

U 64/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europaparlamentets resolution om reform av EU:s valakt

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europaparlamentets resolution (2020/2220(INL)) om reform av EU:s valakt (76/787/EKSG, EEG, Euratom) samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 1 september 2022

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Valdirektör Arto Jääskeläinen

FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM ALLMÄNNA DIREKTA VAL AV LEDAMÖTER AV EUROPAPARLAMENTET

1 Allmänt

Vid sitt plenarsammanträde den 3 maj 2022 antog Europaparlamentet sin resolution (2020/2220(INL)), där Europaparlamentet föreslår Europeiska unionens råd att Europeiska unionens nuvarande valakt om Europaparlamentsval (76/787/EKSG, EEG, Euratom) ska upphävas och ersättas med en helt ny valakt av Europeiska unionen. Förslaget till ny valakt finns bifogat till resolutionen.

Enligt artikel 223.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska Europaparlamentet utarbeta ett utkast till nödvändiga bestämmelser för val av dess ledamöter genom allmänna direkta val. Rådet ska fastställa de nödvändiga bestämmelserna med enhällighet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter godkännande av Europaparlamentet, som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter. Bestämmelserna träder i kraft efter det att de har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Valen till Europaparlamentet i alla medlemsstater regleras inte enbart genom valakten utan även genom direktiv 93/109/EG. Direktivet innehåller bestämmelser om utbyte av information mellan myndigheter när det gäller att utöva rösträtten och att kandidera.

Den 20 maj 2022 delade rådets generalsekreterare ut Europaparlamentets resolution inklusive bilagorna som dokument 9333/22 till medlemsstaterna. Utifrån preliminära uppgifter från rådets generalsekretariat ska behandling av ärendet inledas i juni 2022. Europaparlamentet har som mål att den nya valakten ska gälla så tidigt som under valet till Europaparlamentet 2024.

Den nuvarande valakten ändrades 2018 genom rådets beslut 2018/994 och trädde i kraft i Finland genom lag 1224/2018. För Finland var ändringarna så små att det inte fanns behov av att ändra vallagen (714/1998). Ändringarna har dock inte trätt i kraft, eftersom några medlemsstater än så länge inte har ratificerat dem.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Allmänt

Såsom den nuvarande valakten ska den nya valakten innefatta grundläggande bestämmelser om valet till Europaparlamentet och alla medlemsstater ska iaktta bestämmelserna på samma sätt. I regel ska dock valet till Europaparlamentet fortfarande förrättas enligt nationell lagstiftning.

Ett nytt inslag i valakten ska vara att Europaparlamentet nu vill betona den unionsomfattande karaktären av valet till Europaparlamentet. Enligt resolutionen vill Europaparlamentet stärka den demokratiska legitimiteten i unionens beslutsprocess, den unionsomfattande offentliga debatten och unionsmedborgarskapet, förbättra parlamentets funktionssätt och legitimitet, stärka den likvärdiga statusen i valsyste­met, föra ledamöterna av Europaparlamentet närmare sina väljare och på så sätt öka deltagandet i valet till Europaparlamentet.

2.2 Centrala förslag

Unionsomfattande valkrets

I Europaparlamentets resolution är en unionsomfattande valkrets det centrala förslaget och den mest betydande ändringen jämfört med nuläget. I den unionsomfattande valkretsen ska sammanlagt 28 ledamöter väljas till Europaparlamentet. Ledamöterna ska väljas utöver de ledamöter (705 i nuläget) som väljs i varje medlemsstat. Det innebär att det antal ledamöter i Europaparlamentet som tilldelats varje medlemsstat åtminstone inte för närvarande minskar. Efter valet 2024 ska det vara Europeiska rådet som ska fatta beslut om antalet ledamöter i den unionsomfattande valkretsen samtidigt som det fattar beslut om det antal ledamöter av Europaparlamentet som väljs i varje medlemsstat. Enligt artikel 14.2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) får antalet ledamöter av Europaparlamentet inte överstiga 751.

Kandidater till den unionsomfattande valkretsen ska kunna utses av så kallade europeiska valenheter, som ska vara koalitioner av nationella politiska partier och/eller sammanslutningar av väljare samt europeiska politiska partier, europeiska sammanslutningar av väljare eller koalitioner och valkoalitioner av sådana partier eller sammanslutningar.

