

Konstitutionsutskottets utlåtande 2021/22:KU45

Subsidiaritetsprövning av Europaparlamentets förslag till rådets förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet

Sammanfattning

Utskottet anser att Europaparlamentets förslag till förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet i vissa delar strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet noterar att det när förslaget översändes till riksdagen inte lämnades någon information om att förfarandet som anges i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna hade inlett eller att riksdagen har möjlighet att inom åtta veckor lämna ett motiverat yttrande. Utskottet vidhåller den tidigare bedömningen att frånvaron av information av detta slag kan leda till en osäkerhet bland EU:s nationella parlament om huruvida ett utkast omfattas av bestämmelserna om subsidiaritetsprövning i fördraget och från vilket datum åttaveckorsfristen för att avlämna ett motiverat yttrande ska beräknas. För att värna de nationella parlamentens rätt att pröva utkasts förenlighet med subsidiaritetsprincipen måste alla lagstiftningsakter som översänds till de nationella parlamenten, oavsett vilken institution som är avsändare, åtföljas av sådan information.

Valrättsakten bygger på grundtanken att förfarandet vid val till Europaparlamentet i allt väsentligt ska följa de regler som gäller för nationella val. Utskottet anser liksom tidigare att detta är en god och ändamålsenlig ordning. Formerna för hur valen genomförs måste tillåtas vara olika i de olika medlemsstaterna. Att formerna är väl kända för medborgarna är av vikt för tilltron till demokratin och valförfarandet och bidrar till att upprätthålla förtroendet för valförfarandena.

En utgångspunkt vid subsidiaritetsprövningen bör alltså vara att regleringen i så stor omfattning som möjligt sker på nationell nivå. Enligt utskottet bör liksom tidigare endast de grundläggande bestämmelserna om val till Europaparlamentet regleras i unionsrätten.

Utskottet anser liksom tidigare att målen för flera av de föreslagna åtgärderna bättre kan uppnås av medlemsstaterna. Utskottet vill särskilt framhålla att de politiska partiernas inre liv inte behöver regleras på unionsnivå, t.ex. vad de politiska partierna ska beakta när de väljer ut kandidater. Det bör vara en uppgift för varje parti att bestämma hur kandidaterna ska väljas. Vidare anser utskottet att det inte finns skäl att på unionsnivå reglera hur valkampanjer ska bedrivas, t.ex. när valkampanjen får inledas och vad valkampanjmaterial ska innehålla. Detsamma gäller det föreslagna förbudet mot att genomföra opinionsundersökningar under en viss period. Utskottet bedömer att regleringen kan utgöra en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Under alla förhållanden bör en sådan reglering om den anses befogad ske på nationell nivå och kunna utformas utifrån förutsättningarna i respektive medlemsstat.

Prövade förslag

Europaparlamentets förslag till rådets förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet, om upphävande av rådets beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom och den akt om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet som utgör en bilaga till det beslutet (P9_TA(2022)0129).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund	5
Förslaget huvudsakliga innehåll.....	6
Utskottets prövning.....	10
Subsidiaritetsprövning av Europaparlamentets förslag till rådets förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	16
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av Europaparlamentets förslag till rådets förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av utskottets förslag i bilaga 2.

Stockholm den 16 juni 2022

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Lars Andersson (SD), Camilla Hansén (MP), Sofie Eriksson (S), Alexander Ojanne (S) och Ulrika Karlsson (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Europaparlamentet antog den 3 maj 2022 en lagstiftningsresolution med förslag till en reform av Europaparlamentets valordning. Resolutionen innehåller förslag till en ny förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet och innebär bl.a. att 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) upphävs. Valrättsakten har samma rättsliga status inom unionsrätten som fördragen. Utöver förslaget till ny förordning innehåller resolutionen även en uppmaning om att reformera fördragen.

Kammaren hänvisade den 2 juni 2022 förslaget till förordning till konstitutionsutskottet för subsidiaritetsprövning. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande om förslaget till EU:s institutioner löper ut den 14 juli 2022.

Den 2 juni 2022 överlämnade regeringen till riksdagen faktapromemoria 2021/22:FPM95 Förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet.

