



Meddelande och rekommendation om institutionella alternativ för effektivare EU-arbete

Statsrådsberedningen

2018-03-19

Dokumentbeteckning

COM (2018) 95

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet - Ett EU som uppnår resultat: Institutionella alternativ för effektivare EU arbete

C (2018) 900

Kommissionens rekommendation av den 14 februari 2018 om förstärkning av den europeiska dimensionen i och ett effektivt genomförande av valet till Europaparlamentet 2019

Sammanfattning

Inför det informella toppmötet den 23 februari 2018, som avsåg att behandla institutionella frågor, presenterade kommissionen ett meddelande och en rekommendation som har som huvudbudskap att relationerna mellan EU:s medborgare och EU:s institutioner ska fördjupas samt att valet till Europaparlamentet ska effektiviseras. Kommissionens meddelande och rekommendation innehåller inte några lagstiftningsförslag och är inte rättsligt bindande för medlemsstaterna.

Meddelandet och rekommendationen berör fem övergripande områden. I huvudsak handlar det om systemet med toppkandidater, Europaparlamentets sammansättning och gemensam valkrets, kommissionens sammansättning, gemensam ordförande för kommissionen och Europeiska rådet samt medborgardialoger. I framförallt meddelandet fokuserar kommissionen på systemet med s.k. toppkandidater och förespråkar att det bibehålls och utvecklas. Vidare betonar kommissionen vikten av att kopplingen mellan nationella och europeiska partier på olika sätt synliggörs och uppmanar

medlemsstaterna att underlätta spridning av information till väljarna om vilka europeiska politiska partier de nationella partierna är knutna till samt vilka deras toppkandidater är.

Kommissionen uppmärksammar i sitt meddelande och sin rekommendation att det finns fördelar med en gemensam EU-valkrets, en mindre kommission och en gemensam ordförande för kommissionen och Europeiska rådet. En nationsöverskridande valkrets, en mindre kommission och en gemensam ordförande är således inget som kommissionen rekommenderar, utan något som i positiva ordalag lyfts fram i kommissionens meddelande.

Regeringen är kritisk till toppkandidatsystemet men utesluter det inte helt, förutsatt att det finns ett starkt stöd i frågan. Gällande Europaparlamentets sammansättning kan regeringen acceptera en begränsad omfördelning av mandaten för att uppnå bättre proportionalitet. I fråga om kommissionens framtida sammansättning inväntar regeringen en översyn. Regeringen ställer sig mycket kritisk till förslaget rörande en gemensam ordförande för kommissionen och Europeiska rådet. Avslutningsvis ställer sig regeringen delvis positiv till de rekommendationer som riktas direkt till medlemsstaterna. Det gäller betydelsen av en bred diskussion om EU:s framtid, ökad öppenhet när det gäller kopplingen mellan nationella och europeiska politiska partier, arbetet mot cyberattacker och desinformation samt insatser för att öka intresset för och deltagandet i det svenska Europaparlamentsvalet 2019.

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s ledare enades den 16 september 2016 om en positiv europeisk agenda i form av Bratislavaförklaringen och Bratislavafärdplanen för att ta itu med de utmaningar som EU står inför och för att bättre tillgodose medborgarnas behov genom att uppnå konkreta resultat när det gäller de viktigaste prioriteringarna. Bratislavametoden förstärktes i oktober 2017 genom den ledaragenda som Europeiska rådets ordförande lanserade där det angavs för vilka frågor som ledarna avser att intensifiera ansträngningarna att åstadkomma resultat under de 16 månaderna fram till valet i Europaparlamentet 2019. Inom ledaragendan aviserades att det informella mötet i kretsen av stats- och regeringschefer den 23 februari 2018 skulle ägnas åt institutionella frågor om Europaparlamentets sammansättning, gemensamma vallistor och utnämningar inklusive spetskandidater. På mötet debatterades också de politiska prioriteringarna rörande EU:s långtidsbudget.

