

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-03-06

Närvarande: F.d. justitierådet Nina Pripp, regeringsrådet Nils Dexe och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Lag om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 19 februari 2009 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om europeisk gruppering för territoriellt samarbete,
2. lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078),
3. lag om ändring i årsredovisningslagen (1995:1554),
4. lag om ändring i revisionslagen (1999:1079).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Helene Ramqvist.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om europeisk gruppering för territoriellt samarbete

Med lagförslaget föreslås kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS). Med förordningen introduceras en för svensk rätt ny juridisk associa-

tion, vilken ska ha som mål att underlätta och främja gränsöverskridande, transnationellt och/eller interregionalt samarbete mellan dess medlemmar i grupperingen med det enda målet att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen. En grupperings uppgifter ska enligt EG-förordningen främst vara begränsade till genomförande av program eller projekt för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och/eller Sammanhållningsfonden. EG-förordningen medger dock att en gruppering får genomföra också andra särskilda åtgärder som avser territoriellt samarbete mellan dess medlemmar för att uppnå de nyss beskrivna målen med eller utan ekonomiskt bidrag från gemenskapen. Med det förslag som ges i lagförslagets 3 § begränsas dock de förvaltningsuppgifter som en gruppering ska kunna ha enligt svensk rätt.

Den nya juridiska personen får enligt EG-förordningen sin status den dag den godkända grupperingen registreras eller offentliggörs. Grupperingen ska i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den medlemsstatens nationella lagstiftning. Den ska särskilt kunna förvärva och avyttra fast och lös egendom, anställa personal samt föra talan inför domstol och andra myndigheter.

2 §

I andra stycket har tagits in en bestämmelse om att regeringen prövar bl.a. frågor om ändring av "en grupperings avtal". Ordalydelsen innebär att regeringen skulle pröva alla avtal som en gruppering ingår. Som framgår av lagrådsremissen avses här emellertid bara det avtal om bildande av en gruppering som anges i artikel 8 i EG-förordningen. Enligt Lagrådets mening bör bestämmelsen därför formulera-

ras så att prövningen får avse frågor om ändring av "avtalet om att bilda en gruppering".

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om bemyndigande för regeringen att överlåta förvaltningsuppgifter till en gruppering. Det är fråga om överlåtelser av uppgifter inte endast till grupperingar som har sitt säte i Sverige utan även till grupperingar med säte utanför landet. Det bemyndigande som ges i paragrafen är begränsat till "överlåtelse av förvaltningsuppgifter beträffande förvaltning av program för territoriellt samarbete som delvis finansieras av EU".

Såvitt framgår av lagrådsremissen är de förvaltningsuppgifter som för närvarande kan komma i fråga endast förvaltning av sådana program som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordningen (EG) nr 1783/1999 (se närmare kapitel III i förordningen). Trots upplysningen i den föreslagna paragrafens sista mening finns det därför inte med hänvisning till nu gällande EG-reglering något utrymme för beslutsfattande om fördelning av stöd ur någon annan av EG:s strukturfonder.

I lagförslaget har bemyndigandet utformats så att regeringen får överlåta förvaltningsuppgifter "i särskilda fall". Eftersom en överlåtelse av förvaltningsuppgifter kan ske endast i enskilda fall anser Lagrådet att uttrycket "i särskilda fall" bör utgå.

Lagrådet föreslår att paragrafens första mening ges följande lydelse: "Regeringen får till en gruppering överlåta förvaltningsuppgifter gällande program för territoriellt samarbete som delvis finansieras av EU."

4 §

I första stycket första meningen anges att Bolagsverket ska vara registreringsmyndighet för grupperingar samtidigt som det på två andra ställen i paragrafen liksom i ytterligare några paragrafer talas om registreringsmyndigheten eller registreringsmyndigheten för grupperingar. Begreppet registreringsmyndighet finns emellertid inte i EG-förordningen och det synes inte heller fylla någon egentlig funktion. Enligt Lagrådets mening vinner regleringen i tydlighet om begreppet ersätts med Bolagsverket. De två första meningarna i första stycket kan då också förenklas.

På grundval av det anförda föreslår Lagrådet att de två första styckena ges följande lydelse:

Bolagsverket ska föra ett register över grupperingar med säte i Sverige. I registret ska uppgifter om regeringens beslut i fråga om en gruppering föras in.

Bolagsverket ska genast offentliggöra vad som har förts in i registret. Offentliggörandet ska ske i en tidning som verket ger ut.

5 §

Av EG-förordningen framgår att en förutsättning för en medlems deltagande i en gruppering är att deltagandet har godkänts i respektive medlemsstat. Enligt remissens 2 § ska regeringen godkänna en svensk medlems deltagande. En gruppering ska enligt artikel 5 i EG-förordningen förvärva status som juridisk person vid dagen för registreringen eller offentliggörandet, beroende på vilket som inträffar först. För en gruppering som ska ha säte i Sverige kommer därför registreringen enligt 4 § att få avgörande betydelse. Enligt Lagrådets mening bör detta komma till uttryck i lagen genom en bestämmelse om att det för registrering krävs en ansökan. Det synes vidare lämp-

ligt att en ansökan om registrering ska göras av samtliga blivande medlemmar. Bestämmelsen bör utgöra en egen paragraf, 5 §, och skulle kunna formuleras på följande sätt:

En ansökan om registrering av en gruppering som ska ha säte i Sverige ska göras av samtliga blivande medlemmar.

I lagrådsremissen framförs att det – mot vad som föreslogs av den bakomliggande utredningen – inte behövs någon överklagandebestämmelse i fråga om Bolagsverkets beslut beträffande en registreringsansökan. Någon möjlighet för Bolagsverket att inte bifalla en sådan ansökan skulle nämligen inte finnas. Lagrådet kan emellertid inte se att en registreringsansökan ovillkorligen måste bifallas. Som framgått är exempelvis en av förutsättningarna att samtliga medlemmars deltagande i grupperingen är godkänt av respektive stat. Av det borde följa att en registrering skulle kunna vägras om ett sådant godkännande saknas. Enligt Lagrådets mening bör denna fråga övervägas på nytt i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I remissförslagets 5 § har tagits in en bestämmelse om att regeringen ska underrätta registreringsmyndigheten (Bolagsverket) om sina beslut om en gruppering. Lagrådet vill ifrågasätta behovet av en sådan bestämmelse i lagen. Den bör kunna utgå.

6 §

I paragrafen anges vilka bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) som ska tillämpas beträffande en svensk grupperings förvaltning av program som delvis finansieras av EU. Detta inbegriper bl.a. hantering av ansökningar och beslut om stöd ur regionalfonden. Enligt Lagrådets mening bör med beaktande av motiven för paragrafen i uppräknningen också tas med 9 § förvaltningslagen om rätt för den som för talan i ett ärende att anlita ombud eller biträde.

I artikel 15.2 andra stycket EG-förordningen anges att de domstolar som är behöriga att avgöra tvister enligt artikel 4.3. eller 4.6 eller enligt artikel 13 ska vara domstolarna i den medlemsstat vars beslut har överklagats. I anslutning till den bestämmelsen anförs i remissen att det i EG-förordningen inte finns någon uttrycklig bestämmelse som innebär att beslut måste kunna domstolsprövas men att det däremot av artikel 13 i EG-förordningen framgår att beslut av det behöriga organ som utpekats i artikeln ska kunna omprövas av en rättslig myndighet. Enligt remissen uppfylls detta krav för svenskt vidkommande genom att regeringen, vars beslut inte kan överklagas, enligt allmänna principer kan ompröva sina beslut.

Lagrådet ansluter sig till den tveksamhet som uttryckts under remissbehandlingen om inte omprövningen av regeringens beslut enligt EG-förordningen måste ske i en annan instans, exempelvis inom ramen för rättsprövningsinstitutet. Lagrådet förordar att frågan övervägs ytterligare under det fortsatta beredningsarbetet.

Enligt 6 § ska 22–25 §§ förvaltningslagen om överklagande m.m. tillämpas vid en svensk grupperings handläggning inom ramen för strukturfondsförvaltningen. I de angivna paragraferna ges bestämmelser om vem som får överklaga, om sättet och tiden för överklagande, om prövning av att överklagande skett inom rätt tid och om överlämnande av fullföljdsinlägga m.m. till högre instans. En förutsättning för bestämmelsernas tillämpning är att det aktuella beslutet får överklagas.

I lagrådsremissen har inte tagits upp frågan om möjligheten att överklaga en grupperings beslut om stöd m.m. (jfr 31 § förordningen /2007:14/ om förvaltning av EG:s strukturfonder). Frågan bör tas upp under det fortsatta beredningsarbetet. Det bör i sammanhanget

uppmärksammas att avsaknaden av en rätt till överklagande inom detta område kan komma att strida mot gemenskapsrättens principer om domstolskontroll. Se RÅ 1997 ref. 65 och JO 2006/07 s 376.

Lagrådet vill i anslutning till de förvaltningsuppgifter som kan ankomma på en gruppering uppmärksamma frågan om offentlighet och sekretess kring verksamheten.

Utredningen om territoriellt samarbete inom EU, vars förslag ligger till grund för lagrådsremissen, föreslog att den av utredningen föreslagna lagen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU skulle kompletteras med en ändring i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) av den innebörden att offentlighetsprincipen skulle komma att gälla hos en gruppering med registrerat säte i Sverige. En utförlig motivering för detta förslag finns i utredningens betänkande s. 168 f.

Förslaget i denna del har inte förts vidare i lagrådsremissen. Som skäl för detta anförs under avsnitt 5.8 i remissen att en ändring i 1 kap. 9 § sekretesslagen, som reglerar organ med enbart kommunalt inflytande, framstår som mindre lämplig samt att frågan dessutom kompliceras av att även organ som inte automatiskt omfattas av offentlighetsprincipen, t.ex. statliga bolag, kan delta i en gruppering. Att offentlighetsprincipen ska omfatta också grupperingar med sådana medlemmar oberoende av vilken verksamhet grupperingen bedriver är enligt lagrådsremissen inte helt självklart. Inte heller finns det enligt remissen skäl att generellt ställa andra krav på insyn än om verksamheten hade bedrivits i en annan privaträttslig organisationsform. Frågan om en gruppering ska omfattas av offentlighetsprincipen avgörs enligt remissen bäst från fall till fall med hänsyn bl.a. till om grupperingen ska utföra förvaltningsuppgifter eller bedriva myndighetsutövning. Frågan om tillämpning av offentlighetsprincipen får i

stället avgöras i anslutning till att regeringen prövar frågor om en svensk medlems deltagande och överlåtelse av förvaltningsuppgifter till en gruppering.

Bestämmelsen i remissförslagets 3 § innefattar ett bemyndigande för regeringen att till en gruppering överlåta rätten att besluta i fråga om fördelning av stöd ur EG:s strukturfonder. En sådan uppgift utgör myndighetsutövning.

I 1 kap. 8 § sekretesslagen anges bl.a. att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till sekretesslagen, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. De i bilagan angivna organen ska vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndigheter. En likalydande bestämmelse (2 kap. 4 §) föreslås i regeringens lagrådsremiss den 30 oktober 2008 med förslag till Offentlighets- och sekretesslag. Den sålunda föreskrivna utvidgningen av offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet inriktas enligt bestämmelsens förarbeten (prop. 1986/87:151 s. 50) på de organ som det från offentlighetssynpunkt framstår som mest angeläget att reglera, nämligen sådana som handhar myndighetsutövning mot enskilda.

Enligt Lagrådets mening bör mot bakgrund av vad som har sagts nu offentlighetsprincipen gälla hos grupperingar med säte i Sverige vid handläggning av ansökningar om stöd ur EG:s strukturfonder. En generell bestämmelse om detta kräver lagform och bör beslutas redan i detta lagstiftningsärende, förslagsvis genom ett tillägg till bilagan till sekretesslagen.

8 §

Med hänvisning till vad Lagrådet anfört under 2 § bör i första stycket orden "en grupperings avtal" bytas ut mot "avtalet om att bilda grupperingen".

I andra stycket första meningen anges att regeringen och registreringsmyndigheten ska underrättas om ett beslut om att inleda likvidation och om upplösning av en gruppering med säte i Sverige. Vem som ska ansvara för att en underrättelse lämnas anges emellertid inte. Enligt Lagrådets mening skulle värdet av bestämmelsen öka betydligt om man där pekar ut den som avses vara ansvarig för en underrättelse. I första hand bör grupperingen själv komma i fråga, men i upplösningfallen förefaller det dock mer passande att lägga ansvaret på någon annan, exempelvis den eller de svenska myndigheter eller andra organ som var medlemmar i grupperingen när beslutet om upplösning fattades.

Vad gäller andra stycket första meningen bör också nämnas att, i linje med vad som anförts under 4 §, "registreringsmyndigheten" bör ersättas med "Bolagsverket".

9 §

I första stycket föreskrivs att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara kontrollmyndighet för grupperingar enligt artikel 6 i EGFörordningen. Vidare föreskrivs i fjärde stycket att kontrollmyndigheten även ska ansvara för övriga uppgifter som anges i artikel 6. Med dessa övriga uppgifter får förstås vad som anges i artikel 6.2 om att det kan krävas att myndigheter i den stat där en gruppering har sitt säte vidtar åtgärder för att ge myndigheter i en annan medlemsstat hjälp vid kontroller där och för att utbyta information. Däremot

avses enligt vad som upplysts vid föredragningen inför Lagrådet inte vad som sägs i artikel 6.5 om att andra medlemsstater ska informeras i vissa situationer. Enligt Lagrådets mening bör lagtexten därför justeras, förslagsvis kan första och fjärde styckena då föras samman. Dessutom anser Lagrådet att det saknas anledning att i lagen använda begreppet kontrollmyndigheten, ett begrepp som inte heller finns i EG-förordningen.

I andra stycket ges i de två första meningarna bestämmelser om att Bolagsverket ska skicka kopior av en grupperings årsredovisning och revisionsberättelse till den kontrollerande myndigheten och att denna myndighet ska utgå från dessa handlingar vid sin kontroll. Som Lagrådet ser det ligger det i sakens natur att man vid en kontroll har att utgå från det underlag som redan kan finnas, och den föreslagna formuleringen ger knappast heller någon vägledning om hur omfattande en kontroll avses vara. Enligt Lagrådets mening förefaller det vara en lämpligare ordning att regeringen, som ska bestämma vilken myndighet som ska utföra kontrollerna, också meddelar de bestämmelser om kontrollen som kan behövas. Lagrådet ifrågasätter också behovet av att i lag reglera att Bolagsverket ska skicka vissa offentliga handlingar till en annan myndighet. De här redovisade bestämmelserna bör alltså kunna utgå.

Mot denna bakgrund skulle paragrafen kunna ges följande lydelse:

Den myndighet som regeringen bestämmer ska i fråga om en grupperings förvaltning av offentliga medel utföra kontroll och vidta övriga åtgärder enligt artiklarna 6.1 och 6.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006.

En gruppering är skyldig att lämna myndigheten de handlingar och uppgifter som myndigheten behöver för kontrollen.

Myndigheten ska rapportera resultatet av kontrollen till regeringen, Bolagsverket och grupperingen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.