



Reform av unionsrättsakten om val till Europaparlamentet

2015/16:FPM28

Justitiedepartementet

2015-12-23

Dokumentbeteckning

P8_TA(2015)0395

Reform av vallagen i EU - Europaparlamentets resolution av den 11 november 2015 om reformen av vallagen i Europeiska unionen (2015/2035(INL))

Sammanfattning

Den 27 november 2015 presenterade Europaparlamentet en resolution med förslag till reform av Europeiska unionens valrättsakt (2015/2035(INL)). Resolutionen innehåller förslag till vissa ändringar i akten om allmänna direkta val av företrädarna i Europaparlamentet, som utgör bilaga till rådets beslut av den 20 september 1976, med senare ändringar, den s.k. valrättsakten. Valrättsakten har samma rättsliga status inom unionsrätten som fördragen. Enhällighet krävs i rådet. Ändringar ska godkännas av riksdagen.

Det främsta syftet med Europaparlamentets förslag är att öka den demokratiska och gränsöverskridande dimensionen i valen till Europaparlamentet och att förbättra Europaparlamentets funktionssätt och unionens styrning. Förslaget innehåller ett antal nyheter som från olika utgångspunkter behöver analyseras närmare. Flera av förslagen kan få genomgripande konsekvenser för förfarandet i Sverige vid val till Europaparlamentet.

Regeringen ställer sig bakom ambitionen att åstadkomma en förstärkning av den europeiska dimensionen i Europaparlamentsval. Demokratin måste dock även fortsatt tillåtas fungera på delvis skilda sätt i de olika medlemsstaterna. Det är också avgörande att valrättsakten utformas på ett sätt som inte kommer i konflikt med svenska grundlagar.

1.1 Ärendets bakgrund

Grundläggande bestämmelser om val till Europaparlamentet finns i akten om allmänna direkta val av företrädarna i Europaparlamentet, som utgör bilaga till rådets beslut av den 20 september 1976, med senare ändringar, den s.k. valrättsakten (Akten om allmänna direkta val av ledamöter i Europaparlamentet, EGT L 278, 8.10.1976, s. 5, ändrad genom rådets beslut 93/81/Euratom, EKSG, EEG om ändring av akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet, EGT L 33, 9.2.1993, s. 15, och rådets beslut 2002/772/EG, Euratom av den 25 juni 2002 och av den 23 september 2002, EGT L 283, 21.10.2002, s. 1). Valrättsakten har samma rättsliga status inom unionsrätten som fördragen. Denna reglering bygger i huvudsak på att förfarandet ska följa nationella regler i varje medlemsstat men att vissa minimiregler behövs på EU-nivå.

På EU-nivå finns vidare vissa bestämmelser om val till Europaparlamentet i artikel 22.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och i rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 med avseende på vissa närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare, EGT L 329, 30.12.93, s. 34, ändrad genom rådets direktiv 2013/1/EU om ändring av direktiv 93/109/EG med avseende på vissa närmare bestämmelser för valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare, EUT L 26, 26.1.2013, s. 27.

Europaparlamentet presenterade den 22 november 2012 en resolution om valet till Europaparlamentet 2014 (2012/2829 [RSP]). I resolutionen uppmanade Europaparlamentet de europeiska partierna att nominera kandidater till posten som Europeiska kommissionens ordförande. Vidare betonade Europaparlamentet den ökade roll som valen till Europaparlamentet spelar i samband med valet av kommissionens ordförande.

Kommissionen framhöll i ett meddelande den 28 november 2012 att varje ytterligare reform av Europeiska unionen också ställer krav på en förstärkning av den demokratiska legitimiteten och ansvarigheten (KOM [2012] 777).

Den 12 mars 2013 presenterade kommissionen en rekommendation om att göra valen till Europaparlamentet mer demokratiska och se till att de genomförs på ett effektivare sätt (KOM [2013] 1303). Rekommendationen, som riktar sig till medlemsstaterna och till europeiska och nationella politiska partier, innehåller bl.a. rekommendationer om information till väljare om europeiska politiska partier, stöd till posten som ordförande för kommissionen och en gemensam valdag. Samma dag lade kommissionen fram ett meddelande med liknande innehåll (KOM [2013] 126).