Meddelandet ”Ett EU som uppnår resultat: Institutionella alternativ för effektivare EU-arbete” utgör kommissionens bidrag till diskussionen om de institutionella frågorna på det informella toppmötet den 23 februari 2018. Tillsammans med meddelandet presenterade kommissionen rekommendationen om förstärkning av den europeiska dimensionen i och ett effektivt genomförande av valet till Europaparlamentet 2019. Rekommendationen är en uppdatering av kommissionens rekommendation 2013/142/EU av den 12 mars 2013 om att göra valen till Europaparlamentet mer demokratiska och se till att de genomförs på ett effektivare sätt.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens meddelande och rekommendation innehåller primärt rekommendationer och uppmaningar för att fördjupa den europeiska dimensionen av Europaparlamentsvalet och effektivisera valet i sig.

1.2.1 Meddelandet Ett EU som uppnår resultat: Institutionella alternativ för effektivare EU-arbete

Meddelandet rör fem övergripande områden: toppkandidater samt partiers synlighet och koppling mellan europeisk och nationell nivå, Europaparlamentets sammansättning, kommissionens sammansättning, gemensam ordförande för kommissionen och Europeiska rådet samt dialog med medborgarna.

Kommissionen uttalar att systemet med toppkandidater (spitzenkandidaten) som tillämpades i samband med valen till Europaparlamentet 2014 bör fortsätta att tillämpas och förbättras inom ramarna för de befintliga fördragen. Kommissionens förslag också att val av toppkandidater bör ske tidigare än förra gången, helst före utgången av 2018. Detta skulle enligt kommissionen ge EU:s medborgare möjlighet att bekanta sig med kandidaterna och de politiska program som de företräder. Vidare skulle det ge kandidaterna möjlighet att besöka medlemsstaterna och bilda sig en uppfattning om de frågor som är viktiga för väljarna.

Kommissionen förordar att europeiska politiska partier genomför eventuella ”primärval” för att vid ett tidigare skede påbörja processen med att göra kandidaterna kända för EU:s medborgare.

Kommissionen föreslår vidare att kopplingen mellan de nationella partierna och de europeiska partierna blir tydligare och att detta kan åstadkommas både inom ramen för den pågående översynen av regleringen av europeiska politiska partier och på frivillig basis. I förslaget till reform av europeiska politiska partier och stiftelser¹ föreslår kommissionen att politiska partier som söker EU-finansiering måste synliggöra kopplingen mellan de nationella och europeiska partierna på det nationella och regionala partiets webbplats. Kommissionen anser att det vore önskvärt att minst en debatt mellan toppkandidaterna sänds på de viktigaste tv-kanalerna genom public service i varje medlemsstat.

1.2.1.2 *Den rättsliga ramen för 2019 års val till Europaparlamentet*

Europeiska rådet ska, på grundval av förslag från Europaparlamentet och med dess godkännande, fatta beslut om Europaparlamentets sammansättning under mandatperioden 2019–2024. Beslutet kommer bl.a. att innebära ett ställningstagande avseende hur de mandat som för närvarande fördelas till Förenade Kungariket ska hanteras efter landets utträde ur unionen. Det primära syftet med omfördelningen är att uppnå bättre proportionalitet mellan antalet mandat och en medlemsstats folkmängd.

Europaparlamentet har i en resolution, som antagits i februari 2018, föreslagit att parlamentets ledamöter ska minska från 751 till 705, att 27 av Förenade kungarikets 73 mandat ska omfördelas och att resterande mandat ska reserveras för framtida utvidgning. Europaparlamentet efterlyser inte en gemensam EU-valkrets och det framhålls i resolutionen att en sådan åtgärd skulle behöva stadfästas i EU:s akt om allmänna och direkta val av ledamöter

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 1141/2014 av den 22 oktober 2014 om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser, KOM (2017) 481 av den 13 september 2017

till Europaparlamentet (den s.k. valrättsakten) som är föremål för översyn efter ett förslag från Europaparlamentet 2015. Ändringar i valrättsakten ska fastställas enhälligt av rådet efter godkännande av Europaparlamentet. Bestämmelserna ska sedan godkännas i medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

Kommissionen anser att en gemensam EU-valkrets skulle kunna stärka den europeiska dimensionen av valet till Europaparlamentet eftersom den ger kandidaterna möjlighet att nå ut till väljare i hela EU. Vidare anser kommissionen att en sådan valkrets skulle kunna fungera tillsammans med processen med toppkandidater, eftersom det enligt kommissionens bedömning förmodligen skulle skapa ett utrymme för en offentlig debatt och en mer synlig roll för de europeiska politiska partierna.

