> Vidare behandlas i medlemsstaterna handlingar som är utarbetade av institutionerna själva och sådana som är inkomna på samma sätt och i allmänhet har både medborgare och icke-medborgare samma rätt till tillgång till offentliga handlingar.<sup>283</sup> Rätten till dokument är i allmänhet tillämplig under förutsättning att det aktuella dokumentet faller inom den offentliga myndighetens verksamhetsområde.<sup>284</sup> När väl tillämpligheten av lagstiftningen angående rätten till handlingar är konstaterad uppkommer frågan om huruvida det finns en rätt till tillgång till interna dokument. Två olika sätt att handskas med denna fråga går att urskilja, dels en kategori som begränsar rätten till tillgång och dels en kategori som låter även interna handlingar omfattas av lagstiftningen, även om denna kategori i vissa fall också tillåter begränsningar.<sup>285</sup> De flesta nationella system har ett generellt skydd för personlig information och föreskriver respekt för privatlivet för personer nämnda i dokument.<sup>286</sup> I de fall en begärd handling har upprättats av en tredje part uppkommer frågan om huruvida upphovsmannen måste konsulteras innan utlämnandet. Reglerna som besvarar denna fråga varierar mellan medlemsstaterna.<sup>287</sup> I de flesta medlemsstater finns ingen skyldighet att motivera en ansökan om tillgång till handlingar, även om undantag finns.<sup>288</sup>

Rätten att ta del av handlingar som är viktiga i ett ärende där en person har ett intresse är vanligtvis reglerad i vanliga administrativa lagar, även om vissa länder har med denna rättighet i sina konstitutioner. Denna rätt är vidspridd bland medlemsstaterna. I vissa medlemsstater är rätten till tillgång vidare i den mening att inte enbart de direkt berörda parterna har rätt att ta del av handlingarna i ett ärende utan även andra personer som har intresse av ärendet.<sup>289</sup> Det finns även en rad gemensamma undantag från reglerna om tillgång till handlingar i ett ärende. Grundläggande undantag är skyddet för nationell säkerhet, affärsmässiga hemligheter eller privatlivet. Givetvis finns det även många andra undantag, vilka varierar från medlemsstat till medlemsstat.<sup>290</sup>

---

<sup>281</sup> Statskontorets rapport, s. 41. och kommissionens komparativa rapport, s. 7-13.

<sup>282</sup> Kommissionens komparativa rapport, s. 2.

<sup>283</sup> Ibid., s. 2.

<sup>284</sup> Ibid., s. 3.

<sup>285</sup> Ibid., s. 3-5.

<sup>286</sup> Ibid., s. 5.

<sup>287</sup> Ibid., s. 5-6.

<sup>288</sup> Ibid., s. 6.

<sup>289</sup> Statskontorets rapport, s. 38-39.

<sup>290</sup> Ibid., s. 39.

### 3.5.5 Rätten att få en skriftlig motivering av ett beslut, bli informerad om beslutet, överklagandemöjligheter

Rätten för alla berörda att bli informerade om ett beslut är erkänd av många av medlemsstaterna. Även om själva grundprincipen är densamma i de olika staterna varierar utformningen av reglerna och i viss mån deras innehåll, t ex när det gäller frågan om vilka som skall informeras. I allmänhet har emellertid lagstiftarna valt att formulera utsträckningen till "parterna" eller "en person negativt påverkad av ett beslut".<sup>291</sup>

Informationen skall i de flesta länder vara skriftlig. I vissa medlemsstater är det emellertid möjligt med muntlig information, under vissa förutsättningar som t ex att beslutet gått i partens i frågas riktning eller att denna varit närvarande då beslutet tagits. Vanligtvis förekommer även en tidsgräns som oftast stadgar att informationen skall ske snarast, även om vissa medlemsstater har regler som bestämmer en viss specifik tidsgräns.<sup>292</sup>

Givetvis finns det undantag från rätten till att bli informerad även i medlemsstaternas rättsystem, exempelvis i fall där alla intresserade parter inte är kända eller går att nå eller i fall där antalet intresserade parter är väldigt omfattande.<sup>293</sup>

Rätten till att bli informerad om sina möjligheter att överklaga ett administrativt beslut är i huvudsak gemensam för unionens medlemsstater. Även om vissa stater inte skriver utförligt vad exakt för information som skall bifogas beslutet kan sägas att det finns en gemensam syn på detta. De fakta som generellt sätt skall bifogas ett beslut taget av en medlemsstats administration skall ange vilken sorts överklagande som är möjligt, vilka eventuella tidsgränser som skall iakttas och vart denna skall sändas. Undantagen från denna huvudregel finns i de fall där ett beslut inte går emot parten i fråga eller i de fall där det rör sig om ett beslut fattat av högsta instans, i vilket fall i allmänhet parten skall informeras om att överklagandemöjligheter saknas.<sup>294</sup>

Skyldigheten för myndigheterna att ange skriftliga motiveringar av sina beslut är spridd bland många av unionens medlemsstater. Emellertid varierar reglerna i utformning och undantagen skiljer sig åt mellan staterna.<sup>295</sup>

---

<sup>291</sup> Statskontorets rapport, s. 48-49.

<sup>292</sup> Ibid., s. 48-50.

<sup>293</sup> Ibid., s. 50.

<sup>294</sup> Ibid., s. 52.

<sup>295</sup> Ibid., s. 44.

### 3.5.6 Skyldigheten att dokumentera ett administrativt ärende och att föra register

En majoritet av unionens medlemsstater har regler om hur dokumentationen av administrativa ärenden skall gå till. Emellertid varierar dessa till innehåll och utformning. Medan vissa rättssystem detaljreglerar vad som skall dokumenteras så är andra mindre specificerade. I ytterligare andra stater har de administrativa myndigheterna inga speciella skyldigheter att sköta dokumentationen på något specifikt sätt.<sup>296</sup>

Ett stort antal av unionens medlemsstater har regler som stadgar skyldigheten att föra register. Emellertid finns det undantag, så som Österrike, där inga regleringar för etablerandet och förandet av register finns.<sup>297</sup>

## 3.6 Europarådets regler avseende god förvaltning

Europarådet upprättades 1949 och är helt fristående från unionen. EG-domstolen lät till en början sig inte influeras av Europarådet och dess konvention om de mänskliga rättigheterna<sup>298</sup> utan avfärdade argument med grund däri med motiveringen att domstolens roll endast var tillämpa att gemenskapsrätt.<sup>299</sup> Först efter att Frankrike följde de andra medlemsländerna och 1974 blev medlem i den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kunde domstolen öppet hänvisa till konventionen då den försökte avgöra huruvida och i vilken utsträckning en viss rättighet ingick som en generell princip i gemenskapsrätten. Sedan dess har konventionen varit en viktig referenspunkt i domstolens arbete för att etablera gemensamma grundläggande värderingar. EG-domstolen har tolkat och tillämpat Europakonventionen relativt ofta och numera är det inte ovanligt med hänvisningar till Europakonventionen i EG-domstolens avgöranden.<sup>300</sup> Sedan 1996 har domstolen inte bara citerat konventionen i sina domar utan även tagit hänsyn till Europadomstolens praxis.<sup>301</sup>

Även om domstolen har ansett att konventionen har "speciell betydelse" har den emellertid aldrig ansett att gemenskapen är formellt bunden av denna.<sup>302</sup> EG-domstolen har funnit att EGF och EUF inte möjliggör för en anslutning till konventionen. Detta kommer emellertid att ändras genom den nya

---

<sup>296</sup> Statskontorets rapport, s. 54.

<sup>297</sup> Ibid., s. 56.

<sup>298</sup> Convention for the Protection of Human Rights and fundamental freedoms as amended by Protocol No. 11.

<sup>299</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 124.

<sup>300</sup> Ibid., s. 125.

<sup>301</sup> Bernitz och Nergelius, s. 221. Se till exempel domstolens dom (femte avdelningen) den 12 december 1996. Brottmål mot X. Förenade målen C-74/95 och 129/95. Rättsfallssamling 1996, s. I-06609. p. 25.

<sup>302</sup> Bernitz och Nergelius, s. 12.

konstitutionen.<sup>303</sup> Även om konventionen i mångt och mycket behandlar andra ämnen än just god administration finns det emellertid vissa artiklar som kan vara värda att närmare betrakta. Dessa är artikel 6, vilken handlar om rätten till en rättvis rättegång, och artikel 13, vilken behandlar den enskildes rätt att få kränkningar av hans rättigheter avhjälpta.