Vid utskottets sammanträde den 9 juni 2022 informerade statssekreterare Lars Westbratt utskottets ledamöter om regeringens bedömning av förslagets förhållande till subsidiaritetsprincipen.

Bakgrund

Grundläggande bestämmelser om val till Europaparlamentet finns i valrättsakten från 1976. Regleringen bygger i huvudsak på att förfarandet ska följa nationella regler i varje medlemsstat men att vissa minimiregler behövs på EU-nivå. Valrättsakten har samma rättsliga status inom unionsrätten som fördragen, dvs. den ingår i vad som brukar kallas EU:s primärrätt. För svenskt vidkommande gäller att valrättsakten ingår i den uppräknade av olika gemenskapsrättsliga fördrag och andra instrument som finns i 4 § i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Av de befintliga bestämmelserna i valrättsakten framgår bl.a. att Europaparlamentets ledamöter väljs i varje medlemsstat genom allmänna, direkta, fria och hemliga val. Valsättet ska enligt valrättsakten vara proportionellt och bestå av listval (valsedlar) eller val med enkel överförbar röst. Mandatperioden är fem år. Medlemsstaterna får fastställa en lägsta tröskel för fördelning av mandaten. Denna tröskel får inte sättas högre än 5 procent av de giltiga avgivna rösterna på nationell nivå. Om inte annat följer av bestämmelserna i valrättsakten, ska valet genomföras enligt de nationella bestämmelser som gäller för genomförande av val. I valrättsakten slås fast att ingen får rösta mer än en gång i ett val. Av valrättsakten följer att val ska hållas

den dag och den tid som varje medlemsstat fastställer. Denna dag ska infalla under samma period i samtliga medlemsstater. Perioden ska börja en torsdag morgon och sluta närmast följande söndag.

Den 11 november 2015 antog Europaparlamentet en resolution om reformen av vallagen i Europeiska unionen. Efter förhandlingar med Europaparlamentet fattade rådet den 13 juli 2018 beslut (EU, Euratom) 2018/994 om ändring av akten om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet, som utgör en bilaga till rådets beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom av den 20 september 1976. Ändringsbeslutet, som kompletterar den befintliga valrättsakten, ska godkännas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella krav. Medlemsstaterna ska därefter anmäla till rådets generalsekretariat när de förfaranden som är nödvändiga för godkännandet har slutförts. Beslutet träder i kraft dagen efter det att rådets generalsekretariat tagit emot den sista anmälan, vilket ännu inte skett.

Utskottet subsidiaritetsprövade förslaget i resolutionen 2015 (utl. 2015/16:KU27). Utskottet ansåg att förslaget stred mot subsidiaritetsprincipen och föreslog att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till EU:s institutioner. Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande (rskr. 2015/16:135).

Förslagets huvudsakliga innehåll

Syfte m.m.

Genom förslaget ska det införas en mer enhetlig europeisk valordning för direkta val av ledamöter till Europaparlamentet. För att åstadkomma detta ska ett större antal gemensamma minimiregler införas. Målet är att främja den demokratiska och gränsöverskridande debatten och dimensionen i valen. Dessutom ska den demokratiska legitimiteten öka och Europaparlamentets funktionssätt förbättras. Därutöver ska förslaget stärka unionsmedborgarskapet, främja jämställdhet mellan kvinnor och män, effektivisera systemet för genomförande av val till Europaparlamentet och öka tillgängligheten i samband med röstning, särskilt för personer med funktionsnedsättning. Europaparlamentet vill också genom förslaget föra ledamöterna av Europaparlamentet närmare väljarna.

Europaparlamentets förslag innebär att en enhetlig valordning fastställs för en s.k. unionsomfattande valkrets.

Det införs definitioner av ett antal begrepp och företeelser, t.ex. politiskt parti, politisk allians, europeisk valenhet och unionsomfattande lista.

Rösträtt och valbarhet

Enligt förslaget ska en harmoniserad rösträttsålder och valbarhetsålder införas för att säkerställa jämlikhet inom unionen och undvika diskriminering. Rösträttsåldern föreslås bli 16 år och åldern för att vara valbar 18 år.

