



# LUND UNIVERSITY

En förvaltningslag för EU? – ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure i svenskt och nordiskt perspektiv

Wenander, Henrik

*Published in:*  
Förvaltningsrättslig tidskrift

2018

*Document Version:*  
Manuskriptversion, referentgranskad och korrigerad (även kallat post-print)

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Wenander, H. (2018). En förvaltningslag för EU? – ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure i svenskt och nordiskt perspektiv. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (1), 39-57.

*Total number of authors:*  
1

*Creative Commons License:*  
Ospecificerad

## General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:  
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2018 1

En förvaltningslag för EU? –  
ReNEUAL Model Rules on EU  
Administrative Procedure i svenskt  
och nordiskt perspektiv

Av Henrik Wenander



## EN FÖRVALTNINGSLAG FÖR EU?\*

– *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*  
i svenskt och nordiskt perspektiv\*\*

av Henrik Wenander

### 1. Inledning

EU-rätten består till mycket stor del av vad som kan kategoriseras som förvaltningsrätt. När nationella myndigheter och EU:s olika organ, exempelvis kommissionen och EU-myndigheter, tillämpar EU-rätten behövs det därför regler för förvaltningsförfarandet. Vissa uttryckliga förfaranderegler finns i EU:s sekundärrätt. Därutöver kan de nationella förvaltningsmyndigheterna i sin tillämpning av EU-rättsligt grundade regler falla tillbaka på nationella förvaltningslagar och liknande inom ramen för den så kallade processuella autonomi. EU:s institutioner och övriga organ får däremot söka hållpunkter i den grundläggande EU-rättsliga princip om god förvaltning som kommer till uttryck i artikel 41 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, de allmänna rättsprinciper som framgår av EU-domstolens praxis samt andra källor såsom den europeiske ombudsmannens kodex för god förvaltnings-  
sed.<sup>1</sup> Framför allt i fråga om EU-organen är regleringen sålunda splittrad. I ett omfattande projekt som syftar till att klargöra de förvaltningsrättsliga ramarna för framför allt EU-organens förfarande har det europeiska forskningsnätverket ReNEUAL (Research Network on EU Administrative Law) utarbetat ett utkast till en uppsättning modellregler, *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Dessa är utformade som ett slags förvaltningslag för EU och är avsedda att principiellt sett kunna ligga till grund för EU-reglering på området. Parallellt med dessa modellregler har Europaparlamentet och kommissionen diskuterat behovet av denna typ av regler. Syftet med denna artikel är att fördjupa förståelsen av dessa modellregler och den föreslagna EU-regleringen i ett svenskt och nordiskt perspektiv.

---

\* Artikeln har peer review-granskats. Tack till den anonyma granskaren för konstruktiva synpunkter.

\*\* Artikeln bygger på inledningsanförandet vid konferensen *An Administrative Procedure Act for the EU? The ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure – Nordic Perspectives* som hölls vid Lunds universitet den 24 november 2016. Artikeln har utvidgats väsentligt i förhållande till anförandet.

<sup>1</sup> Se exempelvis Jürgen Schwarze, *European Administrative Law*, omarbetade 1 uppl., London 2006; se i nordiskt perspektiv exempelvis Niels Fenger, *Forvaltning og fællesskab. Om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret: Konfrontation og frugtbar sameksistens*, Köpenhamn 2004; Jane Reichel, *God forvaltning i EU och i Sverige*, 2006.

Frågan för artikeln är vad förslaget till modellregler principiellt kan innebära för förvaltningsrätten i Sverige och övriga nordiska länder. Metoden för undersökningen är att presentera modellreglernas bakgrund, deras innehåll samt deras anknytning till förslag till lagstiftning på EU-nivå och därvid ställa dem i relation till de nordiska ländernas förvaltningsrätt. Det blir sålunda fråga om en form av komparation mellan de nordiska förvaltningsrättsliga ordningarna och modellreglerna. Allmänt kan komparativa rättsvetenskapliga undersökningar identifiera bland annat likheter och skillnader i problembeskrivningar och lösningar.<sup>2</sup> I fråga om ReNEUAL:s modellregler har det vidare framförts att en jämförelse med medlemsstaternas förvaltningslagar kan ge exempel på olika slags lösningar av problem, visa hur förvaltningsrättsliga idéer rör sig mellan rättsordningar samt – vilket är viktigt för denna artikel – göra modellreglerna tillgängliga för andra än specialister på europarätt.<sup>3</sup> I komparativrättslig forskning har de nordiska rättssystemen lyfts fram som särskilt intressanta för internationella jämförelser inom offentlig rätt, samtidigt som sådana komparationer har varit relativt ovanliga.<sup>4</sup>

I artikelns redogörelse för modellreglerna görs mot denna bakgrund fortlöpande kopplingar mellan modellreglerna och nordisk förvaltningsrätt. Detta framställningssätt gör det möjligt att fördjupa förståelsen av modellreglerna.<sup>5</sup> Konkret bygger tillvägagångssättet på att exempel från modellreglerna lyfts fram och ställs i relation till motsvarande regleringar i allmän förvaltningsrätt i de nordiska länderna. Även om det inte i detta sammanhang är möjligt att eftersträva någon fullständighet är förhoppningen att undersökningen ska ge en tillräckligt bred bild av modellreglerna i nordiskt perspektiv.

Det finns givetvis en mängd detaljerade aspekter att beakta vid en undersökning av förhållandet mellan nationell förvaltningsrätt och EU-rätt, såsom hur EU-rätten har påverkat förståelsen av enskilda förvaltningsrättsliga principer i de fem länderna.<sup>6</sup> Till detta kommer att en undersökning som uppmärksammar de nordiska ländernas delvis skilda förvaltningsrättsliga regleringar i förhållande till EU-förvaltningsrätten kan bli mycket omfattande. Med tanke

<sup>2</sup> Se i förhållande till komparativ konstitutionell rätt Anna Jonsson Cornell, Den komparativa konstitutionella rättens teori och metod – en introduktion i dens. (red.) *Komparativ konstitutionell rätt*. En lärobok, 2 uppl. 2015, s. 17–38, på s. 21.

<sup>3</sup> Se Oriol Mir, The Book III of the ReNEUAL Model Rules from a Spanish Perspective; When Procedural Law becomes Substantive, i: Mathias Ruffert (red.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen 2016 s. 69–83, på s. 70.

<sup>4</sup> Se Ran Hirschl, The Nordic Counternarrative 9 *International Journal of Constitutional Law* (2011) s. 449–469, på s. 469.

<sup>5</sup> Se vidare John C. Reitz, How to Do Comparative Law, 46 *American Journal of Comparative Law* (1998) s. 617–636, på s. 634.