Eftersom alla unionens medlemsstater är medlemmar av Europarådet borde de ha influerats av dess rekommendationer och resolutioner. Europarådet har rekommenderat sina medlemmar att låta sig vägledas av de principer som det har antagit. Syftet med rekommendationerna och resolutionerna som Europarådet antagit har inte varit att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning utan att mer allmänt främja vissa principer.<sup>304</sup>

Europarådet har under åren varit involverat i arbetet för att säkerställa god administration i sina medlemsstater. En tidig resolution från 1977 föreskriver ett antal principer som bör respekteras för att främja god administration.<sup>305</sup> Dessa principer är rätten att bli hörd, rätten att få tillgång till information, assistans och representation, rätten till ett motiverat beslut och information om överklagandemöjligheter. Denna resolution kan ses som det första steget mot etablerandet av god administration som ett rättsligt begrepp. Principerna som stadgas i denna har utvecklats och är i dagsläget betraktade som centrala i frågan om vad som räknas som god administration.<sup>306</sup> Därefter har Europarådet fortsatt att formulera principer relaterade till god administration.<sup>307</sup>

Ministerkommittén har nyligen instruerat en arbetsgrupp att undersöka möjligheterna att göra en konsoliderad kodex baserad på alla principerna i rekommendationerna och resolutionerna.<sup>308</sup> Europarådet har i sitt arbete med god administration även utarbetat en del intressanta arbetsdokument. I ett arbetsdokument listas 44 principer om god administration från medlemsstaterna.<sup>309</sup> I ett annat arbetsdokument går att finna 25 olika principer, sammanställda från olika rekommendationer och listade som relaterade till god administration. I detta arbetsdokument delar arbetsgruppen upp dessa principer man anser ingår i rätten till god administration i fyra huvudkategorier, regler med koppling till lagenlighet, till deltagande, till utförande samt till öppenhet och kontroll. Till den första kategorin räknar arbetsgruppen principerna om lagenlighet, icke-

---

<sup>303</sup> Bernitz och Kjellgren, s. 126.

<sup>304</sup> Statskontorets rapport, s. 16.

<sup>305</sup> Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, antagen 28.9.1977.

<sup>306</sup> Statskontorets rapport, s. 11 och Kanska s. 305-306.

<sup>307</sup> Statskontorets rapport, s. 12. Se recommendation No. R (80) 2 concerning the Exercise of discretionary Powers by administrative Authorities, recommendation No. R (87) 16 on administrative procedures affecting a large number of persons och recommendation No. R (2000) 10 of the committee of ministers to the member states on codes of conducts for public officials.

<sup>308</sup> Statskontorets rapport, s. 12.

<sup>309</sup> List of principles of good administration in council of europe member states, CJ-DA-GT (2004) Misc. 2.



diskriminering, proportionalitet, förbud mot maktmissbruk, opartiskhet/objektivitet, berättigade förväntningar och konsekvent agerande, rätten att bli hörd och yttra sig, skyldigheten att motivera beslut samt rätten att överklaga. Kategori två innehåller enbart principen om alternativ till processande mellan myndigheter och den enskilde. Den tredje kategorin utgörs av principerna om artighet, skyldigheten att fatta beslut inom rimlig tid, effektivitet samt utbildningen av tjänstemän. Arbetsgruppens avslutande kategori består i sin tur av principerna om användandet av ett förståeligt språkbruk, informerandet om överklagandemöjligheter, meddelande av beslut, skydd för personuppgifter, respekt för konfidentiellitet, förandet av register, tillgång till handlingar, öppenhet i den administrativa processen, rätten till information, enkelhet samt noggrannhet.<sup>310</sup> Alla principer i ombudsmannens kodex är också inkluderade i arbetsgruppens lista. Oavsett om detta arbetsdokument leder till en rekommendation eller en modellkodex så kommer den till sin karaktär vara icke-bindande.<sup>311</sup>

Rätten till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 är i stor utsträckning gemensam med vad som föreskrivs i en av Europarådets rekommendationer.<sup>312</sup>

---

<sup>310</sup> Preliminary Draft report on the feasibility and desirability of preparing a recommendation and/or a consolidated model code of good administration prepared by the CJ-DA-GT. CJ-DA-GT (2004) 10 rev.

<sup>311</sup> Statskontorets rapport, s. 104.

<sup>312</sup> Ministerrådets rekommendation Rek (2002) 2 till medlemsstaterna om tillgång till allmänna handlingar, antagen den 21 februari 2002.

# 4 Vad skulle kunna förväntas av en ny europeisk förvaltningslag?

## 4.1 Inledande kommentarer

Som konstaterats ovan utgörs dagens europeiska förvaltningsrättsliga system inte av en enkelt överblickbar lag, utan av en rad olika rättskällor med olika status. Införandet av en generell europeisk förvaltningslag som reglerade förfarandet av hela unionens administration vore önskvärt av flera olika anledningar. Dagens system med spridda regleringar är mycket svårt att överblicka och är inte lättillgängligt för den allmänhet som förvaltningsrätten syftar till att garantera rättigheter. En lag, som lätt skulle kunna sammanfattas i en broschyr eller liknande och på så sätt enkelt komma allmänheten till del, skulle fylla sitt syfte på ett mycket effektivare sätt än den blandning av fördragsregleringar, praxis m.m. som i dagsläget utgör den europeiska förvaltningsrätten. Eftersom det i mångt och mycket är domstolen som fört fram allmänhetens positioner uppkommer frågan om inte ett motiv skulle utgöras av att lagstiftaren återtar en del av initiativet på området. Detta speciellt med tanke på unionens utvidgning och de ökade svårigheter för domstolen att hitta gemensamma rättsprinciper som följer därav.<sup>313</sup>

Genom den nya konstitutionen och artikel III-398 möjliggörs införandet av en sådan ny lag. En ny förvaltningslag anser jag på ett effektivt sätt skulle kunna kombinera de rättigheter som står att finna i fördragen, förvaltningskodexarna, EUSGR och praxis med rätten till handlingar enligt förordning nr 1049/2001. Då rätten till handlingar kan sägas utgöra en del av en god administration, vilket bland annat ombudsmannens kodex illustrerar genom att hänvisa just till den förordningen, anser jag att en så utformad lag skulle kunna vara önskvärd. En tydlig lag som på ett pedagogiskt sätt innefattar även rätten till handlingar skulle vara mer önskvärd än en lag som i onödan innefattar hänvisningar till andra dokument. Då kommissionen dessutom uttryckt att förordning nr 1049/2001 kommer att behöva en översyn vore det lämpligt att genomföra denna i samband med att förordningen införlivas i en ny förvaltningslag.<sup>314</sup>

När det gäller utformningen av en ny förvaltningslag är det prioriterat att åstadkomma ett omfattande skydd för medborgarnas individuella rättigheter, men samtidigt är det viktigt att formuleringarna möjliggör en effektiv förvaltning och att det inte sker en överreglering. Reglerna bör vara tydligt formulerade och lättolkade. Fördelen med generella regler är givetvis att de

<sup>313</sup> Statskontorets rapport, s. 76-77.

<sup>314</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 46.

går att använda i fler olika situationer medan regler som inte lämnar stora tolkningsutrymmen inte bidrar till lika mycket klagomål eller tvister.

Genom att göra förvaltningslagen subsidiär skulle den inte hindra mer detaljerade regleringar.<sup>315</sup> Denna generella förvaltningslag skulle kunna utgöra bindande minimiregler som sätter en standard som hela unionens förvaltning har att följa. I fall där ytterligare regleringar som stärker allmänhetens rättigheter skulle behövas finns då möjligheten för lagstiftaren att införa sådana.

När det gäller innehållet i den nya förvaltningslagen så har ombudsmannen uttalat att det faktum att kommissionens kodex för god administration är så lik den som parlamentet antagit borde underlätta utarbetandet av en gemensam förvaltningslag.<sup>316</sup>

Då domstolen som tolkar gemenskapsrätten gör sina bedömningar hämtar den inspiration från medlemsstaternas rättssystem och Europarådets arbete. En fördel vore därför om den europeiska förvaltningslagen vore till sin utformning och innehåll lik dessa källor. Dessutom föreligger den fördelen med en lag som i stor utsträckning motsvarar medlemsstaternas regleringar att unionsmedborgarna kan förvänta sig samma behandling av unionen som de kan av sina medlemsstater. Unionen och dess förvaltning skulle på det sättet kunna uppfattas som inte lika avlägset. Att tillämpa regler och rättigheter som medborgarna känner igen från sina relationer med den nationella förvaltningen skulle medverka till en ökad närhet till unionen och dess förvaltning.

Ett problem en ny lag skulle kunna medföra och som borde tas hänsyn till är det faktum att denna kan uppmuntra processande och utsätta institutionerna och organen för ökade skadeståndskrav. Detta skulle kunna innebära att öppenheten påverkas då förvaltningen intar en mer defensiv hållning. Ett annat problem är att eftersom institutionerna och organen är väldigt olika kan det vara svårt att finna lämpliga formuleringar, även om det handlar om en övergripande subsidiär lag som i stor utsträckning består av allmänna principer.<sup>317</sup> Vidare är ett allmänt problem som skulle kunna uppkomma i samband med att en ny förvaltningslag införs att många organ redan känner att de har funktionella administrativa regler som de inte vill förändra.<sup>318</sup>

Här nedan kommer jag att behandla de rättigheter och regler som jag anser skulle kunna komma att ingå i en ny europeisk förvaltningslag. För att underlätta förståelsen anser jag att det vore fördelaktigt med en lag som är tydligt indelat i olika avsnitt. En tydligt strukturerad lag skulle vara mer lättförståelig än till exempel ombudsmannens kodex, vilken i viss mån enbart innehåller en rad artiklar staplade på varandra.