Rösträttsåldern för val till Europaparlamentet ska dock inte påverka befintliga konstitutionella bestämmelser i medlemsstaterna som fastställer minimiåldern för rätten att rösta till 17 eller 18 år. Ingen unionsmedborgare får rösta mer än en gång. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att s.k. dubbel röstning ska bemötas med effektiva påföljder.

Alla unionsmedborgare 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. I förslaget omnämns särskilt unionsmedborgare som är bosatta i ett tredjeland, personer utan fast bostad, personer som bor i slutna boenden, personer som drabbats av hemlöshet och personer som är intagna på fängelser runt om i unionen.

Tillgänglighet och brevröstning

Enligt förslaget ska det införas nya krav på medlemsstaterna att säkerställa tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Kraven innebär bl.a. att dessa väljare ska ha tillgång till relevant material, röstningshjälpmedel och vallokaler. Vidare införs en skyldighet att införa lämpliga arrangemang för att underlätta för personer med funktionsnedsättning att på egen hand kunna rösta, med respekt för skyddet för valhemligheten. Medlemsstaterna ska även säkerställa att personer med funktionsnedsättning på egen begäran kan få hjälp med att rösta via en person som de själva väljer. Det föreslås vidare en skyldighet för medlemsstaterna att erbjuda brevröstning, även för medborgare som är bosatta i tredjeland. Det föreslås också ändringar som innebär att det görs klart att medlemsstaterna får använda ett förfarande för elektronisk röstning (e-röstning) och att budröstning får användas.

Röstlängder

Genom förslaget ska det införas en tidsfrist för när de nationella röstlängderna senast ska vara upprättade. Tidsfristen innebär att röstlängden ska vara upprättad senast 14 veckor före valdagen. Det ska också upprättas en särskild europeisk röstlängd.

Principer för att välja ut kandidater och inlämning av kandidatlistor

Enligt förslaget ska det införas en skyldighet för politiska partier som deltar i val till Europaparlamentet att följa demokratiska förfaranden och verka för insyn när de väljer sina kandidater till dessa val. Kandidatlistorna ska säkerställa jämställdhet mellan kvinnor och män. För att uppnå jämställdhet föreslås ett krav på s.k. varvade listor i den unionsomfattande valkretsen. Syftet är bl.a. att stärka demokratin och säkerställa direkt medverkan av enskilda medborgare som är partimedlemmar. Det föreslås också att bl.a. medlemmar av politiska partier ska kunna lämna in klagomål till den ansvariga

nationella myndigheten eller den nya europeiska valmyndigheten när det gäller bristande efterlevnad av de demokratiska förfaranden, öppenheitskriterier och jämställdhetskriterier som införs.

Valsystemet, valkretsar och valträskel

Förslaget innebär att valen, utöver att vara allmänna, direkta, fria och hemliga, även ska vara jämlika. Vidare föreslås att varje väljare, till skillnad från i dag, ska ha två röster – en för att välja ledamöter i de nationella valkretsarna och en för att välja ledamöter i en unionsomfattande valkrets.

Dagens möjligheter för medlemsstaterna att ha s.k. småpartispärr (valträsklar) föreslås kompletteras med krav på att en valträskel som inte får vara lägre än 3,5 procent ska fastställas i nationella valkretsar med fler än 60 platser. För sådana valkretsar föreslås dessutom att ett undantag från träskeln ska göras för politiska partier eller sammanslutningar av väljare som är registrerade i en fjärdedel av medlemsstaterna, som erhåller minst 1 miljon röster i hela unionen och som på sina nationella valsedlar inkluderar namn och logotyp för de europeiska valenheter som de är knutna till.

Varje medlemsstat ska få upprätta enskilda valkretsar eller föreskriva en annan indelning av sitt valområde. Medlemsstaterna får även rätt att bilda enmansvalkretsar som företräder språkliga eller etniska minoriteter, utomeuropeiska medborgare, yttersta randområden eller utomeuropeiska territorier.