Varje kandidatlista ska innefatta 28 kandidater. En kandidatlista ska sammanställas så att den uppdelas i avsnitt med tre kandidater (28 kandidater = 9 avsnitt och en kandidat i det tionde avsnittet). Varje avsnitt ska innefatta en kandidat från tre olika medlemsstater. Medlemsstaterna är indelade i tre grupper efter befolkningskategorier: Grupp A ska innefatta de fem största medlemsstaterna, grupp B de tio näst största medlemsstaterna och grupp C de resterande tolv medlemsstaterna. Finland ska ha det största antalet invånare i grupp C (C2). När det gäller de 14 första kandidaterna på kandidatlistan ska varje avsnitt innefatta en kandidat från de medlemsstater som ingår i grupp A, en kandidat från de medlemsstater som ingår i grupp B och en kandidat från de medlemsstater som ingår i grupp C. När det gäller kandidaterna 15–28 på kandidatlistan ska avsnitten även kunna innefatta kandidater från medlemsstater som ingår i samma grupper, till exempel två kandidater från grupp B och en kandidat från grupp C.

Syftet med detta tämligen komplicerade förfarande är att alla medlemsstater även ska ha en viss möjlighet att ha egna kandidater på de första platserna i listan. Förfarandet ska dock inte kunna garantera någon kandidat i någon medlemsstat en god position på listan. I ett exempel i bilagan till förslaget till valakt ska exempelvis en finländsk kandidat ha plats 23 på listan. Eftersom grupp A ska innefatta enbart fem medlemsstater, ska kandidaterna från dessa stater i sin tur även i praktiken ha en bättre position på listan jämfört med de övriga medlemsstaterna.

Kandidaternas platser på listan är viktig, eftersom listan ska vara sluten (artikel 12.4 och bilaga 3). Det innebär att väljarna inte ska kunna ändra ordningen på kandidaterna på listan, utan att de endast ska rösta på en kandidatlista, inte på enskilda kandidater på listan (en så kallad lång lista). Kandidaterna på de första platserna i listan ska bli valda i den ordning de är placerade på listan, beroende på hur många platser listan får. Om en lista till exempel får tre platser, blir de tre första kandidaterna på listan valda. Till denna del innehåller dock artikel 15.12 motstridiga bestämmelser. Artikeln talar om antalet röster som en kandidat fått, även om den uppenbarligen borde tala om antalet röster som en lista fått. Valresultatet för valkretsen ska i alla fall bestämmas enligt d'Hondts metod.

Bakgrunden till förslaget och ett av de viktigaste syftena med förslaget är att stärka den så kallade toppkandidatsprocessen vid val av ordförande. Trots att detta av juridiska skäl inte uttryckligen anges i de artiklar som ingår i den föreslagna valakten, ska den första kandidaten (toppkandidaten) på en unionsomfattande lista samtidigt i praktiken vara kandidatuppställarens kandidat vid valet av ordförande för kommissionen efter valet till Europaparlamentet. I skäl 8 i den

föreslagna valakten konstateras det att den toppkandidat vars europeiska politiska enhet sammantaget har fått det största antalet platser bör få i uppdrag att bilda en majoritet i det nyvalda parlamentet när det gäller nomineringen av en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Parlamentet anser att denna process med toppkandidater skulle kunna formaliseras genom en politisk överenskommelse mellan de europeiska politiska enheterna och genom ett interinstitutionellt avtal mellan parlamentet och Europeiska rådet. I sin resolution, som bör läsas tillsammans med förslaget till akt, behandlar parlamentet även förhållandet mellan toppkandidatsprocessen och de unionsomfattande listorna i åtta stycken.

En ny myndighet, en europeisk valmyndighet (European Electoral Authority), ska inrättas med tanke på den unionsomfattande valkretsen och kandidatuppställningen. Dess uppdrag ska bland annat vara att behandla och godkänna unionsomfattande kandidatlistor, att fastställa valresultatet för valkretsen och att utifrån uppgifter från medlemsstaterna upprätta en unionsomfattande röstlängd som ska inrättas för valkretsen.

I alla medlemsstater ska varje röstberättigad ha två röster, en för att rösta på en nationell kandidatlista eller en kandidat i den egna medlemsstaten på samma sätt som i nuläget och en för att rösta på en unionsomfattande lista. Förslaget saknar omnämmande om det sätt på vilket röstningen i de olika medlemsstaterna i praktiken ska ske. Detta kan knappast helt regleras genom nationell lagstiftning.

Valdagen för val till Europaparlamentet

Enligt förslaget ska val till Europaparlamentet alltid hållas den 9 maj eller på Europadagen oberoende av veckodag. Medlemsstaterna får göra valdagen till en nationell helgdag. Enligt den gällande valakten får varje medlemsstat själv bestämma på vilken dag under en fyra dagar lång valperiod som börjar på en torsdag och slutar på en söndag valet till Europaparlamentet ska hållas.

Den 9 maj är under 2024 en torsdag (Kristi himmelsfärdsdag), under 2029 en onsdag, under 2034 en tisdag och under 2039 en måndag.

2.3 Förslagets (valakten) övriga huvudsakliga innehåll

Artikel 2: Artikeln ska innehålla till exempel definitioner av politiskt parti, sammanslutning av väljare, koalitioner, valkoalition (valallians) och europeisk valenhet.