---

<sup>315</sup> Statskontorets rapport, s. 78.

<sup>316</sup> Ombudsmannens tal av den 6 juni 2005.

<sup>317</sup> Statskontorets rapport, s. 93. Enligt Ian Harden.

<sup>318</sup> Statskontorets rapport, s. 97. Enligt Maria Hellberg.

Som jag ser det skulle det kunna vara lämpligt att strukturera en generell europeisk förvaltningslag på följande sätt:

- del a, ett inledande avsnitt som reglerar och förser läsaren med information om lagens tillämpningsområde (och definitioner som används),
- del b, stadgandet av ett antal viktiga principer som förvaltningen har att följa i all sin verksamhet,
- del c, regler avseende service, kommunikation och tjänstemännens allmänna beteende,
- del d, regler som berör rätten till tillgång till handlingar (d v s en motsvarighet till dagens förordning nr 1049/2001),
- del e, regler som rör behandlandet av ett ärende,
- del f, regler som rör ett fattat beslut,
- del g, övriga regler, så som regler som behandlar skyldigheten att dokumentera förfaranden och föra register eller hänvisar till rätten att vända sig till domstol eller ombudsman om förvaltningen inte skulle leva upp till sina skyldigheter enligt förvaltningslagen.

## **4.2 Tillämpningsområde**

### **4.2.1 Vilka som skulle kunna förväntas omfattas av rättigheterna**

En intressant fråga är om rättigheterna i en ny förvaltningslag bör rikta sig till unionens medborgare, alla personer eller helt enkelt allmänheten. Min uppfattning är att det vore fördelaktigt att inte använda sig av begreppet medborgare. Denna uppfattning baserar jag dels på det skäl att förvaltningens goda beteende inte bör vara beroende av parternas nationalitet och dels på det faktum att parterna i förvaltningsärenden ofta är juridiska personer, så som företag och organisationer.<sup>319</sup> Då dessutom en ökning av antalet ärenden som behandlas via e-post kan vara att vänta anser jag att det kan vara svårt att begränsa omfattningen till medborgare eller till inom unionen bosatta personer eftersom lokaliseringen av de berörda parterna kan komma att utgöra ett problem.

Jag anser därför att ett användande av en formulering som varken ställer krav på nationell tillhörighet eller enbart ger rättigheter till fysiska personer skulle kunna vara att vänta. I den inledande artikeln av parlamentets kodex anges att reglerna skall gälla i kontakten med allmänheten, vilken definieras så som alla fysiska eller juridiska personer oavsett bostadsort eller officiellt säte. En liknande formulering skall kunna komma att ingå i den nya förvaltningslagen.

### **4.2.2 Institutioner, organ och tjänstemän**

En ny europeisk förvaltningslag bör enbart behandla gemenskapens förvaltning och inte medlemsstaternas, då dessa redan har väl utvecklade

---

<sup>319</sup> Jämför med Kanskas resonemang avseende artikel 41 EUSGR, Kanska, s. 308.

regler för främjandet av god förvaltning.<sup>320</sup> Att införa regleringar på området skulle kunna ses som ett brott mot tanken att unionen inte skall agera inom områden som medlemsstaterna själva kan sköta.

Ombudsmannen har uttryckt att väldigt många av de klagomål som inkommer till honom inte går att behandla eftersom de gäller nationell, regional eller lokal administration i medlemsstaterna.<sup>321</sup> Uppenbarligen råder det förvirring bland allmänheten om vilka regler som gäller medlemsstaterna och vilka som gäller institutioner och organ. I en eventuell ny förvaltningslag anser jag därför att det skulle kunna vara lämpligt med en formulering som tydligt klargör att det enbart är gemenskapsförvaltningen som berörs av lagen.

En ny förvaltningslag skulle antagligen komma att omfatta den administrativa verksamheten inom alla unionens institutioner och organ. En liknande formulering som används i artikel II-101 i den nya konstitutionen skulle kunna användas. Reglerna i den nya förvaltningslagen skulle kunna förväntas omfatta såväl tjänstemän som övriga anställda och kontraktsanställda. Eventuellt skulle ett stadgande som klargör att det är en skyldighet för alla unionens anställda som berörs av förvaltningslagen att hålla sig informerade om de skyldigheter den medför kunna ingå.

### **4.2.3 Subsidiaritet**

Med tanke på att denna förvaltningslag skulle komma att utformas som en mycket generell lag, med syfte att vara tillämplig inom vitt skilda delar av unionen, anser jag att en formulering som stadgar att den nya lagens regler är att betrakta som en lägsta gemensam standard är att vänta. Lagen skulle kunna förväntas innehålla ett stadgande om att i de fall det finns andra regler som ger allmänheten större rättigheter skall dessa tillämpas.

## **4.3 Grundläggande principer**

Gemensamt för såväl parlamentets kodex, kommissionens kodex och de fördrag som är grundläggande för det europeiska samarbetet är stadgandet om respekten för vissa principer. Dessa principer förekommer vanligtvis i inledningen av dokumentet i fråga och ställer upp grundläggande krav som måste respekteras rakt igenom hela verksamheten. Även en ny gemensam europeiska förvaltningslag skulle kunna förväntas inledas med sådana principiella stadganden.

### **4.3.1 Principen om lagenlighet och legalitet**

En ny förvaltningslag borde inledas med ett stadgande om att tjänstemännen är tvungna att handla i enlighet med lagen och inom gränserna för de befogenheter de har fått. Stöd för en sådan grundläggande regel går att finna i såväl medlemsstaterna och praxis som i de nu gällande fördragen och den

---

<sup>320</sup> Jmfr, Kanska, s. 309.

<sup>321</sup> Ombudsmannens tal av den 8 april 2005.

eventuella nya konstitutionen. Vidare innehåller redan idag de två viktigaste kodexarna för god förvaltningssed, parlamentets och kommissionens, en sådan regel.

Regeln skulle kunna formuleras som en skyldighet för förvaltningen och dess tjänstemän att aldrig agera utanför sina befogenheter eller i strid mot denna lag eller andra lagar som rör förvaltningens verksamhet.

### **4.3.2 Principen om icke-diskriminering**

Vidare anser jag att det är att betrakta som mycket troligt att en eventuell ny förvaltningslag i inledningen kommer att innehålla en artikel som behandlar likabehandlingsprincipen, eller om man så vill icke-diskrimineringsprincipen. De viktiga kodexarna, liksom medlemstaternas regelsystem, fördragen och praxis respekterar i dagsläget denna princip.

Frågan är emellertid hur ett sådant diskrimineringsförbud skulle kunna utformas. Dels finns möjligheten att en sådan regel enbart stadgar att alla skall behandlas lika och dels finns den möjligheten att i lagen dessutom stadga om ett visst antal grunder på vilka diskriminering är förbjudna. Ett diskrimineringsförbud skulle sålunda kunna innehålla en uppräkningslista av samma diskrimineringsgrunder som nämns i artikel 13 EGF och artikel III-124 i den nya konstitutionen, nämligen diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Min åsikt är att en så utförlig beskrivning av diskrimineringsgrunderna som möjligt är att önska, särskilt med tanke på den utvidgning av unionen som nyligen ägt rum och de ytterligare utvidgningar som kan väntas. Tydliga regler som klargör var unionen står i frågan om diskriminering är välbehövliga för ett Europa som delvis har en splittrad syn på vilken diskriminering som är acceptabel.

### **4.3.3 Principen om proportionalitet**

Att beslut om åtgärder som en tjänsteman fattar måste även stå i proportion till ändamålet är även det en grundläggande princip som står att finna i alla gemenskapsrättsens rättskällor. I dagsläget erkänner såväl fördrag, praxis som existerande kodexar denna princip.

En formulering i förvaltningslagen borde vara tydlig och på ett lättförståligt sätt förklara för allmänheten vad principen medför för rättigheter för den enskilde. Det borde tydligt stadgas att åtgärder som pålägger bördor är lagenliga endast om de är lämpliga och nödvändiga för att uppnå de legitima syften som eftersträvas, att den minst betungande åtgärden måste väljas om flera lämpliga sådana står tillbuds och omaknet som drabbar den enskilde måste stå i rimlig proportion till de eftersträlvade målen. För att öka förståelsen för principens innebörd skulle en formulering som säger att det skall råda balans mellan mål och medel kunna vara önskvärd.