<sup>6</sup> Se exempelvis Hans Ragnemalm, Är den europeiska förvaltningsrätten bättre än vår? *FT* 2000 s. 135–144.

på syftet med artikeln, och på artikelns omfattning, kommer denna framställning dock att vara inriktad på att undersöka generella, mer övergripande, teman. Ett första tema är vilken betydelse nordiska förvaltningsrättstraditioner har haft för modellreglerna. För det andra behandlas förutsättningarna för att modellreglerna kan komma att antas som bindande EU-rättsliga regler med verkan för de nordiska länderna. För det tredje och slutligen ska uppmärksammas vilken verkan modellreglerna och de diskuterade förslagen till EU-reglering kan få utöver en sådan EU-rättsakt.

Materialet för undersökningen är de föreslagna modellreglerna samt material från EU:s institutioner och de nordiska länderna, då särskilt Sverige. Eftersom framställningen rör sig på ett principiellt plan utgörs materialet till stor del av rättsvetenskaplig litteratur. Framställningen bygger sålunda vidare på de mer ingående undersökningar av EU-rättens påverkan av nationell förvaltningsrätt som tidigare har gjorts i nordisk rättsvetenskap.<sup>7</sup>

Artikeln är disponerad så att det först ges en bakgrund till modellreglernas tillkomst (avsnitt 2). Därefter presenteras modellreglerna och dess olika delar (avsnitt 3), varvid också anknytningen till nordisk förvaltningsrätt behandlas. I avsnitt 4 uppmärksammas Europaparlamentets aktuella förslag till lagstiftning på området. Avslutningsvis summeras i avsnitt 5 resultatet av undersökningen.

## 2. Modellreglerna: en bakgrund

Modellreglerna utgör ett resultat av ett akademiskt projekt, som har bedrivits av ett antal professorer i EU-rätt eller offentligrättsliga ämnen. Initiativtagare var Jens-Peter Schneider, Freiburg (Tyskland) och Herwig C. H. Hofmann, Luxemburg som 2009 grundade forskningsnätverket ReNEUAL. Tillsammans med Jacques Ziller, Pavia (Italien) kom de båda att fungera som ledare för nätverket som nu omfattar omkring 150 rättsvetenskapliga forskare med intresse för anknytningen mellan förvaltningsrätt och EU-rätt. Arbetet med projektet bedrevs i arbetsgrupper med deltagande av namnkunniga europeiska rättsvetenskapliga forskare såsom Jean-Bernard Auby, Paris, Paul Craig, Oxford, Deirdre Curtin, Amsterdam, och Giacinto della Cananea, Rom. Utöver dessa arbetsgrupper bidrog också ett stort antal andra forskare på olika sätt till arbetet. I denna senare grupp kan i nordiskt perspektiv nämnas Olli Mäenpää, Helsingfors.<sup>8</sup>

Genom att undersöka olika EU-rättsliga politikområden och jämföra med nationella rättssystem kunde arbetsgrupperna identifiera förvaltningsrättsliga

---

<sup>7</sup> Se Fenger (not 1); Reichel (not 1).

<sup>8</sup> Se Paul Craig, Herwig C. H. Hofmann, Jens-Peter Schneider och Jacques Ziller m.fl., *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford 2017 s. viii ff.

problem och lösningar. Metoden betecknas i utkastet som ”innovative codification” och beskrivs som att

”a new law establishes one source of existing principles which are usually scattered across different laws and regulations and in the case-law of courts; it may also modify these existing principles and rules, if needed, as well as add new ones. This method allows contradictions in the existing laws to be resolved and gaps to be filled.”<sup>9</sup>

Materialet för arbetet var EU:s primär- och sekundärrätt, EU-domstolens praxis, institutionernas praktik (man kan här jämföra med den svenska statsrättsliga diskussionen om ”konstitutionell praxis”), komparativa studier av nationella och internationella förvaltningsrättsliga regleringar samt den europeiske ombudsmannens avgöranden.<sup>10</sup> Det kan här noteras att metoden ganska väl tycks överensstämma med den som har använts i bland annat svensk rätt när det gäller att identifiera problem och lösningar i den allmänna förvaltningsrätten. Denna metod har så småningom resulterat i förvaltningslagar som i stor utsträckning har kodifierat rättsläget.<sup>11</sup> Modellreglerna liknar också de *restatements* som används i amerikansk rätt för att sammanfatta rättsläget och på så sätt vägleda bland annat domstolar.<sup>12</sup>

När det gäller det komparativa inslaget uppmärksammas nationella förvaltningsrättsliga ordningar. Här finns också ett nordiskt inslag. Sålunda nämns den danska förvaltningsloven från 1986 fram som ett exempel på en reglering som omfattar både den statliga och den kommunala nivån. På motsvarande sätt lyfts finsk rätt och Ålands ställning fram.<sup>13</sup> Också den svenska förvaltningslagen (1986:223) uppmärksammas någon gång (se vidare avsnitt nedan).

Utkast till modellregler presenterades och diskuterades vid ett antal konferenser i skilda europeiska länder.<sup>14</sup> År 2014 kunde nätverkets styrgrupp så presentera ett förslag till modellregler, vilket också publicerades på engelska på nätverkets webbplats.<sup>15</sup> Utöver denna publicering har förslaget till modellregler också översatts till franska, italienska, polska, rumänska, spanska och

---

<sup>9</sup> Ibid. s. 30.

<sup>10</sup> Ibid. s. 44 f.

<sup>11</sup> Se SOU 1964:27 s. 100; SOU 2010:29 s. 55.

<sup>12</sup> Se George A. Bermann, *A Restatement of European Administrative Law: Problems and Prospects*, i Susan Rose-Ackerman och Peter L. Lindseth (red.), *Comparative Administrative Law*, 2010 s. 595–605; jfr allmänt om *restatements* Michael Bogdan, *Concise Introduction to Comparative Law*, Groningen 2013 s. 123 f.

<sup>13</sup> ReNEUAL Model Rules (not 8) s. 35.

<sup>14</sup> Redogörelsen för nätverkets arbete bygger på det som framgår av ReNEUAL Model Rules (not 8) s. viii ff.

<sup>15</sup> Se <[www.reneual.eu](http://www.reneual.eu)> (besökt 2018-01-14).

tyska.<sup>16</sup> I denna artikel hänvisas till den något uppdaterade engelska version som gavs ut i bokform på Oxford University Press 2017.<sup>17</sup> En översättning till något av de nordiska ländernas språk är såvitt känt inte aktuell. Det är dock troligt att nordiska jurister i allmänhet kan ta till sig texten på engelska.