Artikel 3: Omnämmande om att valakten ska innefatta grundläggande bestämmelser som alla medlemsstater ska iaktta och om att övriga frågor ska omfattas av nationella bestämmelser. I alla medlemsstater ska dock val till Europaparlamentet förrättas genom proportionella val.

Artiklarna 4–5: Rösträttsåldern ska vara 16 år, utom i sådana medlemsstater där rösträttsåldern enligt medlemsstatens grundlag är 17 år eller 18 år. Åldern för att få rätt att vara valbar ska vara 18 år.

Artiklarna 6–7: Utövande av rösträtten ska möjliggöras för alla röstberättigade inom unionen, däribland personer som är bosatta i ett tredjeland, personer som drabbats av hemlöshet, fångar och andra som är intagna på inrättningar. Vallokalerna ska vara tillgängliga för alla röstberättigade, inbegripet personer med funktionsnedsättning.

U 64/2022 rd

Artikel 8: Medlemsstaterna ska föreskriva en möjlighet till röstning per brev för alla röstberättigade, inbegripet röstberättigade som är bosatta i ett tredjeland. Medlemsstaterna ska ha möjlighet att även erbjuda andra sätt att rösta, till exempel fullmaktsröstning (proxy voting) eller röstning via internet, om det är möjligt att säkerställa tillförlitlighet, integritet, insyn, skydd av personuppgifter och möjlighet till omräkning.

Artikel 9: I varje medlemsstat ska tidsfristen för upprättande av röstlängden (rösträttsregistret) för ett nationellt val till Europaparlamentet vara senast 14 veckor (98 dagar) före valdagen. Europeiska valmyndigheten ska upprätta den unionsomfattande röstlängden inom samma tidsram. Kommissionen ska anta närmare bestämmelser om genomförande av förfaranden för utbyte av information om röstlängder.

Artikel 10: Vid kandidatuppställning ska europeiska valenheter som deltar i val till Europaparlamentet verka för demokratiska förfaranden, öppenhet och jämställdhet. När det gäller unionsomfattande listor ska jämställdhetsperspektivet vara obligatoriskt.

Artikel 11: Tidsfristen för att lämna in kandidatlistor ska vara 12 veckor (84 dagar) före valdagen. Med detta avses en tidpunkt då kandidatlistorna ska lämnas in till både den nationella valmyndigheten och Europeiska valmyndigheten.

Artikel 12: Valen till Europaparlamentet ska vara allmänna, jämlika, fria och hemliga. Varje röstberättigad ska ha två röster, en i det nationella valet till Europaparlamentet och en för den unionsomfattande listan. Valsystemet ska vara proportionellt i varje medlemsstat och i den unionsomfattande valkretsen. I den unionsomfattande valkretsen ska listorna vara slutna, vilket innebär att väljarna inte kan ändra ordningen på de kandidater som ingår i listan.

Artikel 13: I val till Europaparlamentet ska medlemsstaterna ha möjlighet att fastställa en nationell valträskel på högst 5 procent. För nationella valkretsar där fler än 60 ledamöter väljs till Europaparlamentet ska valträskeln vara obligatorisk och får inte vara lägre än 3,5 procent. Det ska inte finnas någon egentlig valträskel i den unionsomfattande valkretsen, men en så kallad dold röstspärr som beror på d'Hondts metod ska vara cirka 3,4 procent.

Artikel 14: I val till Europaparlamentet ska varje medlemsstat utgöra en valkrets eller genom sitt eget beslut uppdelas i flera valkretsar. Valkretsar som företräder språkliga minoriteter och andra minoritetsgrupper, utomeuropeiska medborgare eller olika regioner ska vara tillåtna, men valkretsindelningen får inte på ett allmänt plan inkräkta på valsystemets proportionella karaktär.

Artikel 15: Grundläggande bestämmelser om en unionsomfattande valkrets (beskrivs ovan).

Artikel 16: Omnämmande om att Europaparlamentets och rådets förordning om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser (1141/2014) ska gälla för finansieringen av europeiska valenheters valkampanjer.

Artikel 17: Valkampanjerna får inte inledas förrän åtta veckor (56 dagar) före valdagen. Kampanjmaterialet ska vara i tillgänglig form och innehålla valenhetens logotyp och en hänvisning till enhetens program. De nationella valsedlarna ska förses med namn, akronym, symbol eller logotyp för varje valenhet samt kandidaternas namn. Medlemsstaterna ska se till att alla partier och andra valenheter som deltar i val behandlas på samma sätt. Opinionsundersökningar får inte göras under en tidsperiod på 48 timmar före valdagen.