### **4.3.4 Principen om konsekvent agerande**

Eventuellt skulle även principen om konsekvent agerande kunna behandlas under ett avsnitt som berör obligatoriska principer. Även om principen om konsekvent agerande inte lika tydligt som de ovan nämnda principerna regleras i fördrag är den ändå en del av gemenskapsrättens grunder. I inledningen av sin kodex för god förvaltningssed har kommissionen valt att behandla denna princip i samband med principerna om lagenlighet, icke-diskriminering och proportionalitet. Även om skyddet för berättigade förväntning skulle kunna behandlas nedan, i samband med regler som rör fattandet av beslut, så ser jag inget skäl emot att inkludera skyldigheten för förvaltningen att följa sin normala praxis, under förutsättning att omständigheterna i fråga inte avsevärt förändras, även i ett eventuellt inledande avsnitt om grundläggande principer.

## **4.4 Serviceskyldighet, kommunikation och tjänstemännens beteende**

### **4.4.1 Maktmissbruk**

Även om ett förbud mot maktmissbruk hänger samman med såväl principen om lagenlighet och legalitet som regler om opartiskhet, obundenhet och rättvisa så kan det ändå vara lämpligt med en särskild artikel som uttryckligen förbjuder maktmissbruk. Artikel 7 i parlamentets kodex är väldigt lättförståeligt och stadgar på ett klart och tydligt sätt att den makt som tjänstemännen ges genom lagarna enbart får användas för legitima syften.

### **4.4.2 Opartiskhet, obundenhet och rättvisa**

Regler om opartiskhet, obundenhet och rättvisa har ett nära samband med regler om objektivitet, som kommer att behandlas nedan. Såväl kommissionens som parlamentets kodex innehåller tydliga regler om att tjänstemännen i sitt agerande skall vara obundna, opartiska och rättvisa. I artikel 8 punkt 2 i parlamentets kodex stadgas att tjänstemännens uppträdande inte skall påverkas av personliga intressen, familjeintressen, nationella intressen eller politiska påtryckningar. Jag tror att det vore fördelaktigt att i en ny europeisk förvaltningslag ta hänsyn till de regler om jäv som finns i medlemstaterna. För tydlighetens skulle vore det att föredra om det utförligt angavs under vilka förutsättningar jäv skall anses förekomma. Vilka situationer och relationer som skulle komma att omfattas kan avgöras utifrån medlemstaternas gemensamma grundregler.

### **4.4.3 Artighet**

Jag anser att en regel som på ett otvetydigt sätt reglerar tjänstemännens skyldighet att behandla allmänheten med respekt är trolig att vänta. En sådan regel skulle vara önskvärd då den och dess efterlevnad skulle kunna

bidra till känslan av en större sammanhörighet mellan unionen och allmänheten. I artikel 12.3 i parlamentets kodex finns en skyldighet för tjänstemännen att efter att fel begåtts be om ursäkt. Eventuellt skulle även en sådan formulering kunna komma att ingå i en regel om artighet.

#### **4.4.4 Serviceskyldighet**

Under begreppet serviceskyldighet tolkar jag in de regler som behandlar skyldigheten för de av förvaltningslagen omfattade att förse allmänheten med information och rådgivning samt hänvisningar till rätt instans. Frågan om rätten att kommunicera på det egna språket kommer att behandlas under 4.4.5.

##### **4.4.4.1 Information och rådgivning**

Förfrågningar och begäran om information kan inkomma till unionens administration genom många olika medier. I en ny förvaltningslag skulle det kunna vara lämpligt med regler som rent allmänt behandlar kommunikationen mellan förvaltningen och allmänheten så väl som regler som ställer upp krav när det gäller kommunikation via olika medier, exempelvis e-post eller telefon.

En generell reglering som säger att förvaltningen skall besvara ställda frågor som så fullständigt och korrekt som möjligt kan förväntas. Skrivelser och klagomål skall besvaras så fort som möjligt och innehålla information om vilken avdelning och tjänsteman det är som behandlar ärendet. I de fall det gäller personer ur allmänheten som vänder sig till förvaltningen med oseriös kommunikation, till exempel för att den är upprepande, förolämpande eller meningslös, skulle det emellertid kunna förväntas införas en möjlighet för förvaltningen att bortse från denna. I de fall information skall lämnas skulle lagen kunna komma att kräva att denna är klar och begriplig.

En regel skulle lämpligen kunna innehålla en skyldighet för tjänstemännen att vid behov ge allmänheten råd hur denna bör agera i samband med ett ärende anhängiggörs eller handläggs. Om en person ur allmänheten lämnar in handlingar med fel skall de anställda vid unionens förvaltning påpeka dessa och ge möjlighet till rättelse.

##### **4.4.4.2 Hänvisning och vidarebefordring**

En ny förvaltningslag skulle även kunna komma att innehålla regler för hänvisningar och vidarebefordringar. Medan artikel 12 i parlamentets kodex innehåller en regel om skyldighet för tjänstemännen att hänvisa frågande ur allmänheten till den ansvarige tjänstemannen så innehåller artikel 15 en skyldighet att vidarebefordra skrivelser och klagomål som anlänt till fel avdelning av en institution. Liknande regler skulle kunna förväntas ingå i en ny förvaltningslag.



## 4.4.5 Kommunikation på det egna språket

Rätten för allmänheten att kommunicera med förvaltningen på det egna språket är som kunnat konstateras en grundläggande regel i gemenskapsrätten. I såväl unionens stadga om grundläggande rättigheter, de grundläggande fördragen som kodexarna finns denna rättighet inskriven.

Denna rättighet utgör en viktig del av rätten till rättssäkerhet. För att säkerställa att allmänheten skall kunna förstå vad som förvaltningen menar skulle denna regel kunna komma att ingå i förvaltningslagen. Ett problem med denna rätt uppkommer emellertid i samband med unionens utvidgning. Då det blir allt fler språk som förvaltningen måste vara beredda att kommunicera genom uppkommer en allt större arbetsbörda för denna. Emellertid är rättigheten att få sina skrivelser besvarade på samma språk som de författats på så grundläggande och viktig i gemenskapsrätten att den är svår att bortse ifrån. Följaktligen är jag övertygad om att en eventuell ny förvaltningslag skulle kunna komma att innehålla en rätt för allmänheten att kommunicera på det egna språket.

Denna rätt gäller som tidigare konstaterats endast när det gäller fördragsspråken. För att underlätta för allmänheten skulle eventuellt en uppräknning av dessa språk ingå i en ny förvaltningslag.

## 4.4.6 Behandlingen av personuppgifter

Den nya förvaltningslagen skulle även kunna komma att innehålla en artikel som behandlar hur förvaltningen skall hantera personuppgifter. En hänvisning till förordning nr 45/2001 skulle kunna förväntas samt ett särskilt påpekande om att personuppgifter inte får användas i orättmätiga syften eller vidarebefordras till obehöriga personer.

## 4.5 Rätten till tillgång till handlingar

I dagsläget hänvisar parlamentets kodex till förordning nr 1049/2001<sup>322</sup> när den behandlar frågan om rätten till tillgång till handlingar. Som jag ser det skulle förordningen efter en översyn kunna ingå som en del av en ny förvaltningslag. Vissa förändringar skulle kunna vara motiverade samtidigt som själva grundstommen i förordningen består och blir en del av den nya förvaltningslagen.

### 4.5.1 Huvudregeln om rätt till tillgång till handlingar

I samband med att den rätt till tillgång till handlingar som förordning nr 1049/2001 innebär överförs till en ny förvaltningslag finns det en del ändringar som skulle kunna förväntas av huvudregeln i förordningen.

---

<sup>322</sup> Se avsnitt 3.2.

Inledningsvis bör frågan om vilka som skall beröras av rätten till tillgång handlingar behandlas. I dagens förordning nr 1049/2001 omfattas unionsmedborgare och personer som är bosatta eller har sitt säte i unionen av rätten till tillgång till handlingar. Rätten får av institutionerna vidgas till att gälla även andra personer. Dessa formuleringar stämmer överens även med de eventuella nya reglerna i den nya konstitutionen, artiklarna I-50 och II-102. I sina genomförandebestämmelser har emellertid rådet och kommissionen beslutat att utvidga rätten till tillgång till att gälla alla fysiska och juridiska personer, och parlamentet har i sin arbetsordning stadgat om att rätten skall omfatta alla "i möjligaste mån." I praktiken tillämpar redan alla de tre institutionerna förordningen utan att medborgare i tredje land som inte är bosatta inom unionen eller juridiska personer som inte är etablerade på dess territorium särbehandlas. Med anledning av detta och att allt fler ansökningar om handlingar inges med e-post, vilket medför ett extra arbete för institutionerna när de skall undersöka var den sökande är bosatt, skulle en förändring av reglerna så att alla ges samma rättigheter kunna vara att vänta.<sup>323</sup> Om rätten till tillgång till handlingar skulle komma att utgöra en del av en generell förvaltningslag vore det också praktiskt med tanke på allmänhetens förståelse om omfattningen av de allmänna reglerna och reglerna om tillgång till handlingar fick en så lika utformning som möjligt.