1.2.1.3 Europeiska kommissionen sammansättning

Enligt artikel 17.5 i EU-fördraget ska kommissionen från och med den 1 november 2014 bestå av ett antal kommissionärer som motsvarar två tredjedelar av antalet medlemsstater. Europeiska rådet enades dock 2009 om att anta ett beslut som säkerställer att antalet kommissionärer motsvarar antalet medlemsstater. Den 22 maj 2013 beslutade Europeiska rådet att det beslut som antogs 2009 ska ses över. Europeiska rådet måste nu besluta om kommissionen fortsättningsvis ska bestå av en kommissionär från varje medlemsstat eller minskas.

Företrädare för några medlemsstater har gett uttryck för uppfattningen att en mindre kommission i teorin skulle kunna fungera effektivare och vara mer lätthanterlig. Kommissionen har dock uttalat att en sådan reform skulle innebära att vissa medlemsstater inte får någon företrädare på politisk nivå inom kommissionen och att allmänheten och myndigheterna i de medlemsstaterna förlorar en direkt kommunikationskanal till kommissionen. Om nuvarande sammansättning med en kommissionsledamot per medlemsstat behålls krävs enligt kommissionen organisatoriska förändringar för att säkerställa ansvarsutkrävande, enhetlighet och effektivitet.

1.2.1.4 En ordförande med dubbla uppdrag

Kommissionen anser att ett alternativ för att effektivisera EU:s struktur är att ha en gemensam ordförande för kommissionen och Europeiska rådet. En gemensam ordförande skulle kunna representera EU:s dubbla legitimitet och eliminera missuppfattningen att det råder en klyfta mellan kommissionen och medlemsstaterna. En ordförande med dubbla uppdrag innebär inte att institutionerna slås ihop men kan enligt kommissionen förbättra den nära och effektiva samordningen.

Kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att ta ett större ansvar i förankringen av en öppen och ärlig EU-debatt bland EU:s medborgare. Vidare poängterar kommissionen att EU-medborgarna skulle vara mer benägna att rösta i valen till Europaparlamentet om de var medvetna om hur EU-politiken påverkar deras vardag. Fram till toppmötet i Sibiu den 9 maj 2019, strax före valet till Europaparlamentet, uppmanar kommissionen medlemsstaterna att ytterligare stärka informationsspridning och debatter med allmänheten samt civilsamhället rörande de frågor som diskuteras i Europeiska rådet. Kommissionen stödjer vidare Frankrikes president Emmanuel Macrons förslag om samråd med allmänheten om EU:s framtid och erbjuder att dela med sig av sina erfarenheter.

1.2.2 Kommissionens rekommendation om förstärkning av den europeiska dimensionen i och ett effektivt genomförande av valet till Europaparlamentet 2019

Kommissionen presenterar i sin rekommendation fem konkreta förslag för att stärka den europeiska dimensionen och effektivisera genomförandet av valet till Europaparlamentet 2019.