Europaparlamentet presenterade den 13 mars 2013 en resolution om Europaparlamentets sammansättning inför valet 2014 (2012/2309(INL)).

2015/16:FPM28

Den 8 maj 2015 presenterade kommissionen ett meddelande med en rapport om valet till Europaparlamentet 2014 (KOM [2015] 206). Kommissionen betonade i rapporten att det inför valet till Europaparlamentet 2019 är viktigt att hitta sätt att ytterligare stärka den europeiska dimensionen och den demokratiska legitimiteten för unionens beslutsprocess.

Europaparlamentet antog den 11 november 2015 en resolution med förslag till reform av Europeiska unionens valrättsakt (2015/2035(INL)). Resolutionen innehåller ett förslag till rådets beslut. Förslaget överlämnades till rådet den 27 november 2015.

1.2 Förslagets innehåll

Det huvudsakliga syftet med Europaparlamentets förslag är att öka den demokratiska och gränsöverskridande dimensionen hos valen till Europaparlamentet och den demokratiska legitimiteten för unionens beslutsprocess. Vidare syftar förslaget till att stärka unionsmedborgarskapet som koncept, förbättra Europaparlamentets funktionssätt och unionens styrning och ge Europaparlamentets arbete ökad demokratisk legitimitet. Europaparlamentet vill också genom förslaget stärka principerna om likvärdig status i samband med val och lika möjligheter, öka effektiviteten i systemet för genomförande av val till Europaparlamentet och föra Europaparlamentet närmare sina väljare, särskilt de yngsta av dem.

Denna faktagrupp behandlar i huvudsak förslaget till rådets beslut. Förslaget utgår från den struktur och reglering som finns i den nu gällande valrättsakten. Enligt förslaget ska valrättsakten ändras i vissa delar.

1.2.1 Valkrets, toppkandidat och trösklar

Europaparlamentets förslag innebär att Europaparlamentets ledamöter ska väljas som företrädare för unionens medborgare. Med Lissabonfördraget förändrades mandatet för ledamöterna av Europaparlamentet, så att de blev direkta företrädare för unionens medborgare i stället för företrädare för folken i de i gemenskapen sammanslutna staterna (artiklarna 10.2 och 14.2 i fördraget om Europeiska unionen).

För att förstärka den europeiska demokratin och ge ytterligare legitimitet åt valet av kommissionens ordförande, föreslås vidare att rådet enhälligt ska besluta om en gemensam valkrets där listorna toppas av de personer som varje politisk familj nominerat som kandidat till befattningen som kommissionens ordförande, s.k. toppkandidater. De europeiska politiska partierna ska nominera sina toppkandidater senast tolv veckor före den dag då valperioden inleds.

För att minska risken för partisplittring och förbättra parlamentets funktion föreslås att det ska införas en obligatorisk tröskel på mellan tre och fem procent för fördelningen av mandaten i medlemsstater med en enda valkrets och valkretsar där listval används och som består av fler än 26 mandat. Vid val till Europaparlamentet är Sverige en enda valkrets och har i dag 20 av de totalt 751 mandaten i Europaparlamentet.

1.2.2 Kandidatlistor och röstlängd

Det föreslås en skyldighet för politiska partier som deltar i val att iaktta demokratiska förfaranden och verka för insyn när de väljer sina kandidater till dessa val. Kandidatlistorna ska säkerställa jämställdhet mellan kvinnor och män. Uppdraget som ledamot av Europaparlamentet ska vara oförenligt med uppdraget som ledamot av ett nationellt eller regionalt parlament, eller en nationell eller regional församling, som har lagstiftningsbefogenheter.