I och med att rätten till handlingar genom andra förordningar vidgats till att gälla större delen av unionen vore det praktiskt om en regel i en ny förvaltningslag tydligt klargjorde omfattningen i detta avseende. En formulering som stadgar att unionens institutioner, organ och myndigheter omfattas av reglerna om rätt till tillgång skulle kunna väntas. Likaså en regel som säger att domstolen, investeringsbanken och centralbanken omfattas endast när de utövar sina administrativa funktioner.<sup>324</sup>

Några övergripande förändringar av formuleringarna om vad som skall räknas som handlingar till vilka tillgång skall beviljas tror jag inte är att vänta av en ny förvaltningslag. Redan i dagsläget råder det en samsyn om att till begreppet handlingar skall räknas allt innehåll, oavsett medium, som har samband med verksamheten.

En fråga som skulle kunna behandlas i en ny förvaltningslag är i vilken omfattning det skall ställas formella krav på en handling för att den skall anses som upprättad. En tydlig regel som försöker klargöra statusen för arbetsdokument och liknande vore önskvärt. Även en tydlighet avseende vad som skall anses som ett mottaget dokument skulle kunna vara praktiskt.

<sup>325</sup>

---

<sup>323</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 10.

<sup>324</sup> Jämför med artikel III-399 i den nya konstitutionen.

<sup>325</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 13, angående rådets, parlamentets och kommissionens syn på vilka handlingar som skall anses ingå i förordningens tillämpningsområde.

Som tidigare konstaterats omfattar förordning nr 1049/2001 även handlingar i elektronisk form. En kontroversiell fråga är emellertid den om statusen för databaser. Till skillnad mot bibliotek är databaser, så som ekonomi- och bokföringssystem, nämligen inte uppbyggda som dokumentsamlingar, utan som konstant utvecklandes helheter av data.<sup>326</sup> En ny förvaltningslag som inkluderar rätten till tillgång till handlingar skulle kunna innehålla en reglering som klargör databasernas status.

I dagsläget finns en rätt att inte behöva motivera sina ansökningar om tillgång till handlingar. Detta har medfört problem för institutionerna. Eftersom tillgången till handlingar medför en rätt även till ljud- och bildupptagningar finns det en möjlighet att begära ut upptagningar av parlamentets plenarsammanträden, vilken medför en stor arbetsbörda. Bland annat därför har parlamentets berörda avdelningar uttryckt åsikten att en motiveringsskyldighet skulle kunna vara lämplig att införa, i synnerhet när det gäller upprepade ansökningar.<sup>327</sup> Då det inte finns någon motiveringsskyldighet och det inte är möjligt för institutionerna att ta betalt för något annat än porto- och kopieringskostnader så har rätten till information utnyttjats av företag i rent ekonomiska syften.<sup>328</sup> Med tanke på vikten den nya konstitutionen och gemenskapsrätten i allmänhet ger öppenhetsprincipen och det faktum att jag tror att en lämplig formulering skulle vara svår att finna betraktar jag det inte som troligt att en eventuell ny förvaltningslag skulle komma att innehålla en sådan skyldighet för allmänheten.

## 4.5.2 Undantagen från rätten till handlingar

Undantagen i förordning nr 1049/2001 motsvarar i stort sett de som går att finna i medlemsstaternas regleringar samt Europarådets rekommendationer och en större förändring av dessa behöver inte förväntas.<sup>329</sup> Kommissionen har emellertid konstaterat att i motsats till vissa nationella lagstiftningar innehåller inte förordningen någon specificerad och exakt lista över undantagsfallen utan definierar de allmänna och privata intressen som skall skyddas.<sup>330</sup> För att främja tydligheten skulle en ny förvaltningslag i större omfattning kunna innehålla specifika undantag. Samtidigt måste givetvis hänsyn tas till att det rör sig om en övergripande lag som inte kan reglera frågor och undantag alltför detaljerat.

När det gäller skyddet av juridisk rådgivning råder vissa meningsskiljaktigheter mellan ombudsmannen och institutionerna avseende tolkningen och räckvidden. Ombudsmannen är av den åsikten att man bör skilja mellan sådan juridisk rådgivning som ges inom ramen för lagstiftningsverksamhet, som bör offentliggöras vid beslutsprocessens slut, och sådan rådgivning som hänför sig till rättsliga förfaranden. Det undantag

---

<sup>326</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 14.

<sup>327</sup> Ibid., s. 14.

<sup>328</sup> Ibid., s. 11.

<sup>329</sup> Ibid., s. 41.

<sup>330</sup> Ibid., s. 28.

som föreskrivs i artikel 4.2 skulle enligt ombudsmannens syn endast få tillämpas på den senare kategorin av rådgivning. Enligt en dom från förstainstansrätten skall emellertid inte ombudsmannens syn anses råda.<sup>331</sup> Ett tydligt klargörande av det aktuella rättsläget skulle kunna förväntas av en ny förvaltningslag.

Allmänintresse, som utgör en grund för undantag från undantagen, är som tidigare konstaterats ett begrepp som kan vara svårt att definiera. Vissa sökande har ansett att det räcker med öppenheten i artikel 1 i EUF som skäl till att det skall anses finnas övervägande allmänintresse. Om dessa argument skulle godtas förlorar förordningens undantag all substans. Även om institutionerna rutinmässigt utreder huruvida det föreligger ett allmänintresse så ligger en del av bevisbördan hos sökanden, såvida det inte är uppenbart att det finns ett allmänintresse. Då det i praktiken i allmänhet är hans sak att tillhandahålla ett underlag som gör det möjligt att fastställa om det finns ett övervägande samhällsintresse av att lämna ut en handling trots att ett undantag är tillämpligt kanske detta skulle kunna formuleras i den nya förvaltningslagen.<sup>332</sup> Kanske skulle en ny lag kunna förtydliga att det är upp till den sökande att påvisa ett allmänintresse såvida detta inte är uppenbart.

I många av medlemsstaternas rättssystem finns en möjlighet att göra undantag från huvudregeln om utlämning av handlingar om det är så att det rör sig om oskäligen, ständigt återkommande eller uppenbart orimliga ansökningar. Det kan röra sig om information som går att få tag i enklare på annat sätt, rena trakasserier mot myndigheten i fråga eller liknande. I dagsläget kan gemenskapsinstitutionerna emellertid enbart försöka använda sig av proportionalitetsprincipen för att lösa en sådan situation. Eventuellt skulle ett nytt undantag kunna införas i en ny lag.<sup>333</sup>

### 4.5.3 Övriga förändringar

Som tidigare konstaterats finns en möjlighet för en institution att lämna ut delar av handlingar. Emellertid kan arbetet med att censurera textpartier i en stor mängd dokument vara ett omfattande arbete. I dagsläget säger praxis att proportionalitetsprincipen skall tillämpas i detta läge för att undvika en orimlig arbetsbörda. En formulering som tydligt klargör detta rättsläge skulle eventuellt komma att ingå i en ny förvaltningslag.<sup>334</sup> Även de samråd som föreskrivs i de fall tredje man är upphovsman skapar en stor arbetsbörda för förvaltningen. Detta gäller i synnerhet då en person önskar få ut samtliga handlingar i ett ärende, ett stort antal olika upphovsmän måste då kontaktas.<sup>335</sup> Eventuellt skulle en inskränkning, som innebär att samråd

---

<sup>331</sup> Förstainstansrättens dom (femte avdelningen) av den 23 november 2004. *MaurizioTurco mot Europeiska unionens råd*. Mål T-84/03. p. 66.

<sup>332</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 23-24.

<sup>333</sup> Kommissionens komparativa rapport, s. 6-7 och kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 32.

<sup>334</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 27.

<sup>335</sup> Kommissionens rapport avseende förordning nr 1049/2001, s. 33.

enbart är tvingande under vissa förutsättningar, av denna skyldighet vara att vänta.

Införandet av register har medfört att fler personer har begärt att få ut handlingar. Uppenbarligen fyller dessa sin funktion och bidrar till öppenheten. Även om det skulle kunna vara lämpligt så är det nog svårt att ställa upp gemensamma krav på vilka handlingar som skall vara med i dessa på grund av institutionernas olika karaktär.<sup>336</sup>

## **4.6 Behandlingen av ett ärende**

### **4.6.1 Skyndsamhet**

Rätten att få sina ärenden handlagda inom skälig tid är en viktig rättighet för allmänheten. Stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller endast en formulering som föreskriver att ärenden skall behandlas inom skälig tid, utan att närmare specificera vad detta innebär. Kommissionens kodex innehåller regler som föreskriver att förfrågningar skall behandlas inom en viss tid, men inga regler om ett skyndsamt behandlande av ärenden i allmänhet.

Den mest relevanta källan för att göra ett uppskattning om vad som skulle kunna förväntas av en ny europeisk förvaltningslag avseende skyldigheten för förvaltningen att behandla ärenden skyndsamt är artikel 17 i parlamentets kodex. Den formulering som står att finna där, "att ett beslut om varje begäran eller klagomål till institutionen fattas inom en rimlig tidsperiod, så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än två månader", tror jag skulle kunna finna en motsvarighet i en ny lag. Även en regel som möjliggör för förvaltningen att i komplicerade fall förlänga denna tidsperiod tror jag skulle kunna förväntas. Vad som skall anses utgöra ett komplicerat fall är svårt att avgöra i en ny generell förvaltningslag utan får nog snarare bli en uppgift för domstolarna.

