

Stockholms universitet
Statsvetenskapliga institutionen
Göran Sundström
Professor, prefekt
Dnr SU-320-0100-22

2022-09-25

Till Justitiedepartementet
Grundlagsenheten L6
Beoar Hajr
Ju2022/02132

Yttrande över ”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) samt akt om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet som utgör en bilaga till det beslutet”

Statsvetenskapliga institutionen har beretts möjlighet att yttra sig över 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.

I parlamentets resolution och medföljande förslag till förordning (hädanefter förordningen) ingår åtgärder som innebär en harmonisering av procedurerna kring val till Europaparlamentet. En central aspekt av förordningen är införandet av en unionsomfattande valkrets som ett komplement till de existerande nationella valkretsarna. Förordningen syftar också till att formalisera förfarandet genom vilket befattningen som Europeiska kommissionens ordförande knyts till resultatet i val till Europaparlamentet.

Yttrandet fokuserar i huvudsak på att granska förordningen utifrån det uttalade syftet att stärka den europeiska dimensionen i val till Europaparlamentet samt att stärka dess demokratiska legitimitet. Yttrandet tar i delar hänsyn till specifika svenska förhållanden men eftersträvar också en balans med ett bredare europeiskt perspektiv.

Allmänna synpunkter på förslaget

Statsvetenskapliga institutionen menar att det är välkommet att genomföra reformer som syftar till att öka engagemanget bland väljarna i Sverige och Europa i val till Europaparlamentet. Det är i synnerhet angeläget att främja en utveckling genom vilken val till Europaparlamentet ger upphov till bred politisk debatt om europeiska frågor i meningen politiska frågor som hanteras inom ramen för det europeiska samarbetet. Statsvetenskaplig forskning har visat att val till Europaparlamentet ofta fungerar som andra klassens nationella val. Nationella politiska frågor står ofta i centrum och diskussioner om europeiska förhållanden och om de politikområden som hanteras gemensamt i EU hamnar i skymundan.

- Statsvetenskapliga institutionen ställer sig positiv till de delar av förslaget som ämnar tydliggöra kopplingar mellan nationella partier och europeiska partiallianser, till exempel vad gäller utformning av valedlar samt kampanjmaterial, gemensamma tidsfrister för upprättande av kandidatlistor och kampanjperioder samt införandet av en gemensam valdag. Dessa delar kan antas innebära en förstärkning av både valets europeiska dimension och dess demokratiska legitimitet. Dock krävs tydliggöranden kring hur de föreslagna reglerna relaterar till svensk författning, i synnerhet förenings- och yttrandefriheten.
- Statsvetenskapliga institutionen avstyrker en formalisering av förfarandet med toppkandidater och menar att detta förfarande, i motsats till vad som hävdas i resolutionen och förordningen, kan uppfattas som en i delar problematisk konstruktion.
- Statsvetenskapliga institutionen avstyrker förslaget om en unionsomfattande valkrets. Ett sådant arrangemang kan förväntas stärka den europeiska dimensionen i val till Europaparlamentet samt ge mer uppmärksamhet till europeiska politiska förhållanden vilket kan anses vara positivt. Det är dock inte klart hur inrättandet av en sådan valkrets stärker valets och de europeiska institutionernas faktiska demokratiska legitimitet.

Nedan utvecklas dessa tre övergripande synpunkter.

Synpunkter på förslagets enskilda delar

Statsvetenskapliga institutionen ställer sig med vissa reservationer positiv till de delar av förordningen där en rad gemensamma bestämmelser gällande val till Europaparlamentet specificeras och där syftet är att båda stärka valets europeiska dimension samt dess demokratiska legitimitet. Dessa innefattar:

- Krav på att medlemsstaterna säkerställer tillgänglighet till valmaterial samt stöd till utövandet av rösträtten inklusive för personer med funktionsnedsättning (artikel 7).
- Krav på möjlighet till poströstning och förtidsröstning vid val till Europaparlamentet samt möjlighet att införa alternativa metoder, som exempelvis röstning genom fullmakt eller via elektroniska system i så måtto att valprocessens integritet kan säkerställas (Artikel 8).
- En gemensam tidsfrist för upprättande av röstlängder (Artikel 9) och inlämnande av kandidatlistor för val till Europaparlamentet (Artikel 11).
- Att jämställdhet i urvalet av valbara kandidater skall uppnås genom varvade listor samt att partimedlemmar har möjlighet att lämna in ett motiverat klagomål om bristande efterlevnad till ansvariga valmyndigheter (artikel 10).
- Att transnationella partiallianser (europeiska politiska partier) ges möjlighet att genomföra valkampanjer i enskilda medlemsstater (artikel 17:6).
- Att kampanjmaterial och övrig kampanjkommunikation samt valseklar tydliggör till vilken europeisk partisammanslutning ett nationellt parti tillhör (artikel 17:4).
- Införande av en gemensam valdag, i den förslagna förordningen satt till den 9 maj (artikel 19).