1. Medlemsstaterna bör med början från Europeiska rådets informella möte den 23 februari 2018 föra en dialog med EU-medborgarna i debatter om europeiska frågor före valet till Europaparlamentet. Detta bör fortsätta fram till Europeiska rådets möte i Sibiu den 9 maj 2019. Samtidigt bör de nationella och europeiska politiska partierna öka medborgarnas medvetenhet om de EU-frågor som står på spel.
2. Kommissionen rekommenderar varje europeiskt politiskt parti att välja sina toppkandidater på ett öppet, inkluderande och överskådligt sätt i god tid inför valet till Europaparlamentet 2019. Vidare bör de nationella partierna säkerställa att deras politiska information upplyser medborgarna om vilken toppkandidat de stödjer och kandidatens program.
3. Kommissionen rekommenderar nationella partier som avser att delta i valet till Europaparlamentet att tillkännage om de är knutna till något europeiskt parti, och att detta i möjligaste mån bör framgå av kampanjmaterial m.m.
4. Kommissionen rekommenderar medlemsstaterna att både före och under valet till Europaparlamentet uppmuntra och underlätta information till väljarna om vilka europeiska politiska partier de nationella partierna är knutna till samt vilka deras toppkandidater är. Vidare rekommenderar kommissionen att anknytningen mellan de nationella och europeiska politiska partierna tillåts och uppmuntras att anges i nationellt kampanjmaterial, på partiernas webbplatser och där så är möjligt på valsedlarna.

5. Kommissionen rekommenderar att ansvariga nationella myndigheter sammanträder under våren 2018 med stöd av kommissionen för att utbyta bästa praxis och praktiska åtgärder. Detta för att främja valdeltagande bland medborgare bosatta i annan medlemsstat och underrepresenterade grupper samt stödja ett allmänt högt valdeltagande. Vidare uppmanas nationella myndigheter att identifiera bästa praxis när det gäller att upptäcka, minska och hantera risker från cyberattacker och desinformation i samband med valet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande och rekommendation innehåller inte några lagstiftningsförslag och är inte rättsligt bindande för medlemsstaterna. De har därför ingen direkt effekt på svenska författningar om förfarandet vid val till Europaparlamentet eller politiska partiers nominerings- eller valkampanjverksamhet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande och rekommendation är inte rättsligt bindande för medlemsstaterna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är kritisk till en reglering om toppkandidater men utesluter inte helt att systemet på något sätt tydliggörs om det finns ett starkt stöd för detta. Ett sådant system bör beakta fördragets begränsningar, vara transparent och balansera institutionernas inflytande.

Regeringen ställer sig bakom ambitionen att på olika sätt åstadkomma ökad öppenhet kring kopplingen mellan nationella politiska partier och europeiska politiska partier. Detta kan skapa större medvetenhet och intresse för europeisk politik hos väljarna. Primärt anser regeringen att formerna för detta synliggörande bör överlåtas till de politiska partierna att själva bestämma över. När det gäller EU-finansiering av europeiska politiska partier anser dock regeringen det rimligt att en förutsättning för sådan finansiering är att de nationella medlemspartierna publicerar det europeiska politiska partiets program och partisymbol på sina webbplatser. I övrigt är regeringen positiv till förslag om kunskapsutbyten mellan nationella valmyndigheter.

Regeringen är kritisk till idén om att en gemensam EU-valkrets kan stärka Europaparlamentsvalets europeiska dimension. En gemensam EU-valkrets riskerar att bidra till svårförutsebara maktförskjutningar både inom Europaparlamentet och mellan EU:s institutioner och medlemsstater och en svagare demokratisk förankring i delar av valet. Därutöver riskerar avståndet mellan väljare och förtroendevalda att öka samtidigt som ökad komplexitet i valet liksom ökade administrativa bördor och kostnader kan uppstå. Regeringen kan därför inte stödja kommissionens tankar i denna del.

Vad gäller Europaparlamentets sammansättning under mandatperioden 2019–2024 hade regeringen helst velat se en långsiktig lösning baserad på en formel som kan tillämpas under en längre tid och vid en eventuell framtida utvidgning. Av budgetrestriktiva skäl och för att underlätta framtida EU-utvidgningar är regeringens utgångspunkt att de brittiska mandaten i Europaparlamentet borde lämnas vakanta efter det brittiska utträdet ur EU. Regeringen anser dock det eftersträvansvärt att en justering av mandaten sker för att uppnå bättre proportionalitet, men med hänsyn till brexit och att det endast återstår drygt ett år till nästa val till Europaparlamentet är det förståeligt att Europaparlamentet endast lägger fram ett förslag till en kortsiktig lösning för nästkommande valperiod. Regeringen anser därför att Europaparlamentets förslag till begränsad omfördelning av mandat bör kunna accepteras för det fall det finns ett brett stöd i rådet för förslaget. För regeringen är det viktigt att medelstora medlemsstater inte missgynnas i en sådan omfördelning.