Artikel 18: Varje medlemsstat ska utse en kontaktmyndighet med ansvar för att lämna uppgifter om den unionsomfattande röstlängden till den europeiska valmyndigheten och uppgifter om

kandidaterna till valmyndigheterna i andra medlemsstater. Överföring av uppgifterna ska inledas sex veckor (42 dagar) före valdagen.

Artikel 19: I alla medlemsstater ska val till Europaparlamentet alltid hållas den 9 maj (beskrivs ovan).

Artikel 20: Den europeiska valmyndigheten ska ha ansvar för att offentliggöra resultatet av valet till Europaparlamentet.

Artiklarna 21–24: Bestämmelser som motsvarar nuläget och som gäller tidpunkterna för när mandatperioden för Europaparlamentets ledamöter inleds och avslutas, parlamentets sammanträde efter valet, prövning av behörigheten för de valda ledamöterna och befattningar och uppdrag som är oförenliga med uppdraget som ledamot av Europaparlamentet.

Artikel 25: I samband med valet ska varje ledamot av Europaparlamentet ange den kommun och den region inom bosättningsstaten från vilken ledamoten kommer att sköta sitt uppdrag som ledamot när hen inte närvarar i parlamentet.

Artiklarna 26–27: Omnämningen som i huvudsak motsvarar nuläget och som gäller ledamöternas personliga röstning, privilegier och immunitet, upphörande av ledamotens mandat och tillsättande av en plats som blivit vakant under valperioden. Det ska vara möjligt att utse en tillfällig ersättare (för en tidsperiod på högst 16 veckor) vid mammaledighet, pappaledighet, föräldraleighet eller vid ledighet på grund av sjukdom.

Artikel 28: Bestämmelser om Europeiska valmyndigheten. Myndigheten ska ha i uppgift att besluta om kandidatuppställningen i den unionsomfattande valkretsen, fastställa resultatet för valkretsen och upprätta den unionsomfattande röstlängden. Valmyndigheten ska bestå av medlemmar som utsetts av medlemsstaterna. Den ska välja sin ordförande och övriga personal. Myndighetens verksamhet ska finansieras genom EU:s budget.

Artiklarna 29–32: Omnämningen om kommittéförfarande, upphävande av den gamla valakten, sammanställning av en bedömningsrapport och valaktens ikraftträdande.

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Om förslaget antas, skulle det innebära betydande ändringar i Finlands val- och partilagstiftning, särskilt vallagen (714/1998).

När det gäller den unionsomfattande valkretsen bör bestämmelser utfärdas åtminstone om vilken typ av valsedel de röstberättigade i Finland ska kunna rösta på en unionsomfattande lista med och på vilket sätt. Röstning på bara en lista i stället för på en kandidat skulle vara ett helt främmande förfarande för finländska väljare. Dessutom behövs bestämmelser om hur väljarna och valmyndigheten ska behandla valsedlarna för två olika val och hur rösterna i den unionsomfattande valkretsen ska räknas. I denna fas av beredningen är det dock förmodligen inte ändamålsenligt att dryfta alla detaljer i det föreslagna förfarandet. De kan behandlas närmare om det verkar som om förslaget framskrider vid behandlingen i rådet.

Andra ändringar i vallagstiftningen föranleds av ändringen av valdagen för val till Europaparlamentet, möjligheten till poströstning för alla röstberättigade och ändringarna av tidsfristerna för upprättande av röstlängder, fastställande av kandidatlistor samt för inledande och avslutande av valkampanjer.

Exempelvis förslagen till säkerställande av utövande av rösträtt och till tillgänglighet i samband med röstning ger inte upphov till några ändringar, eftersom de redan har genomförts i Finland.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Artikel 223.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) föreslås som förslagets rättsliga grund. Enligt artikeln ska Europaparlamentet utarbeta ett utkast till nödvändiga bestämmelser för 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, som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter. Bestämmelserna träder i kraft efter det att de har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Enligt statsrådets bedömning har den rättsliga grunden i huvudsak valts på korrekt sätt. Ett sammanhängande sätt att genomföra val till Europaparlamentet enligt vissa grundläggande principer är även idén med och grunden till den nuvarande valakten.

Det är dock tvivelaktigt om den rättsliga grunden för valrättsakten är tillräcklig för att föreskriva om gränsöverskridande listor. Enligt ett diskussionsunderlag som delades ut till ledamöterna av Europeiska rådet i februari 2018 kräver införandet av unionsomfattande listor utan att EU:s grundfördrag ändras en mekanism som säkerställer att principen om degressiv proportionalitet och det högsta antalet ledamöter av Europaparlamentet per medlemsstat även ska gälla platser som tillsätts via en gemensam valkrets. Statsrådet kommer att göra en närmare bedömning av den rättsliga grundens tillräcklighet om behandlingen av förslaget, som förutsätter enhällighet, går vidare i rådet.