Statsvetenskapliga institutionen menar att åtgärder som syftar till att tydliggöra kopplingar mellan nationella partier och deras hemvist i en transnationell partiallians (europeiskt politiskt parti) är av särskild vikt. Alla politiska system som gör anspråk på att vila på demokratisk grund måste skapa förutsättningar för medborgarna att kunna göra välinformerade val. Valkampanjer inför val till Europaparlamentet har i en svensk kontext, men också i andra medlemsländer, präglats av ett starkt nationellt fokus och ett begränsat fokus på de frågor som faktiskt beslutas på europeisk nivå och där Europaparlamentet är involverat.

Det lagstiftande arbetet i Europaparlamentet organiseras till stor del av de partigrupper i vilka ledamöter från partier med liknande ideologi förväntas ingå. Dessa grupper är också kopplade till de transnationella partiallianserna (europeiska politiska partier). Även om ledamöterna i Europaparlamentet röstar individuellt och personligen är det från väljarens perspektiv en grundläggande förutsättning för en rimlig grad av förutsebarhet och möjlighet till ansvarsutkrävande att enskilda partimedlemmar redogör för det politiska program som tagits fram av den transnationella partisammanslutningen som det enskilda nationella partiet ingår i.

Statsvetenskapliga institutionen understryker att de delar av förordningen som syftar till ökad tillgänglighet och jämställdhet från ett svenskt perspektiv inte nödvändigtvis fordrar

lagstiftning på europeisk nivå. Dock kan det finnas fördelar med att se dessa delar i ett bredare europeiskt perspektiv och som ett verktyg att stärka dessa aspekter i andra medlemsländer.

Statsvetenskapliga institutionen menar att vinsterna med en gemensam valdag kan förväntas vara betydande för att stärka valets europeiska dimension och leda till ökat engagemang och valdeltagande. Vad gäller förslaget om en fast gemensam valdag den 9 maj kan farhågan finnas att det bryter med idén om att allmänna val i enlighet med svensk tradition bäst genomförs på en helgdag för att nå ett högt valdeltagande. Med de regler för tillgänglighet, förtidsröstning och poströstning samt i ljuset av förändringar på arbetsmarknaden där arbete på ett annat sätt än tidigare är spritt över veckans alla dagar behöver detta dock inte få negativa konsekvenser.

Statsvetenskapliga institutionen understryker vikten av att se över huruvida ordalydelsen i delar av förordningen signalerar tvingande regler eller endast möjligheter. Från ett svenskt perspektiv kan tvingande regler som har att göra med till exempel kvoterade och varvade kandidatlistor samt utformningen av kampanjmaterial stå i strid med svensk författning och den yttrande- och föreningsfrihet som skyddas där. I dessa delar finns det anledning att verka för skrivningar som ger enskilda medlemsstater mer spelrum. Ett alternativ är att skrivningar inkluderas som specificerar möjligheten att göra undantag från tvingande regler i de fall enskilda delar av förordningen står i strid med centrala delar av medlemsstaternas författningar.

Statsvetenskapliga institutionen avstyrker en formalisering av det så kallade toppkandidatförfarandet, även kallat *Spitzenkandidaten*-förfarande. Genom detta förfarande är det tänkt att Europeiska kommissionens ordförande utses genom att varje europeisk partialias utser en toppkandidat och att toppkandidaten hos den partialias som får starkast stöd i val till Europaparlamentet utses till Kommissionens ordförande (beaktandesats 8 och 9). I Europaparlamentets lagstiftningsresolution anförts att valet till Europaparlamentet 2014 utgör ett prejudikat för toppkandidatförfarandet (punkt D) vilket i formell mening inte kan anses vara korrekt. I motsats till de bevekelsegrunder som i övrigt anförts till stöd för toppkandidatförfarandet är det heller inte klart hur förfarandet stärker valets demokratiska legitimitet och möjlighet till ansvarsutkrävande. Ett viktigt skäl till detta är att Europeiska kommissionens ordförande inte har möjlighet att samla en regering kring ett gemensamt politiskt program som syftar till att genomföra en politik som ligger i linje med det europeiska politiska parti som stöds av flest röster.

