

YTTRANDE  
Dnr 22/0064  
Stockholm den 2022-09-

30

Justitiedepartementet  
Diariennr Ju2022/02132

**Europaparlamentets lagstiftningsresolution med förslag till rådets förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet och 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**

Sieps välkomnar regeringens initiativ att skicka Europaparlamentets lagstiftningsresolution på tidig remiss, då tidig utredning av planerade lagförslag ökar Sveriges möjligheter att påverka innehållet i lagstiftningen. I detta fall har riksdagen inkommit med ett motiverat yttrande – vilket tyder på att de ändringar som föreslås har betydelse för svenska politiska företrädare.

Sieps välkomnar också remissrundan i ljuset av att Europaparlamentet under det tjeckiska ordförandeskapet har försökt uppmana rådet att ta förslaget vidare, med syftet att komma överens om de delar av stor betydelse för Europaparlamentet innan det är för sent att genomföra dem innan 2024 års val till Europaparlamentet. Europaparlamentet förväntas därefter trycka på förhandlingarna ytterligare kring de återstående delarna i förslagen, det vill säga under det svenska ordförandeskapet, januari-juni 2023 samt därefter. Hittills har fem rådsordförandeskap under tiden 2015 till 2017 försökt – men misslyckats – att komma till avslut i rådet.

Sieps välkomnar också Europaparlamentets övergripande syfte med sitt förslag som är att anpassa nu gällande regelverk till det moderna samhället och till vissa nya förutsättningar som gäller vid parlamentsval. Sieps anser att det finns anledning att ställa sig bakom den typen av förslag som kan bidra till ett ökat valdeltagande till Europaparlamentet, så länge de inte i alltför stor utsträckning påverkar medlemsstaternas egna vallagar. Sieps vill däremot uppmärksamma att flera av ändringsförslagen är långtgående.

I detta remissvar sammanfattas inledningsvis Europaparlamentets förslag. Därefter sätts de nuvarande bestämmelserna i ett historiskt perspektiv. Sist ger Sieps sitt perspektiv på vilka av förslagen som bedöms vara mer kontroversiella än övriga.

## Europaparlamentets lagstiftningsresolution i korthet och i historiskt perspektiv

Förslaget innehåller ett brett spann av frågeställningar, varav Sieps har identifierat fyra bredare kategorier: För det första adresserar de föreslagna lagstiftningsåtgärderna en del brådskande problem som handlar om att undvika oegentligheter och bedrägerier vid val till Europaparlamentet. För det andra föreslås flera åtgärder för att öka förtroendet för den europeiska valprocessen. För det tredje föreslås ändringar med syfte att öka valens synlighet i hela Europa under förhoppningen att en ökad synlighet leder till ett högre valdeltagande. En fjärde kategori lagstiftningsåtgärder föreslås i ljuset av mer institutionella frågor under Europaparlamentets förhoppning om att de skulle stärka kopplingen mellan valresultatet och valet av ordförande för Europeiska kommissionen (förfarandet med Spitzenkandidaten).

Den text som Europaparlamentet antog den 3 maj 2022 består av två delar: dels en lagstiftningsresolution och dels en bilaga under beteckningarna ”Europaparlamentets förslag till rådets förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet och om upphävande av rådets beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom och akten om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet”.

I likhet med rådsbeslutet är akten om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet från den 20 september 1976. Dessa rättsakter utgör idag grunden för alla val till Europaparlamentet sedan det första direkta valet ägde rum 1979. Dock fastställer akten endast mycket grundläggande regler och riktlinjer för genomförandet av valen till Europaparlamentet.

Den rättsliga grunden för lagstiftning om val till Europaparlamentet är artikel 223.1 i EUF-fördraget. I artikeln föreskrivs att Europaparlamentet "ska utarbeta ett förslag till bestämmelser för att fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för att dess ledamöter ska kunna väljas genom allmänna direkta val". Artikel 223.1 i EUF-fördraget öppnar möjligheten att bestämmelserna följer en av två olika logiker: Antingen fastställs bestämmelser som är "i enlighet med ett enhetligt förfarande i alla medlemsstater", alternativt "i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater".

Artikeln anger också att ett särskilt lagstiftningsförfarande ska gälla, som inleds med att Europaparlamentet föreslår ett förslag till rådet. Rådet ska därefter "fastställa bestämmelserna" (artikel 223.1 i EUF-fördraget) och anta dem med enhällighet efter att ha inhämtat Europaparlamentets godkännande. Rättsakten träder i kraft först efter godkännande av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella krav.