Införandet av en allmän regel, som dels stadgar om största möjliga skyndsamhet och dels sätter upp en maxtid för ett ärendes handläggning, tror jag sålunda är att vänta. Med tanke på att den ny förvaltningslagen tillämpas inom många olika områden är det emellertid av vikt att den tidsgräns som anges är realistisk för hela förvaltningen.

### **4.6.2 Opartiskhet, rättvisa och omsorg**

Under denna eller en liknande rubrik skulle regler angående förvaltningens skyldighet att agera opartiskt och omsorgsfullt komma att rymmas. Rätten att få sina ärenden behandlade opartiskt och rättvist finns angiven i såväl stadgan som parlamentets kodex. Regler, med inspiration från medlemsstaternas system, angående jävsituationer skulle kunna förväntas av en ny förvaltningslag. En tydlighet på detta plan skulle kunna vara positivt

---

<sup>336</sup> Ibid., s. 38.

för såväl tjänstemän som allmänhet. En formulering som tydligt klargör att förvaltningen i sitt beslutsfattande skall beakta omsorgsprincipen skulle även detta kunna förväntas.

### **4.6.3 Rätten att hörda**

Rätten att bli hörd är en viktig del av rätten till försvar och det går att finna stöd i dagens regler för denna rätt. I framtida förvaltningslag skulle man kunna förvänta sig att en tydlig regel klargör för allmänheten att den har denna rättighet.

Jag tror att en regel skulle kunna komma att innehålla ett stadgande om att allmänheten genom hela beslutsprocessen har rätt att förvänta sig att förvaltningen respekterar rätten till försvar. Vidare att den part i ett ärende som berörs skall ges rätt och tillfälle att yttra sig såväl skriftligt som muntligt. Även en formulering som påminner om att för att rätten till försvar skall kunnas anses respekterad krävs att parten som skall yttra sig fått ta del av det material som institutionen använder sig av som beslutsunderlag.

En intressant fråga är om regeln skall begränsas till att enbart gälla i ärenden där ett beslut som går emot parten är på väg att fattas. Medan stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskriver att en sådan rätt att bli hörd enbart finns i de fall ett negativt beslut kommer tas så innehåller parlamentets kodex ingen sådan begränsning. Med tanke på att arbetsbördan för förvaltningen bör försöka minimeras skulle en ny regel kunna stadga en skyldighet för förvaltningen att höra den parten i ärenden som går emot denna samt föreskriva att förvaltningen i lämplig omfattning även i annat fall bör konsultera parterna.

### **4.6.4 Hänsyn till rättsäkerhetsprincipen**

Att förvaltningen i sitt beslutsfattande skall ta hänsyn till berättigade förväntningar föreskrivs idag till exempel i parlamentets kodex, artikel 10. Underprinciperna till rättsäkerhetsprincipen är dessutom väl förankrade i praxis och jag ser det därför som troligt att en ny förvaltningslag skulle kunna komma att innehålla en artikel som klargör att förvaltningen skall respektera allmänhetens berättigade förväntningar och välförvärvade rättigheter.

## **4.7 Krav på besluten**

Nedan avser jag behandla vilka innehålls- och formkrav en eventuell ny europeisk förvaltningslag skulle kunna komma att ställa på de beslut som förvaltningen fattar.

### 4.7.1 Kungörelse av besluten

Att beslut som rör enskilda personers intressen eller rättigheter direkt skall delges de berörda parterna stadgas i artikel 20 i parlamentets kodex. Där föreskrivs även att förvaltningen inte skall meddela beslutet till andra källor innan parterna informerats. För att allmänhetens förtroende för förvaltningen skall kunna uppehållas tror jag att en regel som motverkar förekomsten av situationer där en berörd part i ett ärende får reda på beslutet av någon annan än den berörda institutionen är önskvärd i en ny förvaltningslag. Den formulering som i dagsläget finns i parlamentets kodex skulle även kunna återfinnas i en ny lag.

### 4.7.2 Tydlighet

Att ett fattat beslut är tillräckligt klart utformat för att det inte skall lämna något tvivel hos de enskilda som berörs angående vilka skyldigheter eller rättigheter som detta innebär kan anses utgöra en del av den tidigare behandlade rättsäkerhetsprincipen.<sup>337</sup> I en ny förvaltningslag skulle en regel om en skyldighet för förvaltningen att formulera sina beslut så tydligt och lättförståeligt som möjligt mycket väl kunna tänkas ingå.

### 4.7.3 Skriftlig motivering

Motiveringsskyldigheten bidrar till öppenhet i förvaltningen samt underlättar parternas förståelse av det fattade beslutet. Skyldigheten för förvaltningen att motivera ett beslut finns idag inskriven i såväl parlamentets som kommissionens kodex samt i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Det råder som jag ser det inget tvivel om att en sådan regel kommer ingå även i en ny förvaltningslag.

Liksom i frågan om skyldigheten för förvaltningen att låta berörda parter yttra sig uppkommer frågeställningen om huruvida motiveringsskyldigheten skall vara gällande enbart i de fall ett beslut kan få negativa konsekvenser för parterna. Stadgan och kommissionens kodex innehåller inga sådana inskränkningar vilket emellertid parlamentets kodex gör. För att minska arbetsbördan för förvaltningen anser jag att den formulering som parlamentets kodex innehåller skulle kunna vara lämpligast i en ny förvaltningslag.

Såväl kommissionens som parlamentets kodex innehåller begränsningar av skyldigheten att förse den enskilde med ett individuellt utformat svar med motivering om väldigt många berörs av beslutet. En sådan möjlighet till att använda sig av standard svar skulle kunna förväntas finnas även i en ny lag.

---

<sup>337</sup> Joerges och Dehousse, s. 181.

## **4.7.4 Information om överklagandemöjligheter**

Det är viktigt att parter som blivit negativt påverkade av ett beslut blir informerade om sin rätt att överklaga beslutet i fråga. En ny förvaltningslag skulle kunna innehålla ett stadgande om en skyldighet för förvaltningen att i beslutet inkludera en påminnelse om denna rätt.

En sådan artikel skulle kunna påbjuda att förvaltningen är skyldig att informera om huruvida beslutet går att överklaga, hur den enskilde skall göra detta, vem överklagandet skall rikta sig till samt inom vilken tid detta skall ske.

Liksom i parlamentets kodex skulle en speciell skyldighet för förvaltningen att informera om vad konstitutionen säger om möjligheten att vända sig till domstolen och ombudsmannen kunna tänkas inkluderas i en ny europeisk förvaltningslag.

## **4.8 Övrigt**

### **4.8.1 Diarieföring**

Parlamentets kodex innehåller genom artikel 24 en skyldighet för förvaltningen att på ett korrekt sätt sköta diarieföringen. Antagligen skulle en liknande formulering som den parlamentet antagit kunna komma att ingå i en ny förvaltningslag.

### **4.8.2 Register**

För allmänheten skall register föras i enlighet med vad som föreskrivs i den del av den nya förvaltningslagen som behandlar rätten till tillgång till handlingar.

### **4.8.3 Rätten att klaga**

Såväl fördragen som den Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller regler om de rättigheter som allmänheten har i samband med att de är missnöjda med unionens agerande. I artikel 26 i parlamentets kodex, såväl som i kommissionens kodex, påminns om rätten att klaga till ombudsmannen.

Det är rimligt att anta att en ny europeisk förvaltningslag kommer att innehålla tydliga hänvisningar till den rätt som finns för den enskilde att vända sig till domstolen eller ombudsmannen. För tydlighetens skull kanske lagen skulle kunna komma att innehålla den av ombudsmannen givna definitionen av administrativa missförhållanden.

Eventuellt skulle även en erinran om att det finns en rätt för den enskilde att få skadestånd i de fall förvaltningen har orsakat skador kunna inkluderas i



denna del av lagen. En formulering som liknar den som förekommer i artikel 41 av Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter skulle kunna komma att användas.

## 5 Avslutande kommentarer

En ny europeisk förvaltningslag som har sin grund i artikel III-398 är att vänta.

Sedan Maastricht har unionen fått en ombudsman som granskar administrationen, regler om öppenhet och rätten till tillgång till handlingar samt en stadga om grundläggande rättigheter. Efter att den nya konstitutionen antagits kan ombudsmannen, kommissionen och parlamentet gemensamt ta stöd i ovan nämnda artikel då de samarbetar för att formulera en ny förvaltningslag. Tydligt utformad och gjord känd bland unionens medborgare kan den på ett effektivt sätt bidra till att Europeiska unionen blir en union som i allmänhetens ögon inte ter sig så främmande eller avlägsen.