Europaparlamentets långsiktiga mål har varit att övergå till en mer äkta, enhetlig och europeisk valordning. Till skillnad från det tidigare föreslår parlamentet nu som rättsinstrument rådets förordning som till alla delar ska vara bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Grundidén i artikel 5 om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i FEU är att unionen enbart ska lagstifta om och i den utsträckning det är nödvändigt. Unionens verksamhet är enbart möjlig, om målen för de planerade åtgärderna inte ”i tillräcklig utsträckning” kan uppnås av medlemsstaterna och därför, ”på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå”. Båda villkoren ska uppfyllas samtidigt. Parlamentet anser att sitt förslag är förenligt med dessa principer, men motiverar inte sin syn i förslaget.

Parlamentets förslag går delvis utöver vad som är nödvändigt för att genomföra enhetliga val. Förslaget innefattar flera element där de ovan beskrivna villkoren för unionens funktionssätt inte uppfylls. Sådana element är till exempel förslagen till en gemensam valdag, upprättande av röstlängder, kandidatuppställning och tidsramar för valkampanjer samt framför allt förslaget till ett allmänt införande av poströstning. Till dessa delar anser statsrådet att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom medlemsstaterna i tillräcklig utsträckning eller till och med bättre och effektivare än på unionsnivå kan uppnå målen för den planerade åtgärden.

Dessutom går innehållet i de föreslagna åtgärderna delvis klart utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas genom förslaget. Den ekonomiska och administrativa bördan med anledning av åtgärderna skulle inte stå i rätt proportion till de mål som fastställs i förslaget. Därför anser statsrådet att förslaget också delvis är oförenligt med subsidiaritetsprincipen.

5 Ålands behörighet

Valet till Europaparlamentet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

I förslaget föreslås inga ändringar i det nuvarande antalet platser för varje medlemsstat i Europaparlamentet. Det bör dock konstateras att Ålands Landskapsregering ofta har uttryckt behovet av att få en plats för Åland i Europaparlamentet (bland annat yttrande 29.2.2012/ÅLR/2012/1452). År 2006 förelade Ålands lagting riksdagen ett initiativ enligt 22 § i självstyrelselagen till ändring av vallagen så att en ledamot ska väljas till Europaparlamentet i Ålands valkrets. Riksdagen avtog initiativet. År 2018 förelade lagtinget ett nytt initiativ med likalydande innehåll (Ö 3/2018 rd), men initiativet förföll vid utgången av den aktuella valperioden.

Ålands landskapsregering gav 22.8.2022 ett utlåtande om utkastet. I utlåtandet understryker landskapsregeringen rätten och behovet för Åland att få en egen plats i Europaparlamentet. Enligt landskapsregeringen skulle uppfyllandet av detta mål vara i linje med Statsrådets ställningstagande om att man motsätter sig Europaparlamentets förslag om transnationella listor. Landskapsregeringen konstaterar, att det inte finns något i förslaget som hindrar Finland från att dela upp landet i valkretsar. Landskapsregeringen förordar att EU:s valakt ska innehålla en skrivning att medlemsstaterna i sina nationella vallagar ska säkerställa att regioner med lagstiftningsbehörighet får en direkt representation i Europaparlamentet.

Valakten kan inte fastställa Europaparlamentets sammansättning och inte heller en nationell indelning av valkretsar.

6 Förslagets konsekvenser

Syftet med förslaget är att betona den unionsomfattande karaktären i valet till Europaparlamentet och att ansluta förfarandet för val av ordförande till valet till Europaparlamentet (toppkandidatsprocessen). De 28 ledamöterna som ska väljas till parlamentet i den unionsomfattande valkretsen skulle dock endast utgöra 3,8 procent av alla ledamöter av parlamentet. Det ska dock beaktas att antalet ledamöter som ska väljas i valkretsen framöver ska kunna ändras. Med tanke på valet till Europaparlamentet 2029 ska ett beslut om en ändring av antalet fattas genom samma beslut där rådet fastställer antalet ledamöter som ska väljas i varje medlemsstat. Framöver ska det även vara möjligt att antalet platser i den unionsomfattande valkretsen ska utökas på bekostnad av antalet platser för varje medlemsstat, särskilt om nya medlemsstater under de närmaste åren antas till unionen.

Enligt artikel 14.2 i FEU ska Europeiska rådet på Europaparlamentets initiativ och med dess godkännande med enhällighet anta ett beslut om Europaparlamentets sammansättning. Det senaste beslutet (2018/937) behöver uppdateras nästa gång i god tid före ingången av valperioden 2024–2029. Det är klart att valakten inte kan begränsa Europeiska rådets befogenhet enligt EU:s grundfördrag att besluta om parlamentets sammansättning. Idén om unionsomfattande listor stöttes inte på ett informellt möte för EU-ländernas stats- och regeringschefer i februari 2018. Medlemmarna av Europeiska rådet kom dock överens om att återkomma frågan senare när det gäller valet 2024.