Bestämmelserna från 1976 har endast ändrats en gång, 2002. Innan det nuvarande försöket att ändra bestämmelserna har man kommit överens om ändringar 2018. Förhandlingarna som ledde fram till 2018 års ändring tog mer än två och ett halvt år, och de flesta av de lagstiftningsreformer som då gjordes på förslag från Europaparlamentet (i november 2015) togs heller aldrig upp av rådet. Inga av ändringarna har ännu trätt i kraft, eftersom inte alla medlemsstater har godkänt dem i enlighet med sina respektive konstitutionella krav.

## Europaparlamentets förslag i detalj

Principen är att val till Europaparlamentet i huvudsak styrs av nationell lagstiftning. Ett uttryck för detta ser vi också i valet av lagstiftningsförfarande i artikel 223.1 EUF-fördraget, det vill säga att det är rådet som beslutar om val till Europaparlamentet, med ett begränsat deltagande av Europaparlamentet. Nuvarande bestämmelser utgår alltså från alternativet i artikel 223.1 EUF-fördraget om att ha bestämmelser i enlighet med "principer som är gemensamma för alla medlemsstater" (och inte "i enlighet med ett enhetligt förfarande i alla medlemsstater").

Europaparlamentets nu pågående översyn av gällande bestämmelser för val till Europaparlamentet presenterades den 3 maj 2022 och är ett led i arbetet med att reformera reglerna för valen till Europaparlamentet.

Förslaget till rådets förordning behöver beaktas tillsammans med den till förordningen bilagda lagstiftningsresolutionen.

Förslaget innebär betydande förändringar av hur valen till Europaparlamentet genomförs. I det följande utgår Sieps från den kategorisering som redovisas inledningsvis, där vi ser fyra huvudsakliga kategorier av ändringsförslag. Sieps vill understryka att listan på förslag som nämns under respektive kategori inte är uttömmande samt att Sieps heller inte kommenterar samtliga i listan.

### *i) Brådskande problem för att motverka oegentligheter och förbättra tillgången till valprocessen*

- Effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner mot medborgare som röstar dubbelt
- Rösträtt för alla EU-medborgare utan undantag
- Säkerställa full tillgänglighet för personer med funktionshinder
- Säkerställa möjligheten till poströstning

### *ii) Valfria åtgärder för att öka förtroendet för valprocessen*

- Inrättande av en europeisk valmyndighet för att se till att förordningen genomförs och för att genomföra och övervaka valprocessen för den transnationella valkretsen
- Europeiska valmyndigheten offentliggör resultaten officiellt på grundval av information från de nationella myndigheterna

### *iii) Valfria åtgärder för att öka synligheten och deltagandet*

- 9 maj som gemensam valdag
- Valsedlar med samma synlighet för det nationella partiets och det europeiska politiska partiets namn och logotyp
- Rösträttsålder vid 16 år utom i medlemsstater där det i den konstitutionella ordningen fastställs en lägsta rösträttsålder på 17 eller 18 år

---

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

- Möjlighet att erbjuda fysisk förhandsröstning, röstning med fullmakt, elektronisk eller digital röstning

*iv) Institutionella frågor (som till största delen behandlas i lagstiftningsresolutionen)*

- En "unionsomfattande valkrets" med 28 platser, dvs. transnationella listor
- Förfarande för Spitzenkandidaten

## **Bedömning av Europaparlamentets förslag**

I det följande ges fyra perspektiv på Europaparlamentets förslag, med syftet att belysa de för- och nackdelar som Sieps har identifierat.

### *Medlemsstaternas konstitutionella system begränsar möjligheten till europeiska skyddsåtgärder för valprocessen*

Reglerna för val hör till frågor av särskilt känslig natur i alla politiska system. I många fall regleras frågan i konstitutionella bestämmelser, men även om de inte återfinns där finns i nästan alla politiska system höga trösklar till skydd mot snabba förändringar i valprocessen.

I EU:s flernivåsystem är reglerna för valen till den direktvalda överstatliga församlingen, Europaparlamentet, ett unikt lapptäcke av dels svaga gemensamma principer, och dels nationella bestämmelser som reglerar viktiga aspekter och anger detaljerna i tillvägagångssätten i valprocessen. Som nämns ovan är de nationella bestämmelserna svåra att ändra, men det bör också påpekas att även principerna för de europeiska gemensamma principerna är svåra att ändra. Detta återspeglas inte minst i att det är rådet som genom enhällighetsbeslut ändrar den europeiska lagstiftningen. Det är kravet på enhällighet i rådet som har lett fram till att vi idag har en lägsta gemensamma nämnare för valprocessen. Det faktum att Europaparlamentet har lagt fram tidigare ändringsförslag som rådet inte har beaktat tyder dels på att de nationella konstitutionella regleringarna om valprocessen är starka, dels att Europaparlamentets förslag bör betraktas som början på en lång process där medlemsstaterna har övertaget.