Utgångspunkten för nätverkets arbete med att ta fram modellregler var ett upplevt behov av att förbättra tillämpningen av EU-rättsliga regler i framför allt EU:s institutioner (se vidare nedan om tillämpningsområdet). I introduktionen till reglerna anför den nuvarande rättsliga regleringen är mycket fragmenterad, vilket kan leda till att beslutsfattandet i EU brister i förutsebarhet och begriplighet. Genom den beskrivna metoden vill nätverket konkretisera EU:s konstitutionella värden och principer på ett sätt som ökar rättssäkerheten (*rule of law*).<sup>18</sup>

Med modellregler avses i förslaget en uppsättning normer som ska erbjuda ett ramverk för att utveckla och diskutera EU:s förvaltningsrätt. Termen modellregler ska betona att det, som nämnts, rör sig om ett akademiskt projekt.<sup>19</sup> Här kan man jämföra med andra akademiska kodifikationsprojekt i Europa såsom den civilrättsliga *Draft Common Frame of Reference* (DCFR). En ambition med det projektet är att det ska kunna användas av kommissionen i lagstiftningsarbete.<sup>20</sup> Den svenska Högsta domstolen har hänvisat till DCFR som ett led i att etablera vad som är gällande rätt (NJA 2010 s. 629), vilket har föranlett diskussion om rättskällevärdet av dessa modellregler. Det har bland annat anförts att denna form av hänvisningar innebär att svensk civilrätt anpassas till modellreglerna genom ett ”harmoniserande tillämpningsresonemang”.<sup>21</sup>

På liknande sätt som DCFR har ReNEUAL:s modellregler utformats med tanken att de ska kunna ligga till grund för lagstiftning på EU-nivå. Modellreglerna uppmärksammar särskilt den komplicerade frågan om vilken rättslig grund en sådan rättsakt skulle kunna stödja sig på. I modellreglerna behandlas bland annat följande tänkbara rättsliga grunder (i den ordning som de tas upp i förslaget).

---

<sup>16</sup> Se <[www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0](http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0)> (besökt 2018-01-14).

<sup>17</sup> ReNEUAL Model Rules (not 8).

<sup>18</sup> Ibid s. 44 f.

<sup>19</sup> Ibid. s. 31.

<sup>20</sup> Se Christian von Bar, Eric Clive och Hans Schulte-Nölke (red.), Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference: Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, tillgänglig på <[ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/dcfr\\_outline\\_edition\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/dcfr_outline_edition_en.pdf)> (besökt 2018-01-14) s. 59.

<sup>21</sup> Se Joel Samuelsson, DCFR som svensk rättskälla? I: Mattias Dahlberg och Karin Åhman (red.), Europarätten – 20 år i Sverige, De Lege, Juridiska fakulteten i Uppsala, Årsbok 2015 s. 197–227, se särskilt s. 226 f.



- Artikel 298 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), angående utrymmet för EU-lagstiftning om ”en öppen, effektiv och oberoende europeisk förvaltning”,
- artikel 15 FEUF som utgör stöd för lagstiftning om rätten till tillgång till allmänna handlingar från EU:s institutioner, organ och byråer,
- artikel 352 FEUF, den så kallade flexibilitetsklausulen samt
- artikel 197 FEUF som utgör stöd för regler om administrativt samarbete (men som utesluter harmonisering av nationell lagstiftning).<sup>22</sup>

Det är tydligt att frågor om den rättsliga grunden, liksom allmänt om förhållandet till de strukturer för beslutsfattande som framgår av EU:s grundläggande fördrag (se exempelvis artikel 288–291 FEUF), gör arbetet med en gemensam förvaltningsreglering för EU:s institutioner och organ mycket komplicerat. I jämförelse kan noteras att de nordiska ländernas förvaltningslagar har kunnat komma till i en rättslig miljö där betydligt färre frågor är reglerade på den högsta konstitutionella nivån. Ett särskilt problem för norsk och isländsk rätt är hur de föreslagna modellreglerna skulle förhålla sig till EES-avtalet.<sup>23</sup> Däremot tycks de danska undantagen från EU-samarbetet inte aktualiseras i förhållande till de nu nämnda rättsliga grunderna.<sup>24</sup>

### 3. Modellreglerna och deras förhållande till nordisk förvaltningsrätt

Utkastet till modellregler är indelat i sex avdelningar betecknade som böcker med delvis skilda tillämpningsområden. I den nu publicerade versionen inleds varje bok med en introduktion som ger en bakgrund till området. Därefter presenteras modellreglerna. Varje avsnitt avslutas med en kommentardel ('Explanations'). I enlighet med den inledningsvis presenterade metoden för artikeln kommer jag nedan att redogöra för modellreglernas olika delar och därvid anknyta till nordisk förvaltningsrätt.

#### 3.1 Bok I (General Provisions)

I Bok I presenteras projektet i en ingress som lyfter fram grundläggande värden som *rule of law*, rätten till god förvaltning och andra grundläggande principer. Här anges i artikel I-1 att modellreglerna riktar sig till alla institutioner, organ, byråer med mera ('EU authorities', enligt den definition som ges

<sup>22</sup> Se ReNEUAL Model Rules (not 8) s. 36 ff.

<sup>23</sup> Se allmänt Torstein Eckhoff och Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10 uppl. Oslo 2014 s. 32 f.

<sup>24</sup> Jfr protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, EUT 2010 C 83/299.

senare i Bok I). Däremot gäller modellreglerna inte medlemsstaternas organ, såvida inte specifika EU-rättsliga regler skulle ange det. Här ger förslaget alltså utrymme för att sekundärrättsliga regler, om EU:s lagstiftare så önskar, hänvisar till modellreglerna. Vidare anges att modellreglerna i bok V och VI omfattar också medlemsstaternas myndigheter. Förslaget innebär sålunda i dessa delar en harmonisering (se vidare avsnitt 3.5 och 3.6). Med tanke på de stora skillnaderna mellan medlemsstaternas allmänna förvaltningsrätt och förvaltningstraditioner är detta troligen kontroversiellt och svårt att få politiskt gehör för. I nordisk rättsvetenskap har å ena sidan Seppo Laakso redan 2002 förespråkat en viss kodifiering av förvaltningsrätten i EU. Som skäl anförde han att det är olämpligt att enskilda och myndigheter ska behöva förhålla sig till två skilda regelverk. Han noterade då att en kodifiering kunde fylla i luckor i den europeiska förvaltningsrätten samt att en kodifiering kunde gynna enhetlighet och effektivitet.<sup>25</sup> Detta synsätt överensstämmer ganska väl med skälen bakom ReNEUAL:s modellregler (se avsnitt 2). Å andra sidan har Niels Fenger framfört att harmonisering av nationell förvaltningsrätt är både ”realistisk och önskad”.<sup>26</sup>

I förhållande till (annan) EU-rätt anger modellreglerna att de är tillämpliga när det inte finns några specifika förfaranderegler. Därutöver ska modellreglerna vara vägledande vid tolkningen av sådana specialregler (artikel I-2). I kommentardelen till Bok I anges att modellreglerna inte avser att sätta en minimistandard, men att de kan fungera som ’best practice solutions’.<sup>27</sup> Vidare anges att medlemsstaternas myndigheter får använda dessa modellregler som vägledning när de genomför EU-rätt i enlighet med sina nationella förfaranderegler. Regeln öppnar för att nationella myndigheter beaktar modellreglerna på liknande sätt som i Sverige har skett med de förmögenhetsrättsliga modellreglerna i DCFR. Här har modellreglernas skapare sålunda gett utrymme för en viss flexibilitet eller, om man så vill, oklarhet när det gäller reglernas avsedda tillämpningsområde.