De kodexar som finns idag är visserligen värdefulla på sitt sätt, men samtidigt bidrar de genom sina skillnader och sitt antal till en förvirrad situation. Medborgarna kan inte så som i medlemsstaterna vända sig till en förvaltningslag för att få veta vilka regler som är gemensamma för all administration.

Den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har inneburit ett stort steg framåt för den europeiska förvaltningsrätten. I synnerhet med tanke på den status stadgan får genom den nya konstitutionen. Artikel 41 ger medborgarna en rätt till god förvaltning, men förklarar inte uttömmande vad detta innebär.

Förordning nr 1049/2001 har inneburit ett stort framsteg för unionens öppenhet. Många medborgare har utnyttjat rätten att ta del av institutionernas handlingar. Emellertid har förordningen sina brister när det gäller omfattningen av administrationen, även om dess tillämpningsområde stegvis har utökats.

Många principer med relevans för rätten till en god förvaltning står även att finna i fördragen och i praxis. Dessa är emellertid svårtillgängliga för allmänheten. Få av unionens medborgare läser nog EG-domstolens och förstainstansrättens domar.

En ny europeisk förvaltningslag som har sin grund i artikel III-398 är att välkomna.

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Bernitz och Nergelius (eds.), General Principles of European Community Law, Kluwer Law International, 2000.

Bernitz och Kjellgren, Europarättens grunder, Norstedts juridik AB, 2002.

Haverman, General principles of European Community Law, Juristförlaget, 1993.

Joerges och Dehousse, Good Governance in Europe's Integrated Market, Oxford University Press, 2002.

Kanska, Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights, European Law Journal, vol. 10. No. 3, May 2004, s. 296-326.

Nehl, Principles of Administrative Procedure in EC Law, Hart Publishing, 1999.

Pressmeddelande 22 juli 2004, Finansdepartementet och Justitiedepartementet, "Bättre förvaltning i EU en prioriterad fråga för regeringen"

Statskontorets rapport "Principles of Good Administration in the Member States of the European Union", 2005.

## Europeiska gemenskapernas officiella tidning

Uppförandekodex av den 6 december 1993 för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar, EUT L 340, 31.12.1993, s. 41.

Council decision of 20 December 1993 on public access to Council documents, EUT L 340, 31.12.1993, s. 43.

Commission decision of 8 February 1994 on public access to Commission documents, EUT L 46, 18.2.1994, s. 58.

Europaparlamentets beslut om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning, EUT L 113, 4.5.1994, s. 15.

Europaparlamentets beslut av den 10 juli 1997 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar, EUT L 263, 25.9.1997, s. 27.

Speciell rapport av den Europeiska ombudsmannen till Europaparlamentet efter undersökningen på eget initiativ om offentlig tillgång till handlingar, 1997, EUT C 44, 10.2.1998, s. 9.

Resolution om Europeiska ombudsmannens årsrapport för verksamheten 1998, EUT C 219, 30.7.1999, s. 456.

Europeiska fondens för förbättring av levnads- och arbetsvillkor beslut av den 11 februari 2000 om inrättandet av en kodex för god förvaltningssed, EUT L 316, 15.12.2000, s. 69.

Utkast till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 364, 18.12.2000, s. 1.

Kommissionens beslut av den 17 oktober 2000 om ändring av dess arbetsordning, EUT L 267, 20.10.2000, s. 63.

Uppförandekodex för Europeiska centralbanken i enlighet med artikel 11.3 i arbetsordningen för Europeiska centralbanken, EUT C 76, 8.3.2001, s. 12.

Beslut av rådets generalsekreterare/höge representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken av den 25 juni 2001 om en kodex för god förvaltningssed i de yrkesmässiga förbindelserna med allmänheten för generalsekretariatet vid Europeiska unionens råd och dess personal, EUT C 189, 5.7.2001, s. 1.

Kodex för god förvaltningssed för de anställda i den Europeiska investeringsbanken i deras kontakter med allmänheten, EUT C 17, 19.1.2001, s. 26.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, EUT L 145, 31.5.2001, s. 43.

Presidiets beslut om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar, EUT C 374, 29.12.2001, s. 1.

Kommissionens beslut av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning, EUT L 345, 29.12.2001, s. 94.

Rådets beslut av den 29 november 2001 om ändring av rådets arbetsordning, EUT L 313, 30.11.2001, s. 40.

Gemensamt uttalande om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, EUT L 173, 27.6.2001, s. 5.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, EUT L 8, 12.1.2001, s. 1.

Europaparlamentets resolution om särskild rapport från Europeiska ombudsmannen till Europaparlamentet efter undersökningen på eget initiativ av om de olika gemenskapsinstitutionerna och -organen antagit någon kodex för god förvaltningssed som är tillgänglig för allmänheten, EUT C 72E, 21.3.2002, s. 331.

Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen antar en kodex för god förvaltningssed, EUT C 242, 8.10.2002, s. 19.

Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EUT C 325, 24.12.2002, s. 1.

Europeiska Investeringsbanken, regler för allmänhetens tillgång till Investeringsbankens handlingar, EUT C 292, 27.11.2002, s. 8.

Vidgandet av 1049/2001 till byråer och kontor, förordningar nr 1641/2003-1655/2003, EUT L 245, 29.9.2003.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs beslut av den 1 juli 2003 angående allmänhetens tillgång till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs handlingar, EUT L 205, 14.8.2003, s. 19.

Regionkommitténs beslut nr 64/2003 av den 11 februari 2003 om allmänhetens tillgång till Regionkommitténs handlingar, EUT L 160, 28.6.2003, s. 96.

Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, EUT C 310, 16.12.2004.

### **Material tillgängligt på Europeiska unionens hemsida**

Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen kodex, yrkesutbildningsstiftelsens hemsida, [www.etf.eu.int](http://www.etf.eu.int).

Revisionsrättens kodex för god förvaltningssed, revisionsrättens hemsida, [www.eca.eu.int](http://www.eca.eu.int).

Regionkommitténs kodex för god förvaltningssed, regionkommitténs hemsida, [www.cor.eu.int](http://www.cor.eu.int).

Byrån för harmonisering av den inre marknadens kodex för god förvaltningssed, byrån för harmonisering av den inre marknadens hemsida, [www.oami.eu.int](http://www.oami.eu.int).

Miljöbyråns kodex för god förvaltningssed, miljöbyråns hemsida, [www.eea.eu.int](http://www.eea.eu.int).

Översättningscentrum för Europeisk gemenskapens organs kodex för god förvaltningssed, översättningscentrums hemsida, [www.cdt.eu.int](http://www.cdt.eu.int).

Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildnings kodex för god förvaltningssed, centrumets hemsida, [www.cedefop.eu.int](http://www.cedefop.eu.int).

Letter from the ombudsman to the president, 11 mars, 2002, ombudsmannens hemsida, [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int).

Ombudsmannens tal av den 21 mars 2001, ombudsmannens hemsida, [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int).

Ombudsmannens tal av den 8 april 2005, ombudsmannens hemsida, [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int).

Ombudsmannens tal av den 18 maj 2005, ombudsmannens hemsida, [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int).

Ombudsmannens tal av den 6 juni 2005, ombudsmannens hemsida, [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int).

Ombudsmannens årsrapport för 2003, ombudsmannens hemsida, [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int).

Ombudsmannens årsrapport för 2004, ombudsmannens hemsida, [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int).

Särskild rapport från Europeiska ombudsmannen till Europaparlamentet efter undersökningen på eget initiativ av om de olika gemenskapsinstitutionerna och -organen antagit någon kodex för god förvaltningssed som är tillgänglig för allmänheten, ombudsmannens hemsida, [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int).

Rapport från kommissionen om genomförandet av principerna i förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, kommissionens hemsida, [www.europa.eu.int/comm](http://www.europa.eu.int/comm).

Comparative analysis of the Member States' and candidate countries' legislation concerning acces to documents, kommissionens hemsida, [www.europa.eu.int/comm](http://www.europa.eu.int/comm).

### **Material från Europarådet**

Convention for the Protection of Human Rights and fundamental freedoms as amended by Protcol No. 11. domstolens dom (femte avdelningen) den 12 december 1996.

Resolution (77) 31 on the protection of the indivudial in realtion to the acts of administrative authorities, antagen 28.9.1977.

Recommendation No. R (80) 2 concerning the Exercise of discretionary Powers by administrative Authorities.

Recommendation No. R (87) 16 on administrative procedures affecting a large number of persons.

Recommendation No. R (2000) 10 of the committee of ministers to the member states on codes of conducts for public officials.

Ministerrådets rekommendation Rek (2002) 2 till medlemsstaterna om tillgång till allmänna handlingar, antagen den 21 februari 2002.

List of principles of good administration in council of europe member states, CJ-DA-GT (2004) Misc. 2.

Preliminary Draft report on the feasibility and desirability of preparing a recommendation and/or a consolidated model code of good administration prepared by the CJ-DA-GT. CJ-DA-GT (2004) 10 rev.

# Rättsfallsförteckning

## EG-domstolens domar

Judgement of the Court of 12 July 1957. Dineke Algere, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen v Common Assembly of the European Coal and Steel Community. Joined cases 7/56, 3/57 to 7/57. English special edition, s. 00039.