Unionsomfattande valkrets

Förslaget innebär att en unionsomfattande valkrets införs, utöver dagens nationella valkretsar. Från den unionsomfattande valkretsen ska 28 ledamöter väljas, utan att det påverkar antalet företrädare som väljs i varje medlemsstat. Efter det första valet med en unionsomfattande valkrets ska storleken på denna valkrets fastställas genom Europeiska rådets beslut om Europaparlamentets sammansättning. I den unionsomfattande valkretsen föreslås ledamöterna väljas med slutna listor.

Gemensamma bestämmelser för valkampanjer

Förslaget innebär en reglering av hur valkampanjer ska utföras. Bestämmelserna innebär bl.a. att valkampanjer inte får inledas förrän åtta veckor före valdagen, och att valkampanjmaterial ska innehålla partilogotyp och en hänvisning till valmanifest. Valkampanjmaterialen ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Därutöver föreslås att medlemsstaterna ska införa en undantagsperiod på 48 timmar i samband med valet under vilken det inte ska vara tillåtet att fråga väljarna om deras röstavsikter. Avseende den unionsomfattande valkretsen föreslås att europeisk

och nationell radio och tv i allmänhetens tjänst ska tillhandahålla sändningstid för varje unionsomfattande lista i proportion till resultaten från föregående val.

Gemensam valdag

För att skapa ett mer sammanhängande europeiskt val föreslås att valet till Europaparlamentet ska genomföras samma dag i hela unionen. Som gemensam valdag föreslås den 9 maj sista året av valperioden. Under valdagen föreslås att politisk verksamhet vid eller i närheten av vallokaler ska vara förbjuden. Det ska även råda förbud mot att såväl officiellt som preliminärt offentliggöra valresultatet innan röstningen har avslutats i den medlemsstat vars väljare är sist att rösta.

En europeisk valmyndighet

En ny europeisk valmyndighet (Europeiska valmyndigheten) ska enligt förslaget inrättas. Myndigheten ska ha i uppgift att bl.a. säkerställa ett korrekt genomförande av den nya förordningen, övervaka valprocessen i den unionsomfattande valkretsen, förvalta den europeiska röstlängden och upprätta och förvalta ett register över de unionsomfattande kandidatlistorna. Myndigheten ska bestå av medlemmar som utses av varje medlemsstat bland professorer i juridik eller statsvetenskap och andra experter på valsysteem. Medlemmarna ska utses för en period om fem år och inom sig välja ordförande, vice ordförande och sekreterare. Förslaget innebär vidare att valresultatet i den unionsomfattande valkretsen och i de nationella valkretsarna ska tillkännages av den europeiska valmyndigheten på grundval av den information som lämnas av medlemsstaternas kontaktmyndigheter. Det officiella valresultatet ska offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning.

Toppkandidater

Förslaget till ny förordning innehåller även en uppmaning till grupperna i Europaparlamentet att exempelvis ingå en politisk överenskommelse och ett interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet och Europeiska rådet om att den toppkandidat vars europeiska politiska enhet sammantaget har fått det största antalet platser, först ska få i uppdrag att bilda en koalitionsmajoritet i det nyvalda parlamentet när det gäller nomineringen av en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av Europaparlamentets förslag till rådets förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av utskottets förslag i bilaga 2.

Subsidiaritetsprövning

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Vid subsidiaritetsprövningen ställs först frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den företas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nekande ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är jakande ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att den företas på unionsnivå.

Konstitutionsutskottet har uttalat att ett visst mått av proportionalitetsbedömning – dvs. att granska huruvida den föreslagna åtgärden går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen – kan anses ingå inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Det är inte fråga om renodlade proportionalitetsbedömningar utan om ett proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen (bet. 2010/11:KU18 och bet. 2014/15:KU5).

Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt 10 kap. 3 § riksdagsordningen ska ett utskott, om det finner att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande. Utskottet ska lämna ett utlåtande till kammaren om minst fem av utskottets ledamöter begär det. Om utskottet finner att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska det anmälas till kammaren genom ett protokollsutdrag.

Europaparlamentets bedömning av subsidiaritetsprincipen

Europaparlamentet anger att målet för förslaget är att fastställa de nödvändiga bestämmelserna för val av Europaparlamentets ledamöter genom allmänna direkta val. Dessa ska genomföras enligt en enhetlig valordning för den unionsomfattande valkretsen och i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater.