För att kandidater och väljare i hela unionen ska få en lika lång period för att förbereda sig för valet ska varje medlemsstat fastställa en tidsfrist för upprättande av kandidatlistor. Förslaget innebär att kandidatlistor ska ha upprättats minst tolv veckor före inledningen av valperioden, dvs. den period som infaller – om inget annat särskilt beslutats – samma tid mellan torsdag morgon och söndag kväll en vecka i juni vart femte år. Tidsfristen för upprättande och färdigställande av röstlängden ska vara åtta veckor före den första valdagen i valperioden.

1.2.3 Synliggörande av partier och tillhandahållande av information

För att skapa bättre förutsättningar för väljarna att tillgodogöra sig information och kunskap om vilken politik kandidaterna i ett nationellt politiskt parti kan förväntas driva i Europaparlamentet och samtidigt förstärka den europeiska dimensionen i valen, föreslår Europaparlamentet att de europeiska politiska partiernas synlighet ska ökas genom att deras namn och logotyper ska tryckas på valsedlarna. De valsedlar som används i val till Europaparlamentet ska i lika hög grad synliggöra namnen på och logotyperna för de nationella partierna som för de europeiska politiska partierna.

Medlemsstaterna ska också uppmuntra och underlätta tillhandahållandet av information i tv- och radiosändningar och i valkampanjmaterial om kopplingen mellan de europeiska politiska partierna och de nationella partierna. Det slås fast att det i sådana sändningar och kampanjmaterial i förekommande fall ska hänvisas till manifestet för det europeiska politiska parti som det nationella partiet är knutet till.

Bestämmelserna om utskick av valmaterial till väljare i samband med val till Europaparlamentet föreslås vara identiska med de bestämmelser som gäller vid nationella, regionala och lokala val i den berörda medlemsstaten.

1.2.4 Rösträtt och informationsutbyte för att förhindra dubbel röstning

2015/16:FPM28

Alla unionsmedborgare, även de som är bosatta eller arbetar i ett tredjeland, ska ha rätt att rösta i val till Europaparlamentet. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att denna rättighet kan utövas. Europaparlamentet föreslår samtidigt åtgärder som syftar till att förbättra samordningen mellan sina förvaltningar för att förhindra att väljare röstar två gånger, i två olika medlemsstater, s.k. dubbel röstning. Varje medlemsstat ska därför utse en enda kontaktmyndighet med ansvar för att utbyta uppgifter om väljarna med sina motsvarigheter i de andra medlemsstaterna. Kontaktmyndigheten ska senast sex veckor före den första dagen i valperioden till sina systemmyndigheter i andra medlemsstater översända uppgifter om unionsmedborgare som är medborgare i fler än en medlemsstat och om unionsmedborgare som inte är medborgare i den medlemsstat där de är bosatta.

1.2.5 Valdag och publicering av valresultat

Till skillnad från i dag då rådet enhälligt beslutar om valperioden ska Europaparlamentet bestämma valperioden. Val till Europaparlamentet ska hållas den dag eller de dagar i valperioden som varje medlemsstat fastställer. Valet ska i samtliga medlemsstater avslutas kl. 21.00 medeleuropeisk tid under söndagen i valperioden. De första officiella prognoserna av valresultaten ska därefter meddelas samtidigt i alla medlemsstater. Dessförinnan får inga prognoser som grundas på vallokalsundersökningar publiceras.

1.2.6 Övriga förslag

En viktig förändring i förhållande till den nuvarande regleringen är att åtgärder för att genomföra valrättsakten ska antas av rådet med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet.

Det föreslås även ändringar som innebär att det görs klart att medlemsstaterna får använda ett förfarande för elektronisk röstning (e-röstning) och att brevröstning får användas. Räkningen av brevrösterna ska i samtliga medlemsstater börja när lokalerna för röstmottagning har stängt i den medlemsstat vars väljare ska rösta sist under valperioden.

Många av förslagen i övrigt innebär i stor utsträckning tekniska justeringar som en följd av Lissabonfördraget, bl.a. ändringar när det gäller hänvisningar till olika artiklar i grundfördragen.