Domstolens dom den 22 mars 1961. Société nouvelle des usines de Pontlieue Aciéries du Temple (S.N.U.P.A.T.) mot Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet. Förenade målen 42/59 och 49/59. Svensk specialutgåva, s. 00095

Domstolens dom den 6 april 1962. Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd mot Robert Bosch GmbH och Maaschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn. Mål 13/61. Svensk specialutgåva, s. 00121.

Judgement of the Court (First Chamber) of 19 March 1964. Mrs Estelle Wollast (née Schmitz) v European Economic Community. Case 18/63. English special edition, s. 00085.

Domstolens dom den 22 juni 1972. Rita Frilli mot belgiska staten. Mål 1/72. Svensk specialutgåva, s. 00011.

Judgement of the Court (First Chamber) of 30 January 1974. Raymond Louwage et Marie-Thérèse Louwage, née Moriame, v Commission of the European Communities. Case 148/73. European Court reports 1974, s. 00081.

Domstolens dom den 23 oktober 1974. Transocean Marine Paint Association mot Europeiska gemenskapernas kommission. Mål 17/74. Svensk specialutgåva, s. 00357.

Domstolens dom den 8 april 1976. Gabrielle Defrenne mot Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena. Mål 43/75. Svensk specialutgåva, s. 00059.

Domstolens dom den 13 februari 1979. Hoffmann-La Roche & Co. AG mot Europeiska gemenskapernas kommission. Mål 85/76. Svensk specialutgåva, s. 00315.

Domstolens dom den 19 oktober 1977. Albert Ruckdeschel & Co. och Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. mot Hauptzollamt Itzehoe. Förenade målen 117/76 och 16/77. Svenska specialutgåva, s. 00421.



Domstolens dom den 25 januari 1979. A. Racke mot Hauptzollamt Mainz. Mål 98/78. Svensk specialutgåva s. 00275.

Domstolens dom den 20 februari 1979. SA Bultoni mot Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles. Mål 122/78. Svensk specialutgåva, s. 00385.

Domstolens dom den 7 juni 1983. SA Musique Diffusion française m. fl. mot Europeiska gemenskapernas kommission. Förenade målen 100-103/80. Svensk specialutgåva, s. 00133.

Domstolens dom den 9 november 1983. NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin mot Europeiska gemenskapernas kommission. Mål 322/81. Svensk specialutgåva, s. 00351.

Domstolens dom den 23 april 1986. Parti écologiste "Les Verts" mot Europaparlamentet. Mål 294/83. Svensk specialutgåva, s. 00529.

Judgement of the Court of 24 november 1987. Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV v Commission of the European Communities. Case 223/85. European Court reports 1987, s. 04617.

Domstolens dom den 15 oktober 1987. Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) mot Georges Heylens m. fl. Mål 222/86. Svensk specialutgåva, s. 00223.

Domstolens dom (femte avdelningen) den 11 juli 1989. Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG mot Hauptzollamt Gronau. Mål 265/87. Svensk specialutgåva, s. 00097.

Judgement of the Court (Sixth Chamber) of 27 June 1991. Al-Jubail Fertilizer Company (Smad) et Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) v Council of the European Communities. Case C-49/88. European Court reports 1991, s. I-03187.

Domstolens dom den 24 oktober 1996. Europeiska konsumentorganisationen (BEUC) mot Europeiska gemenskapernas kommission. Mål C-170/89. Svensk specialutgåva, s. I-00495

Judgement of the Court (Fourth Chamber) of 31 March 1992. Jean-Louis Burban v European Parliament. Case C-255/90 P. European Court reports 1992, s. I-02253.

Domstolens dom den 21 november 1991. Technische Universität München mot Hauptzollamt München-Mitte. Mål C-269/90. Svensk specialutgåva s. I-00453.

Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 6 april 1995. BPB Industries plc och British Gypsum Ltd mot Europeiska kommissionen. Mål C-310/93 P. Rättsfallssamling 1995, s. I-00865.

Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 24 oktober 1996. Europeiska kommissionen mot Lisrestal. Mål C-32/95 P. Rättsfallssamling 1996, s. I-05373.

Domstolens dom (femte avdelningen) den 12 december 1996. Brottmål mot X. Förenade målen C-74/95 och 129/95. Rättsfallssamling 1996, s. I-06609.

Domstolens dom den 17 december 1998. Baustahlgewebe GmbH mot Europeiska kommissionen, Mål C-185/95 P. Rättsfallssamling 1998, s. I-08417.

Domstolens dom den 18 mars 1997. Guérin automobiles mot Europeiska kommissionen. Mål C-282/95 P. Rättsfallssamling 1997, s. I-01053.

Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 17 juli 1997. The Queen mot Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte, National Farmers' Union m.fl. Mål C-354/95. Rättsfallssamling 1997, s. I-04559.

Domstolens dom den 2 april 1998. Europeiska kommissionen mot Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) och Brink's France SARL. Mål C-367/95 P. Rättsfallssamling 1998, s. I-01719.

Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 16 oktober 1997. Belgiska staten mot Banque Indosuez med flera och Europeiska gemenskapen. Mål C-177/96. Rättsfallssamling 1997, s. I-05659.

Domstolens dom den 29 juni 1999. Butterfly Music Sri mot Carosello Edizioni Musicali a Discografiche Sri (CEMED). Mål C-60/98. Rättsfallssamling 1999, s. I-03939.

Domstolens dom den 11 januari 2000. Konungariket Nederländerna och Gerard van der Wal mot Europeiska kommissionen. Förenade målen C-174/98 P och C 189/98 P. Rättsfallssamling 2000, s. I-00001.

Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 27 november 2001. Z mot Europaparlamentet. Mål C-270/99 P. Rättsfallssamling 2001, s. I-09197.

Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 20 juni 2002. Gerard Mulligan m. fl. mot Minister for Agriculture and Food, Ireland et Attorney General. Mål C-313/99. Rättsfallssamling 2002, s. I-05719.

Domstolens dom den 6 december 2001. Europeiska unionens råd mot Heidi Hautala. Mål C-353/99 P. Rättsfallssamling 2001, s. I-09565.

## **Förstainstansrättens domar**

Förstainstansrättens dom (första avdelningen) av den 6 april 1995.  
Tréfilunion SA mot Europeiska kommission. Mål T-148/89.  
Rättsfallssamling 1995, s. II-01063.

Förstainstansrättens dom (första avdelningen) av den 21 februari 1995.  
Campo Ebro Industrial SA, Levantina Agrícola Industrial SA och Cerestar  
Ibérica SA mot Europeiska unionens råd. Mål T-472/93. Rättsfallssamling  
1995, s. II-00421.

Förstainstansrättens beslut (första avdelningen i utökad sammansättning) av  
den 18 september 1995. Detlef Nölle mot Europeiska unionens råd och  
Europeiska kommissionen. Mål T-167/94. Rättsfallssamling 1995, s. I-  
02589.

Förstainstansrättens dom (första avdelningen) av den 19 mars 1997.  
Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA mot Europeiska kommissionen.  
Mål T-73/95. Rättsfallssamling 1997, s. II-00381.

Förstainstansrättens dom (första avdelningen) av den 14 juli 1997. Interhotel  
- Sociedade Internacional de Hotéis SARL mot Europeiska kommissionen.  
Mål T-81/95. Rättsfallssamling 1997, s. II-01265.

Förstainstansrättens beslut (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) av  
den 17 juni 1998. Svenska journalistförbundet mot Europeiska unionens råd.  
Mål T-174/95. Rättsfallssamling 1998, s. II-02289.

Förstainstansrättens dom (femte avdelningen) av den 29 januari. Edouard  
Dubois et Fils SA mot Europeiska unionens råd och Europeiska  
kommissionen. Mål T-113/96. Rättsfallssamling 1998, s. II-00125.

Förstainstansrättens dom (tredje avdelningen) av den 10 maj 2001. Kaufring  
AG m. fl. mot Europeiska kommissionen. Förenade målen T-186/97, T-  
187/97, T-190/97 till T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97, T-217/97, T-  
218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 och T-147/99. Rättsfallssamling  
2001, s. II-01337.

Förstainstansrättens dom (tredje avdelningen) av den 3 april 2003. Eduardo  
Vieira, SA, Vieira Argentina, SA och Pescanova, SA mot Europeiska  
kommissionen. Förenade målen T-44/01, T-119/01 och T-126/01.  
Rättsfallssamling 2003, s. II-01209.

Förstainstansrätten beslut (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) av  
den 17 september 2003. Mara Messina mot Europeiska kommissionen. Mål  
T-76/02.

Förstainstansrättens beslut (första avdelningen i utökad sammansättning) av den 13 april 2005. Verein für Konsumenteninformation mot Europeiska kommissionen. Mål T-2/03.

Förstainstansrättens dom (femte avdelningen) av den 23 november 2004. MaurizioTurco mot Europeiska unionens råd. Mål T-84/03.