Eftersom målet för förordningen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av sin omfattning och sina verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, anser Europaparlamentet att åtgärderna kan vidtas i enlighet med subsidiaritetsprincipen. I enlighet med proportionalitetsprincip går förslaget enligt Europaparlamentet inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

Regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipen

I sin faktagenommemoria lämnar regeringen en preliminär svensk ståndpunkt om förslaget. När det gäller subsidiaritetsprincipen anför regeringen att den anser att grundläggande bestämmelser om val till Europaparlamentet även i fortsättningen bör regleras i unionsrätten. I enlighet med vad regeringen framför som preliminär svensk ståndpunkt ställer sig regeringen i övrigt tveksam till förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Företrädare för regeringen har vid utskottets sammanträde den 9 juni 2022 kompletterat regeringens bedömning och framfört att flera av förslagen enligt regeringen inte behöver vidtas på unionsnivå för att uppnå målen för åtgärderna.

Tidigare prövning

Europaparlamentet presenterade i november 2015 ett förslag till ändringar av valrättsakten.

Utskottet ansåg att flera av förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen och föreslog ett motiverat yttrande till EU:s institutioner (utl. 2015/16:KU27). Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande (rskr. 2015/16:135). I yttrandet anfördes följande:

Riksdagen har granskat Europaparlamentets utkast P8_TA(2015) 0395 Förslag till rådets beslut om antagande av bestämmelserna om ändring av akten om allmänna och direkta val av ledamöter av Europaparlamentet.

Riksdagen konstaterar inledningsvis att det är fråga om ett sådant utkast till lagstiftningsakt som omfattas av bestämmelserna om subsidiaritet i artikel 5 i EU-fördraget och i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Riksdagen noterar att Europaparlamentet översände sitt förslag till lagstiftningsakt till riksdagen den 10 december 2015. I samband med detta angavs att Europaparlamentet med stöd av artikel 223.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) antagit ett utkast till lagstiftningsakt med förslag till rådets beslut om antagande av

bestämmelser om ändring av akten om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet. Det fanns vid översändandet ingen underrättelse om att samtliga språkversioner av utkastet till lagstiftningsakt hade översänts till de nationella parlamenten och kamrarna i dessa parlament i medlemsstaterna. Inte heller fanns någon information om att förfarandet som anges i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna hade inletts eller att riksdagen har möjlighet att inom åtta veckor lämna ett motiverat yttrande med angivande av skälen till att riksdagen anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. När kommissionen och rådet översänder sina utkast till lagstiftningsakter åtföljs de av sådan information enligt en rutin som har kommunicerats med de nationella parlamenten.

Frånvaron av information av detta slag kan leda till en osäkerhet bland EU:s nationella parlament om ifall ett utkast omfattas av bestämmelserna om subsidiaritetsprövning i fördraget och från vilket datum åttaveckorsfristen för att avlämna ett motiverat yttrande ska beräknas. Det vore enligt riksdagen en god ordning att alla lagstiftningsakter som översänds till de nationella parlamenten, oavsett vilken institution som är avsändare, åtföljdes av sådan information. Europaparlamentet har i juni 2010 meddelat att det avser att ta hänsyn till de rutiner som de nationella parlamenten utarbetat med kommissionen och rådet.

Vidare noterar riksdagen att det i lagstiftningsakten saknas en motivering vad gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I Europaparlamentets resolution finns dock vissa motiveringar vad gäller principerna. Motiveringarna är dock allmänt hållna och förklarar inte varför målen med förslagen inte kan uppnås genom regleringar på medlemsstatsnivå. Sammantaget finner riksdagen att förslaget inte uppfyller kraven i artikel 5 i protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Avsaknaden av tydlig information till de nationella parlamenten och bristande motiveringar kan få till följd att de nationella parlamentens rätt till invändningar urholkas, vilket i längden skulle försämra den demokratiska beslutsprocessen i EU. Riksdagen anser att grundtanken i den nuvarande regleringen i valrättsakten om att förfarandet vid val till Europaparlamentet i allt väsentligt ska följa de regler som gäller vid nationella val är en god ordning.