Europaparlamentets resolution innehåller även en rekommendation om att medlemsstaterna ska överväga att harmonisera väljarnas minimiålder till 16 år. Något sådant förslag återfinns dock inte i förslaget till rådets beslut.

1.3 Gällande svenska regler och förslaget på dessa 2015/16:FPM28

Förfarandet vid val till Europaparlamentet regleras i vallagen (2005:837). Vallagen kommer att behöva ändras om valrättsakten ändras på det sätt som Europaparlamentet föreslår. Ändringar behövs bl.a. när det gäller regleringen om de politiska partiernas anmälningar av kandidater, om upprättande av röstlängd, om presentation av partisymboler på valsedlar och om det informationsutbyte mellan behöriga nationella valmyndigheter inför ett val till Europaparlamentet som sker i syfte att förhindra dubbel röstning. Tekniska justeringar behövs även i bestämmelserna om vilka uppdrag som är oförenliga med uppdraget som ledamot av Europaparlamentet. Om en ny valkrets skapas kommer ändringar att behövas även i de bestämmelser som reglerar hur röstningen går till.

Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen kommer också att behöva ändras om valrättsakten ändras.

Tillkommande reglering kan även behövas i lagstiftning som riktar sig direkt till de politiska partierna. Det saknas i dag reglering om hur partiernas nomineringsförfarande ska utformas och hur de ska presentera sitt valmaterial. Det finns i dag inte heller något krav på partier att ange sin anknytning till ett europeiskt politiskt parti.

En noggrann analys av hur svensk rätt förhåller sig till förslaget måste göras, inte minst mot bakgrund av att förslaget berör sådana grundlagsfästa rättigheter som föreningsfrihet och tryck- och yttrandefrihet. Förslaget ställer bl.a. krav på reglering av de politiska partiernas inre liv, t.ex. krävs att kandidatlistor ska säkerställa jämställdhet mellan kvinnor och män. Vissa av de krav som föreslås när det gäller presentation av valmaterial och förbud mot publicering av vallokalsundersökningar kan innebära begränsningar i utgivarens rätt att själv bestämma innehållet i tryckta skrifter eller i tv- och radioprogram.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Eventuella förändringar i valförfarandet med anledning av förslagen skulle kräva anpassningar av arbetsrutiner och it-administrativt stöd hos bl.a. Valmyndigheten. Förslaget kan i sin nuvarande utformning komma att få konsekvenser för statens budget. Det är för tidigt att säkert bedöma om förslaget får några konsekvenser när det gäller EU:s budget.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

En grundläggande och helt avgörande förutsättning för att Sverige ska kunna godta ändringar i valrättsakten är att de nya bestämmelserna inte kommer i konflikt med våra grundlagar – regeringsformen, tryckfrihetsförordning eller yttrandefrihetsgrundlagen. Ändringarna får inte heller rubba den nuvarande institutionella balansen och maktfördelningen mellan EU:s institutioner.

Regeringen ställer sig bakom ambitionen att åstadkomma en förstärkning av den europeiska dimensionen i Europaparlamentsval. Regeringen välkomnar därför en reglering som slår fast en i alla medlemsstater enhetlig dag då valet ska avslutas. Regeringen är i grunden också positivt inställd till åtgärder som innebär att förutsättningarna för att motverka dubbel röstning stärks. Det framstår dock inte som självklart att en sådan reglering bör tas in i EU:s primärrätt.

Kravet som riktar sig mot europeiska politiska partier att klargöra vilken person som är partiets toppkandidat som kommissionens ordförande kan möjligen skapa större öppenhet för väljare och även förstärka den demokratiska legitimiteten i valet av kommissionens ordförande. Trots detta kan förslaget ifrågasättas på principiella grunder då det reglerar de politiska partiernas inre liv och vad partierna har att iaktta inför ett val.

För regeringen framstår det även som principiellt tveksamt att i unionsrätten reglera vad nationella partiers valkampanjmaterial ska innehålla och hur detta ska publiceras i olika sammanhang. Sådana krav förefaller dessutom svåra att förena med den svenska grundlagsregleringen om tryck- och yttrandefrihet. Detsamma gäller i fråga om det föreslagna strikta förbudet mot publicering av prognoser som grundar sig på vallokalsundersökningar.