Enligt artikel 17.7 i FEU ska Europeiska rådet med hänsyn till valen till Europaparlamentet och efter lämpligt samråd med kvalificerad majoritet föreslå Europaparlamentet en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Denna kandidat ska väljas av Europaparlamentet med en majoritet av dess ledamöter. Genom sitt förslag eftersträvar parlamentet en starkare roll för europeiska politiska partier och andra kandidatuppställare. Om toppkandidatprocessen gjordes även politiskt officiell vid valet av kommissionens ordförande, skulle det rubba balansen

mellan institutionerna och skulle, särskilt enligt artikel 17.7 i FEU, inkräkta på Europeiska rådets ensamrätt och stora frihet i valprocessen.

Om förslaget genomfördes skulle det leda till att parlamentet har ledamöter på två nivåer, nämligen ledamöter som valts i medlemsstaterna och ledamöter som valts i den unionsomfattande valkretsen. Detta kan anses komplicera parlamentets arbete och offentliga image bland väljarna.

I resolutionen hänvisar Europaparlamentet till att idén om unionsomfattande listor stöttes i rekommendationerna från den europeiska medborgarpanelen (200 slumpmässigt valda EU-medborgare från samtliga 27 medlemsstater), som arrangerades inom ramen för konferensen om Europas framtid (2021–2022), och i rapporten från Europeiska ungdomsevenemanget, som arrangerades i oktober 2021. Enligt parlamentet var upprättandet av sådana listor även en allmänt välkommen idé på den gemensamma digitala plattformen för konferensen. Rapporten från den digitala plattformen (februari 2022) hänvisar till denna del till en idé som stöttes av cirka 500 personer.

En gemensam eurobarometerundersökning som Europeiska kommissionen och Europaparlamentet offentliggjorde den 9 mars 2021 innehöll även frågor kring unionsomfattande listor och toppkandidatprocessen. Enligt undersökningen ansåg 57 procent av de finländska deltagarna (n = 1 022) att unionsomfattande listor var ett dåligt förslag, 17 procent att de var ett gott förslag och 26 procent att de inte spelade någon roll. Motsvarande siffror i alla medlemsstater (n = 27 034) var 19, 42 och 36 (tre procent kunde inte säga något). Adressen till enkätundersökningen:

<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=75373>

Med förslaget till en gemensam valdag den 9 maj är det inte möjligt att nå någon konkret förbättring av nuläget. Förslagets symboliska värde skulle i praktiken förbli litet. I Finland är valdagen alltid en söndag. Bytet av valdagen till en vardag skulle försvåra den tekniska förrättningen av valet, särskilt tillsättandet av valnämnder, och skulle sannolikt minska på valdeltagandet i Finland. Dessutom skulle vi bli tvungna att förrätta vart annat val till Europaparlamentet väldigt snabbt efter riksdagsvalet eller välfärdsområdesvalet och kommunalvalet (till exempel 2029 och 2039), som förrättas på den tredje söndagen i april. Detta skulle medföra betydande överlappningar vid förrättningen av valet och troligen valtrötthet hos väljarna.

Förslagen till tidsfrister för att upprätta röstlängder och för att välja ut kandidater skulle i Finland leda till att röstlängden måste upprättas och kandidater väljas ut utifrån betydligt äldre uppgifter än vad uppgifterna i nuläget är. Röstlängden (rösträttsregistret) ska upprättas redan 98 dagar före valdagen, medan den nu i Finland förrättas 46 dagar före valdagen utifrån uppgifter som gäller 51 dagar före valdagen. Kandidatlistorna ska fastställas senast 84 dagar före valdagen, medan de nu fastställs 31 dagar före valdagen. De föreslagna tidsfristerna skulle innebära en förlust av fördelen med att uppgifterna om röstberättigade och kandidater i rösträttsregistret och att kandidatlistorna är så färska och aktuella som möjligt. Eftersom förfarandena i de 27 medlemsstaterna, till exempel för att registrera röstberättigade, varierar stort, är det möjligt att alla medlemsstater inte i praktiken kan följa de föreslagna tidsfristerna.

Om det fastställdes att valkampanjtiden är åtta veckor före valdagen, skulle det sannolikt intensifiera kampanjerna, men skulle ändå vara en betydande förkortning jämfört med den nuvarande lagstadgade kampanjperioden på sex månader enligt lagen om kandidaters finansiering (273/2009).