### *Argument för reform av valreglerna*

Som nämns ovan antogs det nuvarande lapptäcket av nationella och europeiska regler som styr dagens val till Europaparlamentet 1976, dvs. tre år före det första direkta valet till Europaparlamentet. Vid denna tidpunkt hade den dåvarande Europeiska gemenskapen endast nio medlemmar. Sedan dess har både medlemsstaterna vuxit i antal till de idag 27 och följaktligen har även de nationella lagar som (i huvudsak) reglerar genomförandet av valen till Europaparlamentet också vuxit till 27. Detta gör att lagstiftningarna idag innehåller en del olikheter.

---

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

Flertalet bestämmelser är idag inte anpassade till den nuvarande verkligheten med exempelvis många fler EU-medborgare som är bosatta i eller har medborgarskap i fler än ett land. I ljuset av detta finns behov av regler som säkerställer att EU-medborgarna endast kan rösta en gång till Europaparlamentet. Vidare kan medborgare vilja eller vara i behov av att rösta vid en annan tidpunkt eller på en annan plats än den lokala valbyrån kan erbjuda. Medborgare kan också behöva eller vilja rösta på annat sätt än med papper och penna eller blyertspenna. Det är svårt att se hur medlemsstaterna genom nationella regleringar kan säkerställa att dessa mål uppnås, varför europeiska gemensamma bestämmelser kan ses som nödvändiga. Om medlemsstaterna inte säkerställer dessa mål riskerar det att påverka valdeltagandet i Europaparlamentet, med allvarliga effekter på EU:s demokratiska liv.

Sieps anser att förslagen under punkt i) ovan är väl motiverade och därutöver lämpliga i ljuset av målet att motverka bl.a. valfusk under val till Europaparlamentet. Däremot bedömer Sieps att förslagen under punkt ii) och iii) kan behöva vidare eftertanke. Exempelvis kan tanken på en gemensam valdag kännas attraktiv, men införandet av en sådan skulle kunna tvinga medlemsstater att ändra de traditionella valdagarna, vilket i värsta fall kan påverka valdeltaganden.

### *Förslaget i ljuset av EU:s mål att göra EU "mer demokratiskt"*

När Ursula von der Leyen valdes till ordförande i kommissionen angav hon målet "Ett mer demokratiskt EU" som ett av sina sex prioriteringar för 2019-2024. Europaparlamentets förslag ska läsas i samma anda, då exempelvis ett av förslagen syftar till att stärka kopplingen mellan medborgarna/väljarna och Europaparlamentet. Europaparlamentets syften är enligt vår mening fullt rimliga, särskilt i ljuset av den ökande EU-integrationen inom politikområden som är omstridda och politiserade. Det bör därför betraktas som ett legitimt förhållningssätt av Europaparlamentet att vilja stärka den källa till legitimitet som går från väljarna till ledamöterna. Enligt den nederländska statsvetaren, Ben Crum, skall denna typ av förslag ses som initiativ med syftet att stärka folkvalda institutioner samt den offentliga sfären - som också bidrar till att institutionerna fungerar väl. Samma forskare påminner om ett alternativt tillvägagångssätt som i stället ser till möjligheten att öka medborgarnas deltagande utanför de folkvalda församlingarna. Mot bakgrund av att det finns fler sätt att verka för ökad representativ demokrati bör frågor av detta slag beaktas i ett bredare perspektiv.<sup>1</sup>

### *Institutionella frågor i förslaget*

---

<sup>1</sup> SIEPS Occasional Paper 2/2022, pp. 18-32,  
<https://www.sieps.se/en/publications/2022/making-eu-representative-democracy-fit-for-the-future/>

De mest tveksamma ändringsförslagen i Europaparlamentets förslag finner vi i den del som handlar om institutionella frågor. Här föreslår Europaparlamentet åtgärder med långtgående effekter för maktbalansen mellan EU:s institutioner. Dessa frågor bör med fördel hanteras utanför den nu aktuella vallagen och i stället göras föremål för en djupare diskussion vid exempelvis en fördragsrevision.

Frågan om att införa ett mer rättsligt bindande system för att utse Spitzenkandidaten hör till de frågor som bäst lämpar sig inom ramen för en regeringskonferens med syftet att ändra i EU:s fördrag. Denna fråga förväntas inte heller kunna avgöras på politiskt plan i det närmaste, åtminstone inte innan nästa val till Europaparlamentet, 2024, då den i slutändan kommer att avgöras av de europeiska politiska partierna samt de nationella ledarna. Utfallet i den processen kommer snarast bero på om och vem dessa partier nominerar som sina toppkandidater till valet till Europaparlamentet, samt på valresultatet och dåvarande majoriteter i parlamentet (och Europeiska rådet) för lämpliga kandidater för att fylla posten som kommissionsordförande efteråt.

Kopplingen mellan valresultatet och de politiska ämbetena är ett exempel på en bestämmelse som man inte förväntar sig att finna i den föreslagna lagstiftningsresolution, utan i konstitutionella texter, lagar eller rättsfall och domar. På liknande sätt hänvisar EU för närvarande, om än vagt, i artikel 17.7 i EU-fördraget till att "hänsyn ska tas till valen till Europaparlamentet" och fastställer valreglerna endast i del VI i EUF-fördraget och i den separata akten och rådets förordning. Under alla omständigheter är Spitzenkandidatenförfarandet en fråga bör lösas genom interinstitutionellt samförstånd.

En annan fråga med långtgående konsekvenser för den institutionella balansen är förslaget om en transnationell valkrets med 28 platser. Det går att ifrågasätta att detta skulle göra någon skillnad i ljuset av att endast ca 3 eller 4 % av ledamöterna i Europaparlamentet skulle väljas enligt de transnationella listorna. Skulle de inte snarare distrahera väljarna? Väljarna skulle också kunna använda sin "andra röst" som en proteströst.

Införandet av transnationella listor för fler än bara 28 platser skulle däremot lösa detta problem. Om hälften av alla platser i Europaparlamentet fördelas via transnationella listor (dvs. mer än 350 platser), skulle ett högt valdeltagande i exempelvis Italien ge de italienska väljarna ytterligare tyngd som de skulle kunna använda för att välja kandidater och partier, italienska och europeiska, till parlamentet, beroende på de exakta arrangemangen.

Det verkar därför bättre att försöka sig på ett djävare drag (som endast kan prövas och godkännas av ett konvent). Europaparlamentets förslag om 28 platser, i dess nuvarande form, är i första hand resultatet av en intern kompromiss mellan de viktigaste politiska grupperna och deras olika preferenser när det gäller dessa listor och Spitzenkandidatenförfarandet.

## Sammanfattande kommentarer

Nästa gång det är val till Europaparlamentet är i maj 2024. Eftersom Europaparlamentets föreslagna ändringar måste godkännas genom enhällighet i rådet samt i enlighet med medlemsstaternas nationella konstitutionella bestämmelser ser tiden för ändringar inför kommande val ut att vara knapp. Sieps bedömer att medlemsstaterna nu bör prioritera att dels slutföra de nationella godkännandeförfarandena för 2018 års ändringar, dels under noggrant övervägande tänka igenom de förslag som Europaparlamentet nu föreslår i ljuset av deras påverkan på den institutionella balansen i EU. I praktiken kan detta inte genomföras innan 2029 års val. Sieps vill också understryka att flera av de förslag som Europaparlamentet lägger bör betraktas som fullt legitima, i synnerhet de som handlar om att motverka valfusk och att underlätta för medborgare att rösta till Europaparlamentet.

Det är också värt att notera att nationella parlament från tre länder (danska Folketinget, nederländska Eerste Kamer och Tweede Kamer samt svenska riksdagen) har tagit upp subsidiaritetsproblem i fyra motiverade yttranden till Europaparlamentets talman och kommissionens och rådets ordförande. Dessa nationella parlament anser att Europaparlamentets förslag går för långt. Lagen innebär enligt dem nämligen att de europeiska reglerna får påtaglig påverkan på frågor som hittills enbart har behandlats i nationella vallagar.

Sieps gör bedömningen att Europaparlamentet i sitt förslag inkluderar ett institutionellt egenintresse, särskilt vissa förslag som framgår av lagstiftningsresolutionen. Det är osannolikt att rådet kommer att godta dessa. Europaparlamentets förslag bör dock betraktas som en viktig indikator på hur de politiska grupperna i Europaparlamentet ser på dessa frågor. Förslaget till bestämmelsen om en transnationell valkrets med 28 ledamöter är en bra illustration på detta.

I detta ärende har Göran von Sydow beslutat. Valentin Kreilinger och Anna Wetter Ryde har varit föredragande.



Göran von Sydow  
Direktör