Toppkandidatförfarandet bygger på idén att politiken på europeisk nivå ska bli tydligare för medborgarna i och med att strålkastarljuset vänds mot enskilda kandidater som representerar distinkta politiska program. Valet av Kommissionens ordförande är genom förfarandet tänkt att knytas tydligare till valhandlingen. Förfarandet kan i så måtto ses som ett första steg mot en Kommission med tydligare politisk profil och i och med det ett steg mot en union med starkare federala inslag. Det är dock viktigt att understryka att givet Europeiska Unionens nuvarande struktur framstår förfarandets föreslagna utformning som mer av en hybrid än en tydlig konstitutionell förändring i tydlig federal riktning.

Förfarandet kan sålunda ge intryck av att skapa mer robusta kanaler för politiskt inflytande mellan medborgare och beslutsfattare på europeisk nivå, men förfarandet matchar inte denna idé med tydliga möjligheter till ansvarsutkrävande. Därutöver komplicerar förfarandet ytterligare ett redan mycket invecklat system där parallella spår för politisk representation mellan medborgare och beslutsfattare redan finns inbyggt i EU:s befintliga institutionella arkitektur.

Statsvetenskapliga institutionen avstyrker införandet av en unionsgemensam valkrets. Med ett sådant arrangemang skulle medborgare avlägga två röster i val till Europaparlamentet, en röst på ett parti i den nationella valkretsen och ett på en unionsomfattande lista sammansatt av 28 kandidater från olika medlemsländer enligt den modell som specificeras i förslaget (Artikel 12 och Appendix). Det är oklart hur skälen som anges för en sådan valkrets – stärkandet av valets europeiska dimension och dess demokratiska legitimitet – uppnås med en sådan åtgärd.

Statsvetenskapliga institutionen menar att det är rimligt att tro att en unionsgemensam lista för valbara kandidater skulle dra ytterligare uppmärksamhet till valet och ge en högre profil till de transnationella europeiska partiallianser som utser dessa kandidater. Reformen kan sålunda ge positiva effekter kopplade till stärkandet av valets europeiska dimension. Dock är det oklart vad en röst på en sådan kandidatlista innebär från ett demokratiskt perspektiv. Detta i synnerhet som valda ledamöter på den unionsomfattande listan (undantaget Kommissionens ordförande) deltar i samma församling som övriga parlamentsledamöter som väljs från de nationella valkretsarna. I så motto framstår införandet av en unionsgemensam valkrets snarast som ett sätt att ytterligare komplicera ett redan mycket komplext politiskt system utan klara vinster för stärkt representation eller ansvarsutkrävande.

Statsvetenskapliga institutionen menar att en ny europeisk valmyndighet som föreslås i förordningen i första hand är motiverad om en unionsomfattande valkrets introduceras eftersom dess tilltänkta uppdrag är så tätt förknippat med att hantera frågor kopplade till den europeiska valkretsens. Om en sådan valkrets skulle bli verklighet är det dock rimligt att en gemensam och oberoende valmyndighet upprättas på europeisk nivå i linje med vad som föreslås i förordningen. I sådant fall bör också den redan existerande Myndigheten för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser (APPF), genom vilken europeiska politiska partier och stiftelser registreras och granskas, skiljas administrativt och ekonomiskt från Europaparlamentet och istället bli en del av den nya valmyndigheten. En sådan sammanslagning vore önskvärd för att inte ytterligare bidra till en redan komplicerad organisation för administrationen av parti- och valrelaterade frågor på europeisk nivå. En sådan sammanslagning skulle också på ett tydligare sätt signalera det oberoende som önskas för båda dessa myndigheter.

Sammanfattningsvis avstyrker Statsvetenskapliga institutionen centrala delar av den föreslagna förordningen, i synnerhet en formalisering av toppkandidatförandet samt införandet av en unionsomfattande valkrets. I deras nuvarande utformning kan de uppfattas som experiment där vinsterna för stärkt representation och ansvarsutkrävande blir otydliga även om de kan höja valens profil bland väljarna och sålunda bidra till att stärka deras europeiska dimension. Statsvetenskapliga institutionen ställer sig dock positiv till de delar av förordningen som på ett mer distinkt sätt kan förväntas tydliggöra både valets europeiska dimension samt stärka dess demokratiska legitimitet genom att anknytningen mellan nationella partier och europeiska partisammanslutningar stärks.

//Ludvