



Verksamheten i Europeiska unionen under 2002

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 8 april 2003 berett bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2002/03:60 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2002.

Av de motioner från allmänna motionstiden som hänvisats till utrikesutskottet och som utrikesutskottet förtecknat i sin remiss avser motionerna 2002/03:U323 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 7, 2002/03:U326 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkandena 21 och 24 och 2002/03:U324 av Ulf Holm m.fl. (mp) yrkande 21 frågor som tillhör konstitutionsutskottets beredning. Dessamma gäller motion 2002/03:U5 av Carl B Hamilton m.fl. (fp), som väckts med anledning av skrivelsen. Även motion 2002/03:U324 av Ulf Holm m.fl. (mp) yrkande 21 väcker frågor som i huvudsak tillhör konstitutionsutskottets beredning.

Motion 2002/03:U5 avser tillkännagivanden om vissa EU-institutioners syn på offentlighetsfrågorna och om behovet av en mer utförlig redovisning av brister i offentlighetsregler vid EU:s institutioner och organ i kommande års skrivelser. Motion 2002/03:U326 yrkande 21 avser ett tillkännagivande om att utveckla allmänhetens rätt till avgiftsfri tillgång till handlingar hos EU-institutionerna. Motion 2002/03:U326 yrkande 24 avser ett tillkännagivande om en tidig förankringsprocess av EU-frågor i riksdagsarbetet. Motion 2002/03:U323 yrkande 7 avser ett tillkännagivande om att det s.k. TV-direktivet bör avskaffas. Motion 2002/03:U324 yrkande 21 avser ett tillkännagivande om en folkomröstning om Sveriges fortsatta medlemskap i EU.

Med hänsyn till att frågor om beslutsprocessen och institutionernas ställning hör till dem som diskuteras inom EU:s s.k. framtidskonvent inför nästa regeringskonferens och även behandlas inom sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet tar konstitutionsutskottet inte i nu förevarande sammanhang upp dessa frågor annat än såvitt avser motionsvis aktualiserade frågor om öppenheten inom EU. Utskottet begränsar sitt yttrande till följande frågor, som aktualiserats motionsvis

- öppenheten inom EU,
- TV-direktivet,
- förankring i riksdagen av EU-frågor och
- folkomröstning om EU-medlemskapet.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen inleds med ett övergripande avsnitt om samarbetet i Europeiska unionen som ett svenskt och europeiskt intresse. Där framhålls att under året framsteg har gjorts inom ramen för hela EU-agendan, även om utvidgningsprocessen har dominerat arbetet. Där redovisas också de förberedelser inför den kommande regeringskonferensen, som bl.a. syftar till effektivare beslutsprocesser i en utvidgad union, och som har skett inom ramen för det s.k. konventet. Vidare redovisas bl.a. Europeiska rådets möten under året samt lämnas uppgifter om regeringens information till och samråd med riksdagen.

I olika delar av skrivelsen behandlas den övergripande utvecklingen i unionen, unionens förbindelser med omvärlden, ekonomiska och finansiella frågor, rättsliga och inrikes frågor, sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård, konsumentfrågor, konkurrenskraftsfrågor – den inre marknaden, industri och forskning, transport, telekommunikation och energi, jordbruk och fiske, utbildning, ungdom och kultur samt unionens institutioner m.m. I bilagor redovisas mål av svenskt intresse vid EG-domstolen och EG:s förstainstansrätt, viktigare domar meddelade av domstolen och av förstainstansrätten, överträdelseärenden samt en lista över Internetadresser.

Inom konstitutionsutskottets område ligger främst frågor i avsnitten 1 Samarbete i svenskt och europeiskt intresse, 2 Europeiska rådet under 2002, 6 Nicefördraget och regeringskonferensen 2004 och i del 11 EU:s institutioner m.m. inklusive bl.a. avsnitt om öppenhet och insyn och om svenska språket och regelförbättring samt avsnitt 43.5 TV-direktivet.

Inom utskottets område ligger också vissa frågor på inre marknadsområdet och området för telekommunikation, som behandlas i avsnitten 26, 28 och 35. Det gäller bl.a. vissa frågor om bättre och enklare regler i EU samt elektroniska kommunikationer – informationsteknik och samhället. Även avsnitt 21 om kamp mot diskriminering och i avsnitt 23 redogörelsen för direktiv om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror samt öppenhetsfrågorna i samband med Århuskonventionen i avsnitt 40 ligger inom utskottets intressesfär, liksom vissa frågor inom polissamarbetet och straffrättsligt samarbete, som behandlas i skrivelsens avsnitt 16.

Öppenhet och insyn

Skrivelsen och bakgrundsuppgifter

För handlingsoffentligheten inom EU:s institutioner gäller Europaparlamentets och rådets förordning 1049/2001/EG om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, nedan omnämnd endast som förordningen.

Förordningen innebär att allmänna principer och villkor för handlingsoffentlighet har fastställts i enlighet med vad som föreskrivits i Amsterdamfördraget. Förordningen skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, dvs. handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga EU:s verksamhetsområden. Handlingarna skall göras tillgängliga antingen efter en skriftlig ansökan eller direkt i elektronisk form eller genom ett register. Känsliga handlingar skall vara föremål för särskild behandling. Undantagen, dvs. när tillgång till handlingar skall vägras, anges särskilt i förordningen.

En ansökan om att få tillgång till en handling skall ges in i skriftlig form på valfritt sätt, inklusive i elektronisk form, på ett av unionens språk¹ och vara tillräckligt utförlig för att institutionen skall kunna identifiera handlingen.

I samband med att förordningen antogs gjorde institutionerna ett gemensamt uttalande². Enligt uttalandet är institutionerna eniga om att myndigheter och liknande organ som inrättas av lagstiftaren bör ha bestämmelser om tillgång till sina handlingar som överensstämmer med bestämmelserna i förordningen. Parlamentet och rådet välkomnade därför kommissionens avsikt att så snart som möjligt föreslå ändringar i de rättsakter genom vilka de befintliga myndigheterna och organen inrättats och att införa bestämmelser i kommande förslag om inrättande av sådana myndigheter och organ. Parlamentet och rådet åtog sig att snabbt anta de rättsakter som var nödvändiga. Övriga institutioner och organ (dvs. sådana som inte inrättats av lagstiftaren) uppmanades i uttalandet att anta interna bestämmelser om allmänhetens tillgång till handlingar som tar hänsyn till de principer och gränser som anges i förordningen.

Förordningen trädde i tillämpning den 3 december 2001. De ditintills gällande bestämmelserna på arbetsordningsnivå om handlingsoffentlighet för Europaparlamentet, rådet och kommissionen upphörde samtidigt att gälla. För rådets del antogs nödvändiga följdändringar i arbetsordningen genom beslut av rådet den 29 november 2001 om ändring av rådets arbetsordning³. Bestämmelserna har senare tagits in i rådets beslut 2002/682/EG, Euratom om antagande av rådets arbetsordning. Europaparlamentet antog följdändringar genom beslut den 28 november 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar, och bestämmelser finns nu intagna i artikel 172 i parlamentets arbetsordning. Därefter följde kommissionen genom ett beslut av

¹ Språken anges i artikel 314 i EG-fördraget.

² EGT L 173, 27.6.2001, s. 5

³ 2001/840/EG

den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning (2001/937/EG, EKSG, Euratom).

Regeringen anför i *skrivelsen* att EU måste bistås av moderna, öppna och medborgarorienterade institutioner och att Sverige under år 2002 fortsatt att verka för ökad öppenhet och insyn i EU:s institutioner.

Sverige har enligt regeringen i ärenden om tillgång till handlingar, då rådet fattar beslut, agerat för att främja en tolkning av bestämmelserna i den nya förordningen som möjliggör största möjliga öppenhet. Sverige har också verkat för att övriga EU-institutioner och organ skall hörsamma Europaparlamentets, rådets och kommissionens uppmaning att anta regler om handlingsoffentlighet som beaktar principerna i förordningen.

Regeringen framhåller att ett flertal EU-organ antagit eller inom kort skulle komma att anta regler om allmänhetens tillgång till deras handlingar och att Sverige stöder ett förslag från kommissionen som innebär att de befintliga decentraliserade gemenskapsorganen skall följa bestämmelserna i förordningen. Förslaget skulle komma att behandlas under 2003.

Det nämnda förslaget, som enligt uppgift från Regeringskansliet ännu är under behandling, är ett förslag till ändring av grundrättsakter – huvudsakligen rådsförordningar – för gemenskapsorgan till följd av antagandet av den nya budgetförordningen⁴. Kommissionen framhåller i motiveringen till förslaget att institutionerna under arbetet med omarbetningar av budgetförordningen enades om att i den nya texten införa en bestämmelse om att allmänheten bör få tillgång till de decentraliserade organens handlingar på villkor som är i linje med gemenskapens ramlagstiftning och hänvisar till de tre institutionernas gemensamma förklaring om att gemenskapsorganen bör tillämpa bestämmelser som är identiska med institutionernas när det gäller allmänhetens tillgång till handlingar. Förslaget innebär att bestämmelser med detta ändamål skall införas i grundrättsakterna för de 15 gemenskapsorganen.

De organ som omfattas av kommissionsförslaget – vilket inte redovisas i skrivelsen – är Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning (Thessaloniki), Europeiska institutet för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Dublin), Europeiska miljöbyrån (Köpenhamn), Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (Turin), Europeiskt centrum för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (Lissabon), Europeiska läkemedelsmyndigheten (London), Europeiska arbetsmiljöbyrån (Bilbao), Översättningscentrum för Europeiska unionens organ (Luxemburg), Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (Wien), Europeiska byrån för återuppbyggnad (Thessaloniki), Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, Europeiska byrån för luftfartssäkerhet och Europeiska sjösäkerhetsbyrån. Vidare omfattar förslaget de två decentraliserade gemenskapsorganen som inte mottar något bidrag ur gemenskapens budget, nämligen Byrån för harmonisering inom den inre marknaden (Alicante) och Gemenskapens växtsortsmyndighet (Angers). Förslaget om ökad insyn och öppenhet omfattar däremot inte Eurojust, som

⁴ KOM (2002) 406 slutlig

inrättats enligt tredje pelaren, och som förordningen inte är direkt tillämplig på.

Andra EU-organ som avses i skrivelsen utan att någon närmare redovisning sker är Europol, EU:s institut för säkerhetsstudier, EU:s satellitcentrum och Galileo. Beträffande Europol finns en allmän riktlinje av rådet från den 19 december 2002. Institutet för säkerhetsstudier har antagit regler, medan satellitcentrumet ännu inte gjort detta. Galileo skall anta regler.

Regeringen framhåller i skrivelsen också att Sverige inom ramen för utarbetandet av nya tjänsteföreskrifter för EU-anställda verkar för långtgående förändringar i syfte att stärka EU-tjänstemännens yttrandefrihet.

I skrivelsen påpekas vidare att Sverige vid Europeiska rådets möte i Sevilla 21–22 juni drev kravet på ökad öppenhet i rådet. Med anledning av slutsatserna från Sevilla antog rådet en ny arbetsordning (beslut 2002/682/EG, Euratom) som innebär att rådets inledande och avslutande överläggningar om viktigare rättsakter, som skall antas med medbeslutandeförfarande, skall vara öppna för allmänheten. Sverige avser att noggrant bevaka tillämpningen av de nya bestämmelserna och kommer vid behov att ta upp frågan om öppna råds-möten till ytterligare diskussion.

Regeringen redovisar slutligen att Sverige under året ansökt om intervention i två mål som gäller tolkningen av förordningen.

I fråga om *Århuskonventionen* och allmänhetens tillgång till miljöinformation anger regeringen i skrivelsen att rådet och Europaparlamentet efter förlikningsförhandlingar kunnat komma överens vad gäller direktivet om allmänhetens tillgång till miljöinformation (2003/4/EG) och att direktivet kommer att ersätta ett tidigare direktiv. Direktivet ger individer och grupper rätt att hos myndigheter ta del av s.k. miljöinformation. Medlemsstaternas myndigheter skall också aktivt och systematiskt sprida miljöinformation till allmänheten, och se till att sådan information fortlöpande görs tillgänglig via elektronisk informationsteknologi. En begäran om utlämnande av miljöinformation får bara avslås på vissa särskilt angivna grunder. En person vars begäran om tillgång till viss information har avslagits skall ha möjlighet att överklaga beslutet till domstol eller annat oberoende och opartiskt organ.

I skrivelsens avsnitt om *svenska språkets ställning* framhålls att svenska språkets ställning som ett av de officiella språken är av stor principiell betydelse för Sverige och att en viktig utgångspunkt är att enskilda har god möjlighet till kommunikation med EU:s institutioner på det egna språket och att folkvalda ledamöter i Europaparlamentet och rådet har möjlighet att använda svenska. Regeringens ambition är att förbättra situationen för svenskan ytterligare.

Vidare erinras om att rådet fått i uppdrag att studera frågan om språkanvändning inför en utvidgad union och praktiska sätt att förbättra den nuvarande situationen utan att ifrågasätta grundprinciperna.

I fråga om *kostnaden för att få tillgång till handlingar* hos EU:s institutioner gäller följande. Sökanden skall enligt artikel 10.1 i förordningen få tillgång till en handling antingen genom att få ta del av den på stället eller genom att

erhålla en kopia, inklusive en kopia i elektronisk form, om handlingen finns i sådan form, i enlighet med sökandens önskemål. Kostnaden för framställning och utskick av kopior får åläggas sökanden. Avgiften får inte vara högre än den faktiska kostnaden för att framställa och skicka kopiorna. Att ta del av en handling på stället, erhålla kopior på färre än 20 A4-sidor och att ges direkt tillgång i elektronisk form eller via registret skall vara kostnadsfritt.

Svenska regler om avgifter för att få ut handlingar finns i avgiftsförordningen (1992:191). Förordningen gäller för myndigheter under regeringen. Myndigheten skall ta ut avgift för kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling, om beställningen omfattar tio sidor eller mer. För tio sidor är avgiften 50 kr, och för varje sida därutöver 2 kr. Om det finns särskilda skäl får myndigheten besluta om undantag. Särskilda regler finns också om kostnader för avskrifter eller utskrifter av ljudband. När avgift tas ut, skall myndigheten samtidigt ta ut ersättning för portokostnad m.m., om försändelsen väger mer än vad som motsvarar lägsta brevpporto.

Motioner

Frågor om öppenhet tas upp i två motioner som behandlas här.

I *motion 2002/03:U5 av Carl B Hamilton m.fl. (fp)* begärs tillkännagivanden om vissa EU-institutioners syn på offentlighetsfrågorna enligt EU-förordningen 1049/2001 (*yrkande 1*) och om behovet av en mer utförlig redovisning av brister i offentlighetsregler vid EU:s institutioner och organ i kommande års skrivelser (*yrkande 2*).

I motionen anförts att det finns ett antal EU-organ som inte lever upp till vad medlemsstaterna och EU-parlamentet kommit fram till när det gäller offentlighets- och sekretessfrågorna inom EU:s förvaltning och domstolar. Den rekommendation som gjorts om offentlighets- och sekretessregler i övriga EU-organ och institutioner är enligt motionärerna otydlig när det gäller de krav på offentlighetsprincip m.m. som från svensk sida ses som särskilt betydelsefulla. Motionärerna kritiserar att det inte av regeringens redovisning framgår hur omfattande de avsteg är som olika organ gjort eller avser att göra från förordningens principer. Offentlighetsprincipen och därtill knutna bestämmelser bör omfatta alla organ inom EU, och det är angeläget att så mycket som möjligt av den svenska offentlighetsprincipstraditionen kommer att prägla EU:s förvaltning, domstolar och andra organ. I skrivelsen anges inte vilka EU-organ som inte verkar inställda på att följa rekommendationer om offentlighetsregler och hur omfattande avvikelserna är. Riksdagen bör fortsättningsvis i de årliga skrivelserna få en förteckning över samtliga EU-organ och institutioner som har mer inskränkta regler om offentlighet och sekretess än vad som gäller hos parlamentet, rådet och kommissionen enligt förordningen. Regeringen bör samtidigt för riksdagen redovisa vilka viktigare förändringar som behövs i EU-institutionerna för att förbättra förhållandena när det gäller handlingars offentlighet.

I motion 2002/03:U326 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 21 begär motionärerna ett tillkännagivande om allmänhetens rätt till avgiftsfri tillgång till handlingar på sitt eget språk hos EU-institutionerna.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet behandlade våren 2002 en skrivelse från regeringen (skr. 2001/02:110) med redogörelse för arbetet inför och under det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2001 med handlingsoffentlighet i EU:s institutioner. I redogörelsen lämnades en historisk bakgrund och redovisades förutsättningarna för förhandlingarna samt resultatet av dem. Skrivelsen innehöll också en beskrivning av offentlighetsreglerna för EU:s institutioner.

Bland annat hänvisades till att det genom Amsterdamfördraget *dels* infördes en allmän öppenhetsprincip (artikel 1 andra stycket i EU-fördraget), *dels* en grundläggande bestämmelse om handlingsoffentlighet i Europaparlamentet, rådet och kommissionen (artikel 255 i EG-fördraget, artiklarna 28 och 41 i EU-fördraget). I EG-fördraget föreskrevs vidare att allmänna principer för och begränsningar i rätten att ta del av institutionernas handlingar skulle fastställas av Europaparlamentet och rådet i en rättsakt som skulle gälla för alla tre institutionerna.

Rättsakten – den ovan nämnda förordningen (2001/1049/EG) om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar – antogs den 28 maj 2001.

Konstitutionsutskottet erinrade i sitt betänkande 2001/02:KU34 över regeringens skrivelse om att utskottet hösten 2000 avgett ett yttrande till EU-nämnden över kommissionens förslag till förordning (yttr. 2000/01:KU3y) och om att utskottet i yttrandet redogjort för den svenska offentlighetsprincipen och för riksdagens uttalanden i ämnet inför och under det svenska medlemskapet i EU.

Konstitutionsutskottet behandlade i betänkandet motioner om förbättrad öppenhet i EU:s institutioner och en motion om avgiftsfri tillgång till handlingar. Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande bl.a. till enigheten och uppslutningen bakom offentlighetsprincipen i dess svenska utformning. Den förordning om handlingsoffentligheten inom EU som antogs under det svenska ordförandeskapet och de följdändringar som institutionerna beslutat utgjorde enligt utskottets mening en god grund för fortsatt arbete att vidga öppenheten inom unionen. Utskottet konstaterade att ett fortsatt sådant arbete också var regeringens avsikt. Utskottet ansåg att något tillkännagivande inte behövdes.

I regeringens skrivelse 2001/02:115 EU:s framtidsfrågor framhöll regeringen att öppenheten är en fråga som kommer att vara avgörande för den legitimitet EU:s institutioner har i medborgarnas ögon. Regeringen hänvisade till den under det svenska ordförandeskapet antagna förordningen samt till att det i debatten diskuterats bl.a. stärkt yttrandefrihet för EU-tjänstemän och förbättring av medborgarnas rätt till tillgång till institutionernas handlingar. Som svenska utgångspunkter angavs att Sverige verkar för ett regelverk som

främjar utvecklandet av en öppenhetsskultur inom institutionerna där tjänstemän ser det som en naturlig uppgift att svara på frågor från allmänheten och medier, att stärkt yttrandefrihet för EU-tjänstemän bör fördragsfästas samt att reglerna om handlingsoffentlighet måste utsträckas till andra EU-institutioner och organ.

Den nämnda skrivelsen behandlades av ett sammansatt konstitutions- och utrikesutskott i betänkande 2001/02:KU2.

Öppenhetsfrågor har också behandlats i sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande 2002/03:KU1 Europeiska unionens framtidsfrågor – ett konstitutionellt fördrag för EU, där utskottet i sina överväganden i avsnittet om grundläggande värderingar och målformuleringar uttalar följande.

Utskottet noterar att frågorna om EU:s värderingar och mål blivit föremål för en stor mängd ändringsförslag från de svenska ledamöterna, liksom från ledamöter från andra länder. Sådana ändringsförslag som syftar till att betona öppenhet, jämställdhet och frihandel får anses naturliga från svenska utgångspunkter. Med detta sagt kan det dock även konstateras att de ursprungliga förslagen från konventets presidium är en god grund för de fortsatta diskussionerna. De förhandlingar inom konventet som kommer att följa kan från svensk sida med fördel inriktas på ett fortsatt arbete för att betona de nämnda frågorna.

I sammanhanget vill utskottet särskilt peka på behovet av ett aktivt svenskt agerande för öppenhet. Dagens EU-fördrag, artikel 1, talar om skapandet av ”en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt”. I texten nämns alltså öppenhetsprincipen redan i artikel 1, således mycket högt prioriterad, och jämställd med subsidiaritetsprincipen.

Det förslag som nu föreligger i konventet har däremot helt förbisett öppenhetsprincipen i de 16 inledande artiklarna, medan subsidiariteten nämns i artiklarna 8.1, 8.3 och 9.2. En befarad negativ effekt av detta är att det kan tolkas som om öppenheten tar ett steg tillbaka i förhållande till gällande regler.

I avsnittet om principer och befogenheter uttalar sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet följande om öppenheten.

Utskottet vill även här uppmärksamma öppenheten. För det fall konventets förhandlingar visar att det inte finns acceptans för att skriva in öppenhet som en grundläggande värdering – vilket utskottet förordar som förstahandslösning – kan ett alternativ vara att formulera detta som en grundläggande princip, jämställd med de övriga som nämns i utkastet till konstitutionellt fördrag, artikel 8.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Utskottet vill, liksom tidigare, hänvisa till den svenska enigheten och uppslutningen bakom offentlighetsprincipen i dess svenska utformning. Den förordning om handlingsoffentligheten inom EU som antogs under det svenska ordförandeskapet, och de följdändringar som institutionerna beslutat utgöra enligt utskottets mening en god grund för fortsatt arbete att vidga öppenheten inom unionen.

Regeringen framhåller i sin skrivelse att ett flertal EU-organ har antagit eller inom kort kommer att anta regler om allmänhetens tillgång till deras handlingar och att Sverige stöder ett förslag från kommissionen som innebär att de befintliga decentraliserade gemenskapsorganen skall följa bestämmelserna i förordningen.

Utskottet utgår från att regeringen även fortsättningsvis kommer att verka för förbättrad insyn och öppenhet såväl i EU:s centrala institutioner som i de decentraliserade gemenskapsorganen samt i övriga organ. Med hänsyn till den centrala roll som offentlighetsprincipen har anser utskottet att riksdagen bör få en noggrann redovisning av öppenhetssituationen och hur den utvecklas i både de centrala institutionerna och andra EU-organ. Redovisningen bör omfatta avvikelserna i de olika organens regelverk från vad som gäller i de centrala institutionerna enligt förordningen, vilka förändringar som regeringen bedömer behövas för att förbättra öppenhetssituationen samt vad regeringen gör för att en sådan förbättring skall nås. Redovisningen bör, som anförs i motion 2002/03:U5 yrkande 2, lämnas i kommande skrivelser.

Med det anförda anser utskottet att något tillkännagivande inte behövs med anledning av motionerna 2002/03:U5 yrkande 1 och 2002/03:U326 yrkande 21.

TV-direktivet

Skrivelsen

I fråga om direktivet TV utan gränser (direktiv 89/552/EEG ändrat genom direktiv 97/36/EG), det s.k. TV-direktivet, redovisar regeringen att kommissionen nyligen i samband med den fjärde tillämpningsrapporten, KOM (2002) 778 slutlig, lagt fram en arbetsplan jämte tidsplan för en översyn av direktivet. Direktivet innehåller minimiregler för TV-sändningar när det gäller europeiskt programinnehåll, reklam och sponsring, skydd av minderåriga och rätten till genmäle.

Arbetsplanen innebär i huvudsak att kommissionen kommer att inleda en oberoende undersökning av konsekvenserna av åtgärderna på EU-nivå och på nationell nivå för att marknadsföra, distribuera och producera europeiska verk. Översynen omfattar hela direktivet, men kommissionen har valt att fokusera på vissa särskilda teman – tillgång till evenemang av särskild vikt för samhället, främjande av kulturell mångfald och av den europeiska programbranschens konkurrenskraft, skydd för allmänintresset i fråga om TV-reklam, sponsring, köp-TV och egenreklam, skydd av minderåriga och allmän ordning samt rätt till genmäle.

Enligt arbetsprogrammet avser kommissionen att hålla utfrågningar med berörda parter om dessa teman under våren 2003. Berörda parter skall också kunna ge in skriftliga synpunkter till kommissionen. I slutet av 2003 alternativt i början av 2004 avser kommissionen att anta ett meddelande om resultatet av den offentliga utfrågningen och eventuella förslag till revidering. Under

2002 har ett antal konsultrapporter, beställda av kommissionen, slutförts. Studierna har rört bl.a. nya annonseringsmetoder och den audiovisuella sektorns framtid.

Vid förhandlingarna inför den senaste revideringen av TV-direktivet 1997 åtog sig kommissionen att utföra en studie av hur TV-reklam och köp-TV påverkar minderåriga med avsikt att på nytt granska frågan om TV-reklam riktad till barn vid nästa revidering av direktivet. En studie som rymmer en kartläggning av nationella bestämmelser i Europas stater och som rör reklam riktad till barn presenterades under år 2001. I rapporten fördes dock inga resonemang kring hur reklam påverkar barn. Inte heller någon aktuell och relevant sammanställning av påverkansforskning redovisades. Regeringen såg detta som en allvarlig brist, vilket också påpekats för kommissionen. Regeringen hade vidare framfört till kommissionen att den vid översynen av direktivet också bör titta närmare på den s.k. sändarlandsprincipen som i huvudsak innebär att det land varifrån TV-sändningarna härrör är det land som har jurisdiktion över det sändande programföretaget, även om sändningarna ifråga är riktade till en annan medlemsstat.

Motion

I motion 2002/03:U323 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 7 begärs ett tillkännagivande om att TV-direktivet bör avskaffas.

Bakgrund

Konstitutionsutskottet behandlade ett likalydande motionsyrkande av företrädare för Moderata samlingspartiet i sitt nyligen avgivna betänkande 2002/03:KU25. Utskottet redogjorde i betänkandet ingående för TV-direktivets innehåll och hanteringen kring det.

Utskottet erinrade om att utskottet såväl vid föregående riksmöte som vid riksmötet dessförinnan avstyrkt motionsyrkanden om att regeringen skulle verka för ett avskaffande av TV-direktivet, eftersom utskottet inte delat motionärernas uppfattning att så skall ske. Utskottet framhöll att direktivet tillkommit för att uppnå den grundläggande harmonisering som såväl är nödvändig som tillräcklig för att säkerställa den fria rörligheten för TV-sändningar inom gemenskapen och att direktivet getts en sådan utformning att det står medlemsstaterna fritt att gentemot de programföretag som står under dess jurisdiktion tillämpa mer detaljerade eller strängare regler för områden som omfattas av direktivet. Utskottet ansåg alltså inte att TV-direktivet skall avvecklas och avstyrkte den föreliggande motionen. – Reservation avgavs av företrädarna för Moderata samlingspartiet och Folkpartiet liberalerna.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Utskottet hänvisar till sitt ställningstagande i betänkande 2002/03:KU25 och avstyrker motion 2002/03:U323 yrkande 7.

Förankring i riksdagen av EU-frågor

Motion

I motion 2002/03:U326 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 24 begärs ett tillkännagivande om en tidig förankringsprocess av EU-frågor i riksdagsarbetet.

Motionärerna hänvisar till gällande bestämmelser om regeringens informationsskyldighet gentemot riksdagen och anför att det inför nästa regeringskonferens är av yttersta vikt att medborgarna är en del av den politiska processen. Riksdagen måste enligt motionärerna få ta del av frågor i ett tidigare skede än vad som skett hittills och regeringen bör i fortsättningen lägga ökad vikt vid den tidiga förankringsprocessen, inklusive diskussioner med utskott om vitböcker, samråd med riksdagen om regeringstjänstemäns arbete i gemensamma arbetsgrupper, m.m.

Bakgrund

I sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets ovan nämnda betänkande 2002/03:KUU1 behandlas diskussionen i framtidskonventet om de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen. Utskottet redogör för de förslag om de nationella parlamentens roll som lagts fram i konventet.

Arbetsgrupp IV tog i sin slutrapport i oktober 2002 (dok. CONV 353/02) särskilt upp

- de nationella parlamentens roll vid granskningen av regeringarna (nationella granskningssystem),
- de nationella parlamentens roll när det gäller att kontrollera tillämpningen av subsidiaritetsprincipen samt
- roll och funktion för multilaterala nätverk eller mekanismer på EU-nivå som kan involvera de nationella parlamenten.

I ett förslag till protokoll om de nationella parlamentens roll i EU (dok. CONV 579/03) som lämnats av konventspresidiet tas utgångspunkten i det protokoll som antogs i samband med förhandlingarna om Amsterdamfördraget. Kraven på information till de nationella parlamenten skärps dock, t.ex. genom att det explicit sägs att kommissionen skall skicka samtliga lagstiftningsförslag direkt till medlemsstaternas nationella parlament samtidigt som de tillställs Europaparlamentet och rådet.

I ändringsförslag läggs fram ytterligare skärpta krav, inte minst när det gäller tidsgränser i rådets arbete som skall skapa utrymme för de nationella parlamenten att hinna granska frågorna.

I sitt ställningstagande vill sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet i enlighet med riksdagens tidigare ställningstaganden framhålla vikten av att de nationella parlamenten kan spela en aktiv roll i hanteringen av EU-frågor. Utskottet välkomnar förslag som innebär att goda tidsmarginaler skapas på EU-nivå i syfte att underlätta för parlamenten att följa frågorna. Därmed skapas utrymme för påverkan av den egna regeringen.

Även i sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets kommande betänkanden 2002/03:KUU2 och 2002/03:KUU3 om frågor inom nuvarande andra respektive tredje pelaren i ett framtida konstitutionellt fördrag kan de nationella parlamentens inflytande på dessa områden förutses bli behandlade.

Konstitutionsutskottet behandlade i betänkande 2000/01:KU23 förslag av riksdagsstyrelsen om riksdagen inför 2000-talet⁵. Förslaget omfattade bl.a. riksdagens arbete med EU-frågor.

Utskottet tillstyrkte riksdagsstyrelsens förslag om riktlinjer för riksdagens arbete med EU-frågorna. I förslaget erinras om att regeringen är ansvarig inför riksdagen i EU-frågor på samma sätt som i andra frågor och att riksdagen kan utöva inflytande genom att påverka regeringens agerande i EU i viktiga frågor, varmed avses både sådana frågor som skulle ha avgjorts av riksdagen om Sverige inte hade varit medlem i EU och frågor som av andra skäl är politiskt intressanta. I riktlinjerna framhålls att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och dess utskott. Informationen skall inbegripa de tidiga skedena av EU:s beslutsprocess, dvs. när kommissionen bereder förslag till lagstiftning, och den fortsatta beslutsprocessen inom EU.

Riktlinjerna innebär en stark roll för utskotten. Utskotten skall följa viktiga frågor under kommissionens beredningsprocess och under den fortsatta beslutsprocessen, och EU-frågorna bör ingå som en integrerad del av deras ärendehantering. EU-nämnden bör enligt riktlinjerna fortsätta att verka enligt den praxis som utvecklats och kammarens centrala roll för att skapa insyn, öppenhet och allmän debatt utvecklas vidare. Information från regeringen om EU-frågor bör planeras in mer långsiktigt och systematiskt i kammarens arbete. Statsministern bör alltid lämna information i nära anslutning till möten i Europeiska rådet. När ett nytt ordförandeland presenterar sitt arbetsprogram skall det alltid övervägas om regeringen skall informera kammaren muntligt om sin syn på programmet. Regeringen bör överväga i vilken utsträckning EU-frågor kan tas upp i särskilda skrivelser eller i propositioner i olika sakfrågor. En särskild årlig EU-debatt där en företrädare för regeringen deltar bör anordnas.

God planering framhålls minska risken för att EU-frågorna trängs undan av det löpande riksdagsarbetet, liksom problemet med ett svåröverskådligt dokumentflöde. Kommissionens respektive ordförandeskapets arbetsprogram framhålls som viktiga inte minst för utskottens planering. Det anges som angeläget för utskotten att få information från regeringen om vilka frågor som skall behandlas under ett visst lands ordförandeskap, och som en möjlighet nämns att regeringen till riksdagen överlämnar en samlad promemoria med sin syn på ordförandeskapets program. Riksdagen kan också genom att följa kommissionens meddelanden m.m. få en uppfattning om vad som sker under kommissionens beredningsprocess.

Det erinras om att utskottens rätt att kräva information av regeringen i EU-frågor är mer långtgående än i andra frågor och att även minoritetsskyddet i

⁵ Förslag 2000/01:RS1.

dessas frågor är mer långtgående. Samtidigt betonas vikten av att utskotten själva bedriver ett aktivt informationsinhämtande.

Vidare innebär riktlinjerna att kommissionens samrådsdokument, framför allt grön- och vitböcker, är värda särskild uppmärksamhet och att samtliga grön- och vitböcker bör bli föremål för faktrapromemior. Sådana bör också upprättas över andra meddelanden med förslag till viktigare nya regelsystem eller principiellt viktiga ändringar i gällande lagstiftning. En faktrapromemoria skall överlämnas till riksdagen senast fem veckor efter det att kommissionen presenterat sitt förslag. Varje inkommen faktrapromemoria med till ärendet hörande handlingar skall enligt de nya riktlinjerna föras till *ett* ansvarigt utskott, som bör rapportera till kammarkansliet om det vidtar någon åtgärd i den fråga som faktrapromemorian berör. Faktrapromemoriorna bör finnas lättillgängliga i databas i riksdagen och publiceras i särskild volym i riksdagstrycket. Regeringen bör skicka sina remissvar över kommissionsdokument till kammarkansliet för vidare befordran till berört utskott.

I riktlinjerna pekas på att utskotten bör dra nytta av varandras erfarenheter, bl.a. genom diskussioner i ordförandekonferensen. Utskotten bör upprätta en promemoria om EU-frågorna på sitt beredningsområde, som uppdateras ett par gånger per år, t.ex. i samband med att kommissionen presenterar sitt årliga arbetsprogram och att ett nytt ordförandeland redovisar sina prioriteringar. EU-frågor kan tas upp som en stående punkt på utskottets dagordning. Ordningen med muntlig information av företrädare för regeringen bör bestå och huvudsakligen inriktas på långsiktig information. Utskotten bör även utnyttja möjligheten att kalla till sig företrädare för myndigheter m.fl. för information, och även företrädare för EU:s institutioner kan inbjudas.

Konstitutionsutskottet behandlade de nationella parlamentens roll i EU:s beslutsprocess senast i betänkande 2001/02:KU12, vari hänvisades till de antagna riktlinjerna, och utskottet ansåg inte att något tillkännagivande med anledning av den då föreliggande motionen var nödvändigt.

En motion med anledning av regeringens skrivelse om verksamheten i EU under 2001 (skr. 2001/02:160) behandlades under föregående riksmöte av utrikesutskottet i betänkande 2001/02:UU10. Utrikesutskottet redogjorde för bl.a. sitt eget arbete med EU-frågor samt citerade utgångspunkterna för Riksdagskommitténs förslag som låg till grund för riksdagsstyrelsens ovan nämnda förslag. Utskottet ansåg motionen besvarad med vad utskottet anförde.

EU-nämndens roll behandlades senast i konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU19 med anledning av en motion om att avskaffa nämnden. I betänkandet hänvisade utskottet till att nämndens verksamhet för bara ett par år sedan varit föremål för en översyn och att i det sammanhanget utskottens grundläggande betydelse för hanteringen av EU-frågorna understrukits och att det också framhållits att EU-nämnden borde fortsätta att verka enligt den praxis som utvecklats. Utskottet erinrade om att resultatet av översynen fått ett positivt bemötande och att konstitutionsutskottet delat denna positiva inställning. Utskottet gjorde inte i det aktuella betänkandet någon annan bedömning.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Utskottet delar motionärernas uppfattning om betydelsen av att ärenden som är aktuella inom EU ges en tidig förankring i riksdagen. Utskottet hänvisar till de riktlinjer som riksdagen antog under våren 2001 och som i delar som rör att tidigt involvera riksdagen har redovisats ovan. I dessa riktlinjer läggs stor vikt både vid regeringens ansvar att hålla riksdagen informerad och vid utskottens eget ansvar att följa viktiga frågor under berednings- och beslutsprocessen och att låta EU-frågorna ingå som en integrerad del av sin ärendehantering.

Utskottet vill särskilt understryka regeringens ansvar för information till riksdagen på ett tidigt stadium om förslag och åtgärder som bereds eller förbereds inom EU:s institutioner samt även om egna planerade åtgärder och förhållningssätt. Att tala om EU-frågor som en särskild kategori av frågor ter sig alltmer oegentligt med tanke på att beslut och åtgärder ”inom EU” har sina verkningar i medlemsstaterna – således i Sverige. Behovet av tidig förankring synliggörs därmed alltmer.

Utskottet vill också hänvisa till att frågan om de nationella parlamentens ställning är en av de centrala frågorna inför nästa regeringskonferens och inom EU:s framtidskonvent, som förbereder konferensen.

I årets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning behandlar utskottet regeringens och statsråds skyldighet att informera och samråda med riksdagen inför åtgärder inom EU-samarbetet av mer informellt slag. Utskottet återkommer således till informations- och samrådsfrågan i sitt betänkande 2002/03:KU30.

Med det anförda avstyrker utskottet motion 2002/03:U326 yrkande 24.

Folkomröstning

Motion

I motion 2002/03:U324 av Ulf Holm m.fl. (mp) yrkande 21 begärs ett tillkännagivande om en folkomröstning om Sveriges fortsatta medlemskap i EU. Svenska folket bör enligt motionärerna få en chans att säga ifrån om man gillar den inriktning som EU har intagit eller om man hellre vill söka andra samarbetsformer.

Tidigare riksdagsbehandling av fråga om folkomröstning

Ett sammansatt konstitutions- och utrikesutskott behandlade en motion om folkomröstning vid fördragsändringar i sitt betänkande 2001/02:KUU2. Utskottet hänvisade till tidigare ställningstaganden av konstitutions- och utrikesutskotten att den lämpligaste ordningen är att från fall till fall ta ställning till behovet av folkomröstning.

I betänkande 2001/02:UU10 hänvisade utrikesutskottet till uppfattningen som uttalats av tidigare sammansatt konstitutions- och utrikesutskott att nå-

gon avgörande förändring av EU-samarbetets karaktär inte ägt rum sedan Sverige blev medlem år 1995, och utskottet såg inte något behov av en folkomröstning om Sverige skall fortsätta att vara medlem av EU eller inte.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

I likhet med vad som uttalats tidigare anser utskottet att de regler som kan föranleda folkomröstning vid fördragsändringar är tillfyllest och att ställning bör tas från fall till fall i fråga om behovet av folkomröstning. Utskottet ser inte något behov av att hålla en folkomröstning om fortsatt medlemskap. Motion 2002/03:U324 yrkande 21 avstyrks.

Stockholm den 13 maj 2003

På konstitutionsutskottets vägnar

Gunnar Hökmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Helena Bargholtz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp) och Inger Jarl Beck (s).

Avvikande meningar

TV-direktivet

av Gunnar Hökmark (m), Helena Bargholtz (fp), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Vi hänvisar till vårt ställningstagande i reservation 3 i bet. 2002/03:KU25.

Folkomröstning

av Gustav Fridolin (mp).

Jag anser att en folkomröstning bör hållas om fortsatt svenskt medlemskap i EU. Lämplig tidpunkt för en sådan omröstning bör vara när resultatet av nästa regeringskonferens föreligger.