Det kan ifrågasättas om förslagen att reglera de nationella partiernas nomineringsordningar stäcker sig längre än vad som är strängt motiverat utifrån det grundläggande syftet att förstärka den europeiska dimensionen i Europaparlamentsvalen och den demokratiska legitimiteten för unionens beslutsprocess. Regeringen ifrågasätter därför förslagen till en ökad reglering av förutsättningarna för de nationella partiernas deltagande i val, även om regeringen i grunden står bakom ambitionen att skapa en jämnare könsfördelning vid kandidatnomineringarna.

Regeringen är långt ifrån övertygad om att Europaparlamentets förslag i alla delar är nödvändiga för att stärka den europeiska dimensionen och den demokratiska legitimiteten i Europaparlamentsvalen. Regeringen ifrågasätter t.ex. de förändringar i fråga om rollfördelningen mellan Europaparlamentet och rådet som föreslås när det gäller beslut om vilken dag som ska vara valdag och när det gäller åtgärder för att genomföra valrättsakten. De tidsfrister för upprättande av kandidatlistor och röstlängder som föreslås framstår också som onödigt långtgående. Regeringen är även tveksam till

förslaget att inrätta en ny gemensam valkrets i EU. Regleringens syfte framstår i denna del som oklar och konsekvenserna dåligt belysta.

2015/16:FPM28

Regleringen i valrättsakten bygger sammanfattningsvis på grundtanken att förfarandet vid val till Europaparlamentet i allt väsentligt ska följa de regler som gäller för nationella val. Det är en god ordning. Den bidrar enligt regeringens uppfattning till att upprätthålla väljarnas förtroende för att valet genomförs säkert och att resultatet är tillförlitligt. Detta kan i sin tur bidra till att stärka den demokratiska legitimiteten i de olika valen i varje medlemsstat. Regeringen anser att det är av stor vikt att de nationella inslagen i valen till Europaparlamentet inte eroderas i allt för hög grad med hänvisning enbart till syftet att skapa en ökad enhetlighet i valet. Demokratin måste även fortsatt tillåtas fungera på delvis skilda sätt i de olika medlemsstaterna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter till Europaparlamentets förslag är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det finns ännu inte några formella ståndpunkter till Europaparlamentets förslag.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Europaparlamentets förslag har ännu inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 223 i EUF-fördraget. Europaparlamentet ska föreslå nödvändiga bestämmelser om val av dess ledamöter genom allmänna direkta val enligt en i alla medlemsstater enhetlig ordning eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater. Rådet ska fastställa de nödvändiga bestämmelserna med enhällighet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter godkännande av Europaparlamentet. Bestämmelserna ska godkännas i medlemsstater i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen anför Europaparlamentet att det vid reformen av valförfarandet är viktigt att respektera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vidare framhåller Europaparlamentet att enhetlighet inte ska införas för sakens skull. Mot bakgrund av unionens subsidiaritetsåtagande bedömer Europaparlamentet att

regionala politiska partier som deltar i val till Europaparlamentet bör följa samma praxis. Europaparlamentet bedömer också att regionala myndigheter bör uppmuntras att använda officiellt erkända regionala språk i detta sammanhang.

Regeringen anser att grundläggande bestämmelser om val till Europaparlamentet även fortsatt bör regleras i unionsrätten. Regeringen anser att förslaget om en i alla medlemsstater enhetlig dag då valet ska avslutas framstår som ett förslag med sådana transnationella aspekter som kan regleras på EU-nivå.

I enlighet med vad som framförs i avsnitt 2.1 ställer sig regeringen i övrigt påtagligt tveksam till förslaget förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådsarbetsgruppens arbete med anledning av Europaparlamentets förslag har påbörjats med möten i november och december 2015. Förslaget har även presenterats i Coreper i november och december 2015.

4.2 Fackuttryck/termer

-