Riksdagen anser att formerna för hur valen genomförs även i fortsättningen måste tillåtas vara olika i de olika medlemsstaterna. För tilltron till demokratin och valförfarandet är det enligt riksdagen av vikt att formerna för att genomföra val är väl kända av medborgarna och därigenom bidrar till att upprätthålla förtroendet för valförfarandena.

Vad gäller förslagen om en gemensam dag och tid för att avsluta ett val till Europaparlamentet och om åtgärder för att undvika dubbelröstning är dessa av en sådan karaktär att målen för åtgärderna bättre kan uppnås genom lagstiftning på unionsnivå. I dessa delar anser således riksdagen att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen anser dock att förslaget om åtgärder för att undvika dubbelröstning ger en onödigt detaljerad reglering på EU-nivå med överdrivna administrativa bördor som följd. Vad gäller övriga förslag i lagstiftningsakten bedömer riksdagen att de strider mot subsidiaritetsprincipen. Förslagen om förändringar i rollfördelningen mellan Europaparlamentet och rådet när det gäller beslut om vilken dag som ska vara valdag och åtgärder för att genomföra valrättsakten, går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen. Detsamma gäller förslaget om en ny gemensam valkrets och nominering av kandidat till befattningen som kommissionens ordförande.

Vad gäller övriga förslag bedömer riksdagen att målen för de planerade åtgärderna bättre kan uppnås av medlemsstaterna. Att införa en sådan reglering av formerna för Europaparlamentsvalet på unionsnivå kan enligt riksdagen få motsatt effekt än den åsyftade och leda till ett minskat förtroende och ett lägre valdeltagande. Dessutom är flera av dessa förslag även av en sådan karaktär att de kan ifrågasättas på grund av det proportionalitetskriterium som innefattas i en prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning.

Riksdagen vill särskilt framhålla att förslagen om en skyldighet för de politiska partier som deltar i Europaparlamentsval att iakttäta demokratiska förfaranden och verka för insyn när de väljer sina kandidater till dessa val samt om att kandidatlistorna vid sådana val ska säkerställa jämställdhet mellan kvinnor och män innebär en reglering av de politiska partiernas inre liv. Riksdagen anser inte att man på unionsnivå ska reglera de politiska partiernas inre liv. Man kan över huvud taget ifrågasätta en sådan reglering, dvs. även på nationell nivå.

Flera av förslagen är dessutom svåra att förena med den svenska grundlagsregleringen om tryck- och yttrandefrihet. Det gäller förslagen om en skyldighet att återge logotyper på valsedlarna, vad nationella partiers valkampanjmaterial ska innehålla och hur valmaterialet ska publiceras. Vidare gäller detta även förslaget om förbud mot att publicera prognoser som grundas på vallokalsundersökningar före en viss tidpunkt. Bestämmelser om tryck- och yttrandefrihet är grundläggande i ett demokratiskt samhälle. Att inskränka dessa friheter genom unionsrättslig lagstiftning om valförfarandet framstår från de synpunkter riksdagen har att beakta som direkt olämpligt.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis konstaterar utskottet att förslaget till förordning utgör ett sådant utkast till lagstiftningsakt som omfattas av bestämmelserna om subsidiaritet i artikel 5 i EU-fördraget och i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Europaparlamentet översände förslaget till förordning till riksdagen den 19 maj 2022. I samband därmed lämnades inte någon information om att förfarandet som anges i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna hade inletts eller att riksdagen har möjlighet att inom åtta veckor lämna ett motiverat yttrande med angivande av skälen till att riksdagen anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. I ingressen till resolutionen anges emellertid att en lämplig metod för att reformera den europeiska vallagen bör baseras på respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och införandet av gemensamma miniminormer. I ingressen till förslaget till förordning redogörs också för förslagets överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

I det tidigare förslaget till ändringar av valrättsakten som Europaparlamentet lämnade 2015 fanns det inte heller någon information om att förfarandet för subsidiaritetsprövning hade inletts eller att riksdagen hade möjlighet att lämna ett motiverat yttrande.