Denna inledande bok innehåller slutligen också definitioner, placerade i artikel I-4. Dessa bygger enligt kommentardelen till Bok I på begrepp i EU:s primär- och sekundärrätt, liksom på EU-domstolens rättspraxis.<sup>28</sup> Här framgår vad som avses med bland annat ’administrative action’ och ’administrative procedure’. För beslutsfattande i enskilda fall (se nedan avsnitt) finns dessutom

<sup>25</sup> Se Seppo Laakso, Kodifiering av det förvaltningsrättsliga regelverket inom Europeiska unionen, NAT 2002 s. 367–376, på s. 375.

<sup>26</sup> Se vidare i detta tidskriftsnummer Niels Fenger, Fordele og ulemper ved en yderligere harmonisering af medlemsstaternes forvaltningsret.

<sup>27</sup> Se ReNEUAL Model Rules (not 8) s. 53.

<sup>28</sup> Ibid. s. 54 ff.

i bok III en särskild definition av 'decision' (artikel III-2). Begreppsbildningen i denna del kan i någon mån knytas till fransk och tysk förvaltningsrätt, men följer inte helt någon av dessa traditioner.<sup>29</sup> Här finns möjlighet till principiella jämförelser med den begreppsbildning som förekommer i de nordiska ländernas förvaltningsrätt. Exempelvis har den svenska förvaltningsrätten sålunda på ett omfattande och teoretiskt välgrundat sätt behandlat frågan vad som utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut.<sup>30</sup> Dessa diskussioner har motsvarigheter i de andra nordiska länderna.<sup>31</sup> Det kan här noteras att modellreglernas förslag däremot är relativt kortfattat motiverade, utan mer djupgående principiella diskussioner. I jämförelse med svensk förvaltningsrätt har Hans Ragnemalm framhållit att EU:s förvaltningsrätt, och då främst sådan som den framträder enligt EU-domstolens praxis, har saknat tydliga kriterier för definitionen av vad som ska utgöra beslut.<sup>32</sup> En kodifiering av begreppen med grund i praxis kan därför komma att medföra svårigheter, bland annat i förhållande till den etablerade begreppsbildningen i de nordiska ländernas förvaltningsrätt. Vidare, mer konkret, har det framhållits att modellreglernas formulering är oklar när det gäller frågan om modellreglerna ska omfatta också EU-institutioners beslut riktade till medlemsstaterna.<sup>33</sup>

### 3.2 Bok II (Administrative Rulemaking)

Bok II behandlar enligt artikel II-1 kommissionens och andra organs antagande av rättsligt bindande generella regler som faller utanför EU:s lagstiftningsförfaranden (det ordinarie förfarandet enligt artikel 289 FEUF eller något särskilt förfarande enligt fördragsregler). Modellreglerna i denna bok omfattar sålunda dels kommissionens eller rådets antagande av delegerade akter eller genomförandeakter (artikel 290 och 291 FEUF), dels andra former av generella regler som antas med stöd i EU-rättsakter. Regleringen i Bok II syftar till att säkerställa insyn och delaktighet när denna typ av förvaltnings-

<sup>29</sup> Se Thomas Groß, *The Heritage of Otto Mayer: Actes Administratifs Unilatéraux and Verwaltungsakte in a Franco-German Comparison* [Comment] i: Mathias Ruffert (red.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen 2016 s. 28–29.

<sup>30</sup> Se SOU 2010:29 s. 96–99; Hans Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10 uppl. 2014 s. 20 ff.

<sup>31</sup> Se Karsten Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6 uppl. Köpenhamn 2016 s. 91 ff.; Heikki Kulla, *Förvaltningsförfarandets grunder*, Helsingfors 2014 s. 30 ff.; Eckhoff och Smith (not 23) s. 252 ff.

<sup>32</sup> Se Ragnemalm (not 6) s. 136.

<sup>33</sup> Se Groß (not 29) s. 29; jfr dock Jens-Peter Schneider, *The ReNEUAL Codification Project – Book III*, i: Mathias Ruffert (red.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen 2016 s. 2–15 på s. 8 ang. att kommissionens åtgärder i fördragsbrottsförfaranden inte ska omfattas av reglerna i Bok III.

föreskrifter på EU-nivå antas. Modellreglerna i denna del har, på samma sätt som i Bok I, främst hämtat inspiration från EU-rättsliga källor. Regleringen har dessutom inspirerats av amerikansk förvaltningsrätt, där frågor om ”executive rule-making” är centrala för förvaltningsrättslig diskussion.<sup>34</sup> Givetvis finns det här skillnader mellan de frågor om delegation som uppstår i en överstatlig organisation som EU och i de nordiska enhetsstaterna. Samtidigt finns det beröringspunkter med de frågor om lägre myndigheters utrymme att anta bindande föreskrifter som har behandlats i bland annat svensk och norsk rätt.<sup>35</sup>

Denna del av modellreglerna omfattar krav på hur utkast till regler tas fram (artikel II-3), på inhämtande av synpunkter från allmänheten efter publicering av utkast på en central webbplats (artikel II-4) samt på en motiverad redogörelse (‘reasoned report’) om hur synpunkterna har behandlats. De framstår som betydligt mer långtgående än de generella krav som ställs på motsvarande myndighetsföreskrifter i exempelvis Sverige. Visserligen finns också i Sverige vissa krav på konsekvensbeskrivningar och hörande av berörda parter. I större utsträckning tycks dock de svenska reglerna bygga på ett större förtroende för förvaltningen.<sup>36</sup> Här kan den internationella diskussionen och modellreglerna utgöra ett bidrag till en fördjupad svensk och nordisk diskussion kring frågor om myndigheternas regelgivning.

### 3.3 Bok III (Single Case Decision-Making)

I Bok III behandlas beslutsfattande i enskilda ärenden. Det rör sig om en omfattande reglering som är indelad i kapitel efter stadier i förfarandet. Denna del av förslaget påminner därmed om bland annat de nordiska ländernas förvaltningslagar. Bok III innehåller tydliga komparativa inslag, och hänvisar i kommentardelen till medlemsstaters förvaltningsrätt.<sup>37</sup> Även om bok III alltså primärt ska gälla EU-organen öppnar modellreglerna som nämnts för en indirekt påverkan. Det kan därför finnas anledning att uppmärksamma några principiella likheter och skillnader. I grunden kan dessa grundläggande rättssäkerhetsregler med mera betraktas som okontroversiella och grundläggande i rättsstatsperspektiv. På mer detaljerad nivå kan det dock finnas skillnader mot vad som framgår av de nordiska ländernas förvaltningsrättsliga ordningar.

<sup>34</sup> Se exempelvis Alfred C. Aman, Jr. och William T. Mayton, *Administrative Law*, 2 uppl. St. Paul, 2001 s. 37 ff.

<sup>35</sup> Se Henrik Wenander, *Myndighetsföreskrifter: Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet*, TfR 2016 s. 489–517; Eckhoff och Smith (not 23) s. 165 ff.

<sup>36</sup> Se vidare Wenander (not 35) s. 508 ff.

<sup>37</sup> Se exempelvis ReNEUAL Model Rules (not 8) s. 101 ff.

I ett första kapitel finns bestämmelser om tillämpningsområde. Dessa anger, som redan framgått ovan, att Bok III omfattar EU-myndigheters beredning och fattande av beslut (artikel III-1). I kapitel 2 behandlas allmänna krav på förfarandet. Här framgår en allmän plikt till rättvist beslutsfattande och opartiskhet som omfattar en plikt för handläggare att anmäla intressekonflikter (jäv) (artikel III-3). Dessutom ska myndigheterna i rimlig omfattning på internet publicera information om pågående ärenden (artikel III-4). Därutöver framgår regler om hur ett ärende inleds, utpekande av ansvarig handläggare samt om tidsfrister (artikel III-5–9). Denna typ av reglering finns givetvis till största delen i de nordiska förvaltningslagarna. Dock kan tanken på generell publicering av information om pågående ärenden framstå som ny också för de relativt utvecklade system för e-förvaltning som finns i Norden. I kommentaren till bestämmelsen motiveras denna regel med informationssamhällets krav samt hänvisas till en sådan bestämmelse i USA:s Administrative Procedure Act. Kommentaren noterar också att det krävs närmare överväganden från berörda organ om omfattningen av denna skyldighet i enskilda fall, men framhåller att grundtanken är viktig i exempelvis ansökningsärenden med många potentiella sökande.<sup>38</sup> Här kan regleringen utgöra inspiration till en utveckling av de nordiska ländernas förvaltningsrätt, även om förutsättningarna i länderna skiljer sig åt från vad som gäller för EU:s organ.

I kapitel 3 finns relativt detaljerade föreskrifter om utredningsskyldighet (artikel III-10) och informationsinhämtning i övrigt. Bland annat behandlas EU-myndigheters inspektioner (artikel III-16) och samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter för gemensamma inspektioner (artikel III-20–21). Här regleras sålunda vissa frågor som rör medlemsstaternas myndigheter. Av de sistnämnda artiklarna framgår bland annat att myndigheten från den stat på vars territorium en inspektion äger rum (värdmyndigheten) kan bjuda in en annan stats myndighet för att delta i inspektionen. Värdmyndigheten får, i enlighet med sin egen lagstiftning, överlåta beslutanderätt till den andra statens myndighet. På den sistnämnda punkten kan förslaget bidra till ökad tydlighet angående ansvarsfördelningen mellan enskilda och EU-myndigheter, liksom mellan olika medlemsstaters myndigheter.<sup>39</sup>

Därefter regleras i kapitel 4 rätten att bli hörd (med svensk terminologi kommunikation), inklusive frågor om partsinsyn och information till allmänheten

---

<sup>38</sup> Se ReNEUAL Model Rules (not 8) s. 103.

<sup>39</sup> Se allmänt om hithörande problem Henrik Wenander, Erkännande av utländska förvaltningsbeslut, 2010 s. 322 ff.

och medlemsstater (artikel III-22–27). Också här rör det sig om grundläggande rättssäkerhetsaspekter som skyddas i de nordiska förvaltningslagarna.<sup>40</sup>

I kapitel 5 finns bestämmelser om beslutsfattande, motiveringsplikt och tillkännagivande av beslut (artikel III-28–34). Avseende motiveringsplikten uppmärksammar kommentaren svensk rätt och konstaterar att modellreglerna, till skillnad från den svenska förvaltningslagen, inte ger utrymme för undantag när motivering är uppenbart obehövlig. Modellreglerna skiljer sig också från svensk rätt genom att de inte kräver att avvikande meningar antecknas.<sup>41</sup> Här kan i svenskt perspektiv erinras om Hans Ragnemalms kritiska undersökning av EU-rätten i jämförelse med svensk allmän förvaltningsrätt.<sup>42</sup>

Slutligen anges modellregler för rättelse och återkallelse av beslut i kapitel 6. Tidigare forskning har påpekat att EU-rätten på detta område ändå ligger närmare det tyska eller nordiska synsättet än exempelvis det franska.<sup>43</sup> Samtidigt står det klart att de nordiska ländernas förvaltningstraditioner ändå skiljer sig från EU-förvaltningsrätten i fråga om utrymmet för ändring av meddelade beslut.<sup>44</sup>

Även om Bok III som framgått riktar sig enbart till EU-nivån kan dess modellregler ha betydelse för medlemsstaterna. Till att börja med kan de få genomslag när EU-rätten kräver anpassning av nationella regler om ändring av beslut. Dessutom kan de ha direkt betydelse när EU-rättsliga principer ska tillämpas i stället för de nationella förvaltningsrättsliga reglerna.<sup>45</sup>

### 3.4 Bok IV (Contracts)

I fokus för Bok IV står offentliga avtal, det vill säga förvaltningens förberedelse och ingående av överenskommelser. Förslagen tycks främst bygga på

---

<sup>40</sup> Se bl.a. § 19 i den danska förvaltningsloven; 34 § i den finska förvaltningslagen 6.6.2003/434; §§ 13–19 i isländska förvaltningslagen, stjórnslög (37/1993), tillgänglig i engelsk översättning på <https://eng.forsætisraduneyti.is/acts-of-law> (besökt 2018-01-09); §§ 16–19 i den norska förvaltningsloven av den 10 februari 1967; 16 § förvaltningslagen (1986:223); se också 25 § förvaltningslagen (2017:900) som träder i kraft den 1 juli 2018.

<sup>41</sup> Se ReNEUAL Model Rules (not 8) s. 130 f.; 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1986:223); se också 30 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900).

<sup>42</sup> Se Ragnemalm (not 6) s. 138 f.

<sup>43</sup> Se Søren Schönberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford 2000 s. 73.

<sup>44</sup> Se vidare Fenger (not 1) s. 599 ff.; Mikael Koillinen, *Skyddet för berättigade förväntningar – en rättsprincip i förvaltningsrätten*, NAT 2013 s. 135–152; Henrik Wenander, *Omprövning av beslut enligt svensk och europeisk förvaltningsrätt*, i Christina Moëll – Vilhelm Persson – Henrik Wenander, *Festskrift till Hans-Heinrich Vogel*, 2008 s. 503–520.

<sup>45</sup> Se för ett exempel på en sådan situation HFD 2016 ref. 13; Henrik Wenander, *Skydd för berättigade förväntningar i svensk förvaltningsrätt? Negativ rättskraft, EU-rätt och styrning av förvaltningen*, FT 2017 s. 637–649.

EU-rättsligt material, med vissa hänvisningar till nationell rätt och DCFR.<sup>46</sup> Av bokens kapitel 1 framgår att tillämpningsområdet omfattar EU-myndigheternas avtal med såväl privata parter som nationella myndigheter, i det senare faller om dessa erbjuder tjänster på en marknad eller om det annars är lämpligt med tanke på avtalets karaktär (artikel IV-1). Vidare anges bland annat regler för lagval (artikel IV-3–5). I kapitel 2 finns förfaranderegler för ingående av avtal, medan kapitel 3 reglerar frågor om bland annat giltigheten hos avtal. Kapitel 4, slutligen, handlar om avtal med underleverantörer ('subcontracts').