Ett allmänt införande av poströstning i valen till Europaparlamentet skulle avsevärt öka på riskerna för valens tillförlitlighet. Finland har ansett att väljarnas valhemlighet och valfrihet endast kan garanteras genom att röstningen sker under kontrollerade förhållanden inför valmyndigheten på röstningsställen. Ett enda undantag från detta har varit poströstningen för personer som varit bosatta i utlandet. Poströstningen innebär inte enbart principiella risker utan även betydande tekniska riskfaktorer, bland annat vid utdelningen av brevpост. Dessutom skulle vårt valsystem bli betydligt mer komplicerat, om poströstning endast var möjlig i valen till Europaparlamentet, men inte i andra val.

Än så länge är det inte möjligt att på en nationell nivå bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslaget, utan det finns skäl att återkomma till frågan i samband med behandlingen i rådet. Utifrån en preliminär beräkning skulle merkostnaderna i Finland inte vara stora, eftersom exempelvis förslaget till tillgänglighet i samband med röstning redan har genomförts hos oss. Inrättandet av en europeisk valmyndighet skulle innebära en stor merkostnad på EU-nivå, vilkas kostnader skulle finansieras ur EU:s budget. De 28 medlemmar till Europaparlamentet som skulle väljas från den unionsomfattande valkretsen skulle även öka kostnaderna som finansieras ur EU:s budget. Kostnaderna som finansieras ur EU:s budget bör utredas i den fortsatta beredningen.

7 Den tidigare behandlingen av förslaget

Europaparlamentets resolution bygger på ett förslag till betänkande den 1 juli 2021 och utskottet AFCO:s betänkande den 4 april 2022 (föredragande: ledamot Ruiz Devesa). Betänkandet godkändes vid parlamentets plenarsammanträde med 323 röster för, 262 röster emot och 48 nedlagda röster. Unionsomfattande kandidatlistor, som är en central del av betänkandet, godkändes med 314 röster för, 297 röster emot och 25 nedlagda röster.

Denna U-skrivelse behandlades i ett skriftligt förfarande i institutionella sektionen och i sektionen för rättsliga frågor den 18-22 augusti 2022 och i ett skriftligt förfarande i EU-ministerutskottet den 23-26 augusti 2022.

Statsrådets tidigare ståndpunkter på den unionsomfattande valkretsen har angetts i de tidigare U-skrivelserna om ändring av valakten (U 61/1998 rd, U 4/2016 rd och UK 31/2016 rd) och i E-skrivelsen 96/2017 rd om EU:s institutionella frågor.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det är viktigt att stärka den demokratiska debatten om EU-frågor, främja deltagandet i valet till Europaparlamentet, öka kännedomen om valet och bidra till att jämställdhet och likvärdighet förverkligas i valet.

När det gäller val- och partilagstiftningen understryker statsrådet att de konstitutionella traditionerna ska respekteras och fortsätta. Det är viktigt att valakten ska inbegripa ett tillräckligt handlingsutrymme för medlemsstaterna och betona öppenhet och en effektiv förrättning av valet.

Statsrådet påpekar att rådet den 13 juli 2018 antog beslutet om ändring av EU:s valakt (2018/994). En del av de ändringar som nu föreslagits ingår redan i den aktuella ändringen. Ändringarna har dock inte trätt i kraft, eftersom några medlemsstater än så länge inte har ratificerat dem.

De grundläggande bestämmelserna i vallagstiftningen bör inte ändras då det är mindre än ett år till valet. Om parlamentets förslag genomfördes, skulle det innebära betydande ändringar i den nationella vallagstiftningen i medlemsstaterna. Det verkar därför inte realistiskt att sätta i kraft förslaget före valet till Europaparlamentet våren 2024.

Ståndpunkt på den unionsomfattande valkretsen

Statsrådet stöder inte förslaget till unionsomfattande valkrets. I enlighet med statsrådets redogörelse om EU-politiken (SRR 7/2020 rd) anser Finland att det nuvarande förfarandet för att förrätta val till Europaparlamentet är fungerande och att det inte är ändamålsenligt att införa unionsomfattande kandidatlistor. Dessutom skulle införandet vara juridiskt sett problematiskt och leda till ett mer komplicerat valförfarande än vad förfarandet numera är, framför allt ur väljarnas synvinkel.

För ledamöter som blivit valda i den unionsomfattande valkretsen skulle relationen mellan väljarna och företrädaren förbli mycket distanserad. Trots de begränsningar för upprättandet av kandidatlistor som anges i förslaget, är det i praktiken klart att små medlemsstater till slut ska ha relativt små och slumpmässiga möjligheter att få egna företrädare från unionsomfattande listor in i parlamentet. Sammantaget anser statsrådet att införande av unionsomfattande listor inte kommer att göra Europeiska unionen mer demokratisk. I praktiken kan de europeiska politiska partierna framöver även genom det nuvarande förfarandet utse så kallade toppkandidater till valet. Detta ska ske med respekt för EU:s grundfördrags anda och innebörd.