Som framgår ovan lämnade riksdagen ett motiverat yttrande 2015/16 med synpunkter både på förfarandet och subsidiariteten (utl. 2015/16:KU27, rskr. 2015/16:135).

Utskottet vidhåller den tidigare bedömningen att frånvaron av information av detta slag kan leda till en osäkerhet bland EU:s nationella parlament om huruvida ett utkast omfattas av bestämmelserna om subsidiaritetsprövning i fördraget och från vilket datum åttaveckorsfristen för att avlämna ett motiverat yttrande ska beräknas. För att värna de nationella parlamentens rätt att pröva utkasts förenlighet med subsidiaritetsprincipen måste alla lagstiftningsakter som översänds till de nationella parlamenten, oavsett vilken institution som är avsändare, åtföljas av sådan information.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Valrättsakten bygger på grundtanken att förfarandet vid val till Europaparlamentet i allt väsentligt ska följa de regler som gäller för nationella val. Utskottet anser liksom tidigare att detta är en god och ändamålsenlig ordning. Formerna för hur valen genomförs måste tillåtas vara olika i de olika medlemsstaterna. Att formerna är väl kända för medborgarna är av vikt för tilltron till demokratin och valförfarandet och bidrar till att upprätthålla förtroendet för valförfarandena. I likhet med regeringen anser utskottet således att den nuvarande ordningen bidrar till att upprätthålla väljarnas förtroende för att valet genomförs säkert och att resultatet är tillförlitligt, vilket i sin tur bidrar till att stärka den demokratiska legitimiteten i de olika valen i varje medlemsstat.

En utgångspunkt vid subsidiaritetsprövningen bör alltså vara att regeringen i så stor omfattning som möjligt sker på nationell nivå. Enligt utskottet bör liksom tidigare endast de grundläggande bestämmelserna om val till Europaparlamentet regleras i unionsrätten.

Utskottet noterar att flera av förslagen i den förordning som nu föreslås ersätta valrättsakten är mer långtgående och detaljerade än liknande förslag till ändringar i valrättsakten som tidigare lagts fram. Vidare noteras att åtskilliga av dessa förslag inte har genomförts på grund av bristande stöd bland medlemsstaterna.

Utskottet anser liksom tidigare att målen för flera av de föreslagna åtgärderna bättre kan uppnås av medlemsstaterna. Utskottet vill särskilt framhålla att de politiska partiernas inre liv inte behöver regleras på unionsnivå, t.ex. vad de politiska partierna ska beakta när de väljer ut kandidater. Det bör vara en uppgift för varje parti att bestämma hur kandidaterna ska väljas. Vidare anser utskottet att det inte finns skäl att på unionsnivå reglera hur valkampanjer ska bedrivas, t.ex. när valkampanjen får inledas och vad valkampanjmaterial ska innehålla. Detsamma gäller det föreslagna förbudet mot att genomföra opinionsundersökningar under en viss

period. Utskottet bedömer att regleringen kan utgöra en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Under alla förhållanden bör en sådan reglering om den anses befogad ske på nationell nivå och kunna utformas utifrån förutsättningarna i respektive medlemsstat.

Sammantaget finner utskottet att förslaget i flera avseenden strider mot subsidiaritetsprincipen. Att införa en detaljerad reglering av formerna för Europaparlamentsvalet på unionsnivå kan enligt utskottet få motsatt effekt mot den åsyftade och leda till ett minskat förtroende och ett lägre valdeltagande. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Europaparlamentets förslag till rådets förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet, om upphävande av rådets beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom och den akt om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet som utgör en bilaga till det beslutet (P9_TA(2022)0129).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har granskat Europaparlamentets förslag till rådets förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet, om upphävande av rådets beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom och den akt om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet som utgör en bilaga till det beslutet (P9_TA(2022)0129).