I inledningen bok IV framhålls att det här rör sig om ett område med mycket stora skillnader i synsätt såväl inom EU:s organisation som mellan EU:s medlemsstater.<sup>47</sup> I det nordiska sammanhanget, exempelvis, omfattar 3 § i den finska förvaltningslagen (434/2003) särskilda bestämmelser om förvaltningsavtal.<sup>48</sup> Svensk, dansk och norsk förvaltningsrätt tycks däremot inte på samma sätt allmänt räkna med förvaltningsavtal som en särskild kategori, även om rättsvetenskapen också där har uppmärksammat det offentliga avtal.<sup>49</sup> Bok IV kan därför ha betydelse rent rättssystematiskt, genom att för exempelvis svensk del väcka frågan om det finns anledning att i likhet med modellreglerna och finsk rätt räkna med förvaltningsavtal som en särskild typ av rättsinstitut. Vidare kan modellreglernas behandling av området i tillämpliga delar användas som en översikt över möjliga lösningar på frågor om exempelvis avtalskompetens och verkningar av avtals ogiltighet för att på så sätt uppmärksamma problem och lösningar på detta område på ett nytt sätt i exempelvis svensk diskussion.

### 3.5 Bok V (Mutual Assistance)

I Bok V regleras ömsesidigt rättsligt bistånd mellan en EU-myndighet och en medlemsstats förvaltningsmyndighet eller mellan två medlemsstaters förvaltningsmyndigheter. Också medlemsstaternas förvaltningsmyndigheter omfattas sålunda av modellreglerna i denna del. Rättsligt bistånd enligt bestämmelsen kan omfatta överlämnande av information som redan finns tillgänglig eller

---

<sup>46</sup> Se ReNEUAL Model Rules (not 8) s. 160 ff.

<sup>47</sup> Ibid. s. 140.

<sup>48</sup> Se Kulla (not 31) s. 87 ff.; jfr 12 kap. förvaltningsprocesslagen (586/1996) för särskilda föreskrifter om förvaltningsdomstolarnas behandling av förvaltningstvistemål; Olli Mäenpää, De förvaltningsrättsliga principernas roll när det offentliga uppträder som privat aktör, NAT 2014 s. 50–65.

<sup>49</sup> Se Tom Madell, Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar, 2000 s. 63–71; jfr i dansk rätt Revsbech m.fl. (not 31) s. 101–104; i norsk rätt Eckhoff och Smith (not 23) s. 418 ff.

samlas för att uppfylla en begäran om bistånd, genomförande av inspektioner eller delgivning av handlingar (artikel V-1). I de följande artiklarna behandlas skyldigheterna för de inblandade staterna och EU-organen närmare. Bland annat framgår det att den anmodade staten är skyldig att ge bistånd i enlighet med en begäran. Dock finns undantag avseende bland annat i situationer där rättsligt bistånd skulle innebära en oproportionerlig administrativ börda för den anmodade staten eller där den nationella lagstiftningen hindrar denna stat från att utföra en undersökning (artikel V-4).

Kommentardelen till dessa hänvisar till ett antal sekundärrättsliga regler om ömsesidigt rättsligt bistånd liksom till en Europarådskonvention om information och bevisning i förvaltningsärenden.<sup>50</sup> Det förtjänar att nämnas att endast ett fåtal stater har ratificerat denna konvention. De nordiska länderna är inte bland dessa.

Förslaget till modellregler kan bidra till att något förtydliga rättsläget när det gäller de komplexa frågor som har uppmärksammats i svenskt perspektiv avseende gränsöverskridande samarbete kring inspektioner, ansvarsfördelningen och de konstitutionella gränserna för åtgärder.<sup>51</sup>

### 3.6 Bok VI (Administrative Information Management)

Bok VI behandlar olika aspekter av informationsutbyte mellan myndigheter eller i databaser som förvaltningsmyndigheter har direkt åtkomst till. Det rör sig om en relativt omfattande uppsättning modellregler i fem kapitel. En central tanke är att integrera dataskydd i den rättsliga regleringen av informationsutbyte.<sup>52</sup> Modellreglerna i Bok VI har hämtat sin inspiration från sekundärrättsliga regleringar av samarbete om informationsutbyte inom bland annat Schengens informationssystem (SIS) och informationssystemet för den inre marknaden (IMI).<sup>53</sup>

I kapitel 1 finns allmänna bestämmelser, där det bland annat framgår att EU-rättsliga och nationella regler om tillgång till handlingar inte ska påverkas av reglerna i Bok VI (artikel VI-1). Vidare kräver modellreglerna i vissa situationer att det finns antas särskilda grundläggande rättsakter ('basic acts') för att de inblandade myndigheterna ska kunna ägna sig åt informationshantering. I sådana ska medlemsstaterna utpeka behöriga myndigheter och kontaktpunkter för informationsutbyte (artikel VI-6 och VI-7).

---

<sup>50</sup> Se ReNEUAL Model Rules (not 8) s. 194 ff.; European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters, Strasbourg 15.3.1978, ETS 100.

<sup>51</sup> Se Wenander (not 39) s. 320 ff.

<sup>52</sup> Se ReNEUAL Model Rules (not 8) s. 210 f.

<sup>53</sup> Se t.ex. *ibid.* s. 250 ff.; om IMI Gustaf Wall, *Linked National Public Authorities – a Study on IMI*, 2016, Sieps 2016:11.



Kapitel 2 uppställer krav på hur dessa grundläggande rättsakter ska specificera hur flöden av information, formulär och andra mekanismer för informationsutbyte ska vara utformade. Av kapitel 3 framgår vissa åligganden att informera andra myndigheter. Där finns också vissa föreskrifter om databaser. Viktiga delar handlar om hur de berörda enskilda och behöriga myndigheterna ska ha tillgång till informationen (artikel VI-15–17) och hur informationen i övrigt får behandlas och användas (artikel VI-18–24). Vidare finns bestämmelser om dataskydd och informationssäkerhet (artikel VI-25–27). En särskild bestämmelse som också den hänförs till regleringen om dataskydd handlar om sekretess för uppgifter som har mottagits genom informationshantering (artikel VI-28). Denna regel kan uppfattas som en bestämmelse om absolut sekretess utan någon intresseavvägning och framstår som mycket långtgående i förhållande till svensk och övriga nordisk rättstradition när det gäller handlingsoffentlighet.<sup>54</sup> Visserligen finns det på detta område viktiga skillnader också mellan de nordiska länderna.<sup>55</sup> I det större europeiska perspektivet finns dock i Norden en gemensam uppfattning om att öppenhet utgör ett grundläggande värde.<sup>56</sup> Som ett tydligt exempel kan nämnas att det mellanstatliga samarbetet i Nordiska rådet bygger på att största möjliga offentlighet ska eftersträvas när någon begär att få ta del av dokument hos rådet eller dess sekretariat.<sup>57</sup>

Utkastet till modellregler innehåller också bestämmelser om tillsyn och tvistlösning (kapitel 4) och om rättsmedel och skadeståndsansvar (kapitel 5). Framför allt angående dessa sista kapitel kan det påpekas att modellreglerna färdigställdes innan den allmänna dataskyddsförordningen<sup>58</sup> antogs i sin slutliga form. I inledningen till Bok VI påpekas att reformerna av EU:s dataskyddslagstiftning kan medföra att modellreglerna behöver anpassas.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Se vidare i detta tidskriftsnummer Jane Reichel, Offentlighet eller dataskydd som ledande princip i EU:s integrerade förvaltning.