När det gäller kommissionens sammansättning inväntar regeringen en översyn. Det är viktigt att kommissionen får en sammansättning som bidrar till att stärka effektiviteten i kommissionens arbete samtidigt som dess legitimitet fortsatt understryks genom en absolut lika behandling av medlemsstaterna i dess sammansättning. Regeringen ställer sig mycket kritisk till förslag om en gemensam ordförande för Europeiska rådet och kommissionen. Mervärdet att slå samman dessa befattningar måste vägas mot att en sådan befattning påverkar den nuvarande institutionella balansen och maktfördelningen mellan EU:s institutioner och medlemsstaterna.

Regeringen anser det viktigt att det förs en bred och inkluderande diskussion om EU:s framtid och välkomnar initiativ och förslag som främjar en sådan debatt. Regeringen har vidtagit omfattande åtgärder för att höja kunskapen, delaktigheten och engagemanget i EU-frågor i Sverige. I detta arbete ingår även frågor som rör EU:s framtid. De s.k. EU-handslagen och regeringens EU-skråd är viktiga delar i det arbetet. Arbetet kommer att fortsätta under 2018.

Regeringen är positivt inställd till kommissionens rekommendation om att medlemsstaterna uppmanas att identifiera bästa praxis när det gäller att upptäcka, minska och hantera risker från cyberattacker och desinformation. Informations- och cybersäkerhet omfattar hela samhället. Det öppna

demokratiska samhället är beroende av att önskad konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet kan upprätthållas när man hanterar information. Utmaningarna inom informations- och cybersäkerhetsområdet delas med andra länder. De strategiska lösningarna måste därför även utvecklas genom internationell samverkan och dialog kring förebyggande åtgärder, både inom EU och i andra internationella organ. Ytterst handlar informations- och cybersäkerhet om att slå vakt om grundläggande värden och mål i samhället, som demokrati, mänskliga fri- och rättigheter, Sveriges frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande samt tillväxt och ekonomisk stabilitet.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) aviserat att medel avsätts för insatser för att öka intresset för och deltagandet i det svenska Europaparlamentsvalet 2019. Bland annat avser regeringen att genomföra skolval och ge stöd till organisationer inom det civila samhället som genomför verksamhet i syfte att öka valdeltagandet. Insatserna ska i första hand inriktas på befolkningsgrupper med lågt deltagande i tidigare allmänna val och genomföras i socioekonomiskt svaga områden där valdeltagandet är lågt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Varken meddelandet eller rekommendationen har varit föremål för formell behandling i rådet. Medlemsstaternas ståndpunkter är därmed inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Förslaget till Europaparlamentets sammansättning under mandatperioden 2019–2024 är framlagt av Europaparlamentet, på uppdrag av Europeiska rådet. Kommissionens ståndpunkter presenteras i meddelandet respektive rekommendationen.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet och rekommendationen har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har vid antagandet av sin rekommendation särskilt beaktat artikel 292 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det anges inte någon rättslig grund för meddelandet eller rekommendationen. Varken meddelandet eller rekommendationen är rättsligt bindande för medlemsstaterna och blir inte heller föremål för beslut i rådet.

Inte aktuellt. Meddelandet och rekommendationen innehåller inga förslag till lagstiftningsakter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet utgjorde kommissionens bidrag till det informella toppmötet den 23 februari 2018. Kommissionens rekommendation riktar sig till medlemsstaterna och till de europeiska och nationella politiska partierna. Det är ännu oklart i vilken omfattning rådet kommer att behandla kommissionens rekommendation.

4.2 Fackuttryck / termer

- Toppkandidat (Spitzenkandidat) – Kandidat för befattningen som kommissionens ordförande; en kandidat utses av varje europeiskt politiskt parti.