Inledningsvis konstaterar riksdagen att förslaget till förordning utgör ett sådant utkast till lagstiftningsakt som omfattas av bestämmelserna om subsidiaritet i artikel 5 i EU-fördraget och i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Europaparlamentet översände förslaget till förordning till riksdagen den 19 maj 2022. I samband därmed lämnades inte någon information om att förfarandet som anges i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna hade inletts eller att riksdagen har möjlighet att inom åtta veckor lämna ett motiverat yttrande med angivande av skälen till att riksdagen anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. I ingressen till resolutionen anges emellertid att en lämplig metod för att reformera den europeiska vallagen bör baseras på respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och införandet av gemensamma miniminormer. I ingressen till förslaget till förordning redogörs också för förslagets överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

I det tidigare förslaget till ändringar av valrättsakten som Europaparlamentet lämnade 2015 fanns det inte heller någon information om att förfarandet för subsidiaritetsprövning hade inletts eller att riksdagen hade möjlighet att lämna ett motiverat yttrande.

Riksdagen lämnade ett motiverat yttrande 2015/16 med synpunkter både på förfarandet och subsidiariteten (utl. 2015/16:KU27, rskr. 2015/16:135).

Riksdagen vidhåller den tidigare bedömningen att frånvaron av information av detta slag kan leda till en osäkerhet bland EU:s nationella parlament om huruvida ett utkast omfattas av bestämmelserna om subsidiaritetsprövning i fördraget och från vilket datum åttaveckorsfristen för att avlämna ett motiverat yttrande ska beräknas. För att värna de nationella parlamentens rätt att pröva utkastets förenlighet med subsidiaritetsprincipen måste alla lagstiftningsakter som översänds till de nationella parlamenten, oavsett vilken institution som är avsändare, åtföljas av sådan information.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Valrättsakten bygger på grundtanken att förfarandet vid val till Europaparlamentet i allt väsentligt ska följa de regler som gäller för nationella

val. Riksdagen anser liksom tidigare att detta är en god och ändamålsenlig ordning. Formerna för hur valen genomförs måste tillåtas vara olika i de olika medlemsstaterna. Att formerna är väl kända för medborgarna är av vikt för tilltron till demokratin och valförfarandet och bidrar till att upprätthålla förtroendet för valförfarandena. I likhet med regeringen anser riksdagen således att den nuvarande ordningen bidrar till att upprätthålla väljarnas förtroende för att valet genomförs säkert och att resultatet är tillförlitligt, vilket i sin tur bidrar till att stärka den demokratiska legitimiteten i de olika valen i varje medlemsstat.

En utgångspunkt vid subsidiaritetsprövningen bör alltså vara att regleringen i så stor omfattning som möjligt sker på nationell nivå. Enligt riksdagen bör liksom tidigare endast de grundläggande bestämmelserna om val till Europaparlamentet regleras i unionsrätten.

Riksdagen noterar att flera av förslagen i den förordning som nu föreslås ersätta valrättsakten är mer långtgående och detaljerade än liknande förslag till ändringar i valrättsakten som tidigare lagts fram. Vidare noteras att åtskilliga av dessa förslag inte har genomförts på grund av bristande stöd bland medlemsstaterna.

Riksdagen anser liksom tidigare att målen för flera av de föreslagna åtgärderna bättre kan uppnås av medlemsstaterna. Riksdagen vill särskilt framhålla att de politiska partiernas inre liv inte behöver regleras på unionsnivå, t.ex. vad de politiska partierna ska beakta när de väljer ut kandidater. Det bör vara en uppgift för varje parti att bestämma hur kandidaterna ska väljas. Vidare anser riksdagen att det inte finns skäl att på unionsnivå reglera hur valkampanjer ska bedrivas, t.ex. när valkampanjen får inledas och vad valkampanjmaterial ska innehålla. Detsamma gäller det föreslagna förbudet mot att genomföra opinionsundersökningar under en viss period. Riksdagen bedömer att regleringen kan utgöra en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Under alla förhållanden bör en sådan reglering om den anses befogad ske på nationell nivå och kunna utformas utifrån förutsättningarna i respektive medlemsstat.

Sammantaget finner riksdagen att förslaget i flera avseenden strider mot subsidiaritetsprincipen. Att införa en detaljerad reglering av formerna för Europaparlamentsvalet på unionsnivå kan enligt riksdagen få motsatt effekt mot den åsyftade och leda till ett minskat förtroende och ett lägre valdeltagande.