<sup>55</sup> Se Oluf Jørgensen, Significant differences between the Nordic laws on public access to documents, i Anna-Sara Lind, Jane Reichel och Inger Österdahl (red.), Transparency in the future – Swedish Openness 250 Years, 2017 s. 179–199.

<sup>56</sup> Jfr ang. framför allt svensk och finsk påverkan på EU-rättens öppenhetsregler Schwarze (not 1) s. clxxxiii.

<sup>57</sup> Se § 1 i Nordiska rådets offentlighetsregler, tillgängliga på <[www.norden.org/sv/nordiska-raadet/bag-om-nordisk-raad/om-nordiska-raadet/offentlighetsregler](http://www.norden.org/sv/nordiska-raadet/bag-om-nordisk-raad/om-nordiska-raadet/offentlighetsregler)> (besökt 2018-01-14); Henrik Wenander, Fri rörlighet i Norden. Nordiska gränshinder i rättslig belysning, 2014 s. 29.

<sup>58</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119/1.

<sup>59</sup> Se ReNEUAL Model Rules (not 8) s. 211.

#### 4. Europaparlamentets förslag till lagstiftning

Parallellt med den akademiska projekt som arbetet med modellreglerna har utgjort, har frågan om en förvaltningslag för EU också aktualiserats i EU:s institutioner, då främst i Europaparlamentet.<sup>60</sup> Forskare i ReNEUAL-projektet har därvid som experter samverkat med parlamentet i olika sammanhang.<sup>61</sup>

År 2013 antog Europaparlamentet en resolution som uppmanade kommissionen att utarbeta en europeisk förvaltningslag som skulle gälla för EU:s institutioner och andra organ, men däremot inte för medlemsstaternas förvaltningar.<sup>62</sup> Parlamentet antog sedermera en ny resolution 2016, nu med ett förslag till förordningstext. Denna var betydligt mer begränsad än ReNEUAL:s modellregler, och skulle gälla enbart för EU-nivån.<sup>63</sup> För denna sistnämnda resolution finns en tydligt nordisk anknytning genom att den finländska Europaparlamentarikern Heidi Hautala var rapportör.

I sitt svar på 2016 års resolution anförde kommissionen att det redan finns tillräcklig reglering i form av bland annat kodexen om god förvaltningssed, regler om dataskydd, handlingsoffentlighet och tjänsteföreskrifter. Kommissionen var därför inte övertygad om att fördelarna med en allmän reglering skulle motsvara de kostnader som är förknippade med ett sådant projekt, särskilt med tanke på det omfattande arbete med att se över existerande lagstiftning som skulle krävas. Dessutom skulle det ändå behövas specifika regler eftersom verksamheten i EU:s institutioner och organ rörde mycket skilda, specialiserade områden. Förhållandet mellan allmänna och speciella förvaltningsrättsliga regler skulle därmed kunna bli oklart. Som sammanfattning konstaterade kommissionen:

Instead of engaging in a highly complex exercise of codification, with uncertain added-value, the Commission is of the opinion that we should continue to address concrete

---

<sup>60</sup> Se bakgrunden i Hans Ragnemalm, *Spelet om EU:s förvaltningslag – synpunkter från läktaren*, i Thomas Bull, Olle Lundin och Elisabeth Rynning (red.), *Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling*. Festskrift till Lena Marcusson, 2013 s. 255–270.

<sup>61</sup> Se Diana-Urania Galetta, Herwig C. H. Hofmann, Oriol Mir Puigpelat och Jacques Ziller, *The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies*, Study for the JURI Committee, PE 536.487, Europaparlamentet 2015; se även ReNEUAL Model Rules (not 8) s. ix.

<sup>62</sup> Europaparlamentets resolution av den 15 januari 2013 med rekommendationer till kommissionen om Europeiska unionens förvaltningsprocesslag (2012/2024(INL)); se kommissionens svar i Commission response to text adopted in plenary, SP(2013)251.

<sup>63</sup> Europaparlamentets resolution av den 9 juni 2016 om en öppen, effektiv och oberoende EU-förvaltning (2016/2610(RSP)).

problems where they arise, analyse the root causes and then take the sort of action that is needed.<sup>64</sup>

Argumenten känns igen från den nationella nivån i exempelvis Sverige. Också där frågan om förhållandet mellan allmän och speciell reglering en återkommande utmaning när det gäller lagstiftning på den allmänna förvaltningsrättens område.<sup>65</sup> På ett rättspolitiskt plan kan det noteras att de föreslagna reglerna i stor utsträckning skulle begränsa kommissionens handlingsfrihet och att kommissionen i EU:s konstitutionella system på här aktuella områden har exklusiv behörighet att föreslå lagstiftning.

## 5. Avslutning

Inledningsvis ställdes frågan om vad ReNEUAL:s modellregler kan innebära för den svenska och övriga nordiska förvaltningsrätten. I detta avsnitt görs ett försök att besvara denna fråga utifrån de teman som ställdes upp i inledningen.

När det först gäller påverkan från nordisk förvaltningsrätt på modellreglerna kan det först konstateras att deltagandet från nordiska forskare i förvaltningsrätt har varit relativt begränsat. Rimligen kan detta förklara att de nordiska ländernas traditioner rörande exempelvis handlingsoffentlighet inte har fått så stort utrymme i nätverkets arbete med modellreglerna. Som har framgått ovan har dock dansk, finsk och svensk förvaltningsrätt uppmärksamats på några ställen, men ändå i relativt liten utsträckning.

Angående förutsättningarna för att modellreglerna kan komma att antas som bindande EU-rättsliga regler med verkan för de nordiska länderna, ska det först sägas att ReNEUAL:s modellregler som framgått har tillkommit som ett rättsvetenskapligt projekt. Samtidigt finns i projektet en viss glidning, eftersom modellreglerna också är utformade med tanke på att kunna ligga till grund för lagstiftning på EU-nivå. Det har också förekommit kontakter mellan ReNEUAL:s arbetsgrupper och Europaparlamentet. I ett nordiskt förvaltningsrättsligt perspektiv kan det framstå som ovanligt att den rättsvetenskapliga forskningen på detta sätt på eget initiativ tar fram utkast till lagstiftning. På EU-nivå har projektet dock som framgått en parallell i de civilrättsliga modellreglerna DCFR.

---

<sup>64</sup> Se kommissionens svar av den 18 november 2016, Follow up to the European Parliament resolution for an open, efficient and independent European Union administration, adopted by the Commission on 4 October 2016, SP(2016)613.

<sup>65</sup> Se SOU 2010:19 s. 128 ff. ang. förhållandet mellan förvaltningslagen och specialbestämmelser.

Med tanke på kommissionens skeptiska inställning är det som framgått mycket osäkert om modellreglerna eller de förslag som anknyter till dessa kan komma att antas i form av en bindande EU-rättsakt inom överskådlig tid. Eftersom EU-lagstiftning för närvarande inte tycks vara aktuell, finns det här ingen anledning att närmare gå in på Norges och Islands ställning enligt EES-avtalet eller på betydelsen av Danmarks undantag enligt de grundläggande fördragen.

Om modellreglerna skulle införas på EU-nivå, kan det först noteras att reglerna i Bok I–IV inte är avsedda att tillämpas av medlemsstaternas förvaltningsmyndigheter. Samtidigt öppnar som nämnts förslaget för att nationella myndigheter tillämpar dessa. Några av dessa regler skulle rentav trots det sagda ändå beröra nationella förvaltningsmyndigheter (se avsnitt angående gemensamma inspektioner enligt artikel III-21). Här märks en viss flexibilitet eller oklarhet i förslaget, som kan öppna för en möjlig påverkan av den nationella förvaltningsrätten också avseende bok II–IV i tillämpliga delar (se vidare strax nedan). Regleringen i Bok V och VI ska däremot omfatta också medlemsstaternas förvaltningsmyndigheter. Här skulle modellreglerna således innebära en harmonisering av delar av den allmänna förvaltningsrätten, vilket som framgått kan innebära både politiska och rättsliga utmaningar. Det kan noteras att förslaget i Europaparlamentets resolution från 2016 endast omfattar EU-nivån. Detta kan förklaras av både praktiska och principiella hänsyn av det slag som har lyfts fram av bland annat Fenger i den nordiska diskussionen.

När det slutligen gäller hur modellreglerna och de diskuterade förslagen kan påverka nordisk förvaltningsrätt utöver eventuell EU-reglering, visar undersökningen att en sådan påverkan kan avse såväl den allmänna förvaltningsrättens metod som dess enskilda regler.

I fråga om den förvaltningsrättsliga metoden visar ReNEUAL-projektet att den traditionella förvaltningsrättsliga metoden att undersöka specialregleringar och att genomföra komparativa studier kan vara mycket fruktbar på de komplexa områden som projektet har behandlat. Projektet liknar, som har noterats, på detta sätt den utveckling som har skett i bland annat Sverige där (förvaltnings)domstolar successivt har etablerat allmänna rättsgrundsatser (principer) genom rättspraxis, vilka rättsvetenskapen så småningom har vägt samman med skrivna regler i den speciella förvaltningsrätten till en helhet, vilken slutligen har kodifieras.

Framför allt är hithörande metodfrågor troligen främst av omedelbart intresse för den rättsvetenskapliga forskningen, tillsynen genom de parlamentariska ombudsmännen i länderna och beredningen av mål i de nordiska högsta (förvaltnings)domstolarna. Förslaget till modellregler visar på den praktiska betydelsen av komparativa studier, både inom EU-systemet och

mellan nationella system och EU-rätten. Särskilt förslaget Bok I och dess grundläggande begreppsbyggnad kan som nämnts troligen vara av intresse för fortsatta komparativa studier. Samtidigt kan den föreslagna kodifieringen principiellt innebära en viss oklarhet i förståelsen av grundläggande förvaltningsrättsliga begrepp.

I fråga om betydelsen av de föreslagna enskilda modellreglerna för de nordiska ländernas förvaltningsrätt utanför EU-regleringen kan modellreglerna ha betydelse genom att på ett principiellt plan inspirera till en fördjupad diskussion som rör sig bortom de invanda mönster som sedan länge har etablerats i de nationella förvaltningsrättsliga ordningarna. På detta sätt kan de flesta böckerna i modellreglerna ha betydelse.

De övergripande reglerna i Bok II om EU-förvaltningens föreskriftsmakt kan sålunda indirekt påverka medlemsstaternas egna regler för att anta inhemska myndighetsföreskrifter. På liknande sätt kan Bok III och dess regler för handläggning av enskilda förvaltningsärenden bidra till både nationella diskussioner om utveckling av förvaltningslagstiftningen och som argument för lösningen av problem i enskilda fall. Här skulle nationella domstolar rentav kunna hänvisa till modellreglerna som stöd för argumentation om förvaltningsrättsliga grundsatser, på motsvarande sätt som den svenska Högsta domstolen har gjort avseende DCFR. En sådan hänvisning skulle, så som har anförts avseende DCFR, kunna uppfattas som en form av glidande harmonisering. Mindre kontroversiellt är möjligen att modellreglerna i Bok III kan utgöra ett stöd i de situationer där EU-rätten kräver att nationella myndigheter tillämpar EU-rättsliga principer i stället för nationella förvaltningsrättsliga regler. Även om Bok IV om offentliga avtal avser ett ämne där det finns mycket stora skillnader mellan medlemsstaterna, och vars regler framstår som specifika för EU-nivån, kan exempelvis svensk förvaltningsrätt ha glädje av modellreglernas översikt över problem och lösningar i kategorin förvaltningsavtal, som normalt inte ges stort utrymme i svensk allmän förvaltningsrätt. Också modellreglerna i Bok V kan troligen vara till praktisk hjälp när det gäller att hitta riktpunkter för att identifiera rimliga lösningar på de komplexa problem om ansvar och rättsliga ramar som kan uppstå vid internationellt rättsligt bistånd i förvaltningsärenden. Med tanke på den nya allmänna dataskyddsförordningen och de svenska och nordiska principerna om handlingsoffentlighet framstår dock modellreglernas Bok VI som svårare att använda som inspiration avseende enskilda regler.

ReNEUAL-projektets utkast till modellregler erbjuder på nu nämnda sätt ett intressant underlag för fortsatta förvaltningsrättsliga diskussioner i både EU och medlemsstaterna. Snarare än att utgöra ett steg mot en gemensam förvaltningslag för EU, ger modellreglerna uttryck för den redan etablerade utvecklingen mot att nationell förvaltningsrätt flätas samman med EU-rätten.

Samtidigt visar förslaget dock också hur olika förvaltningsrättsliga system i Europa kan skilja sig åt i grundläggande synsätt om exempelvis handlingsoffentlighet.

Modellreglerna utgör en betydande akademisk prestation inom europeisk förvaltningsrätt. Troligen kan de i framtiden utgöra en referenspunkt för fortsatta diskussioner hos lagstiftare, domare och rättsvetenskapliga forskare. I detta fortsatta arbete med EU:s förvaltningsrätt är det angeläget att svenska och andra nordiska forskare i än högre grad än tidigare är representerade i de europeiska diskussionerna.