Statsrådet vill även påpeka att artikel 14.2 första stycket och andra stycket i FEU fastslår att antalet ledamöter av Europaparlamentet inte får överstiga 751 och ingen medlemsstat får tilldelas fler än 96 platser med degressiv proportionalitet. Trots att förslaget åtminstone inte genast syns minska på medlemsstaternas nuvarande antal platser i parlamentet, anser statsrådet att inrättande av en unionsomfattande valkrets och val av 28 ledamöter i den valkretsen, med beaktande av den nämnda bestämmelsen i FEU, skulle vara minst sagt tvivelaktigt. Varje ledamot som blivit vald i den unionsomfattande valkretsen skulle ändå vara medborgare i en medlemsstat. I det nationella valet till Europaparlamentet väljs till exempel 96 ledamöter från Tyskland. Om ytterligare fyra tyska kandidater valdes i den unionsomfattande valkretsen, skulle parlamentet ha sammanlagt 100 tyska ledamöter.

När förslaget behandlas bör hänsyn tas till att det hör till Europeiska rådets befogenhet att fatta beslut om Europaparlamentets sammansättning och föreslå en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Balansen mellan EU:s institutioner bör inte rubbas. Varje institution har en egen tydlig position och egna tydliga uppdrag som fastställs i EU:s grundfördrag och som ska respekteras.

Som det fastslås i statsrådets EU-redogörelse garanterar det urvalsförfarande för att välja kommissionens ordförande som följer av EU:s grundfördrag att ordföranden åtnjuter ett brett förtroende både bland medlemsstaterna och i Europaparlamentet. Att Europeiska rådet bevarar sitt faktiska handlingsutrymme när det gäller att föreslå kommissionens ordförandekandidat är också viktigt med tanke på Finlands inflytande.

På samma sätt som riksdagens stora utskott har fastslagit (StoUB 1/2021 rd) anser statsrådet att EU:s verksamhet bygger på representativ och inkluderande demokrati. Därför måste alla EU-medborgare ha rätt och medel att tryggt delta i EU:s demokratiska beslutsprocess. De måste garanteras möjlighet att påverka EU:s verksamhet via sina egna regeringar och nationella parlament och också via Europaparlamentet. Denna dubbla representativitet – nationellt och på EU-nivå – utgör en stark grund för EU:s åtgärder.

U 64/2022 rd

De åtskilliga, även till många delar oklara, detaljer som ingår i den unionsomfattande valkretsen, till exempel inrättandet av en europeisk valmyndighet och denna myndighets verksamhet, uppbyggnaden av en unionsomfattande kandidatlista och förfarandet för att rösta på en sådan lista, bör vid behov utvärderas närmare under den fortsatta beredningen. Till denna del kommer statsrådet även att göra en närmare bedömning av den rättsliga grundens tillräcklighet, om behandlingen av förslaget går vidare i rådet.

Ståndpunkt på valdagen för val till Europaparlamentet

Statsrådet stöder inte förslaget till att valdagen för val till Europaparlamentet i alla medlemsstater ska vara den 9 maj (Europadagen) oberoende av vilken veckodag dagen infaller. Det nuvarande förfarandet där varje medlemsstat förrättar ett nationellt val under en fyra dagar lång period som börjar på en torsdag och slutar på en söndag är fungerande, även ur Finlands synvinkel.

Ståndpunkt på de övriga förslagen

Statsrådet stöder inte ett allmänt obligatoriskt införande av poströstning. Varje medlemsstat bör själv besluta om det sätt på vilket röstningen ska ske.

Statsrådet förhåller sig kritiskt till de förslag som handlar om tidsfristen för att upprätta röstlängder, tidsfristen för att välja ut kandidater och valkampanjperiodens längd. Finlands nuvarande motsvarande nationella tidsfrister garanterar tillgången till mer aktuella uppgifter vid förrättning av val.

I övrigt anser statsrådet att de ändringsförslag som ingår i resolutionen i sig kan stödjas. Till dem hör bland annat förslagen till tillgänglighet i samband med röstning och efterlevnad av de demokratiska förfarandena när kandidatlistor upprättas samt de förslag som inte är skrivna i tvingande form.

Baserat på motiveringen i punkt 4 ovan anser statsrådet att förslaget inte till alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Till sist

Eftersom statsrådets ståndpunkt på de centrala punkterna i förslaget (unionsomfattande valkrets och allmän valdag) är negativ och Europaparlamentets förslag inte är bindande, anser statsrådet att det under den fortsatta beredningen bör övervägas om det vid reformen av valakten är lönt att gå vidare utifrån Europaparlamentets förslag. Statsrådet anser att rådet bör uppmana alla medlemsstater att ratificera de ändringar som gjordes i den nuvarande valakten 2018, så att ändringarna ska träda i kraft. I Finland fastställdes ändringarna genom lag 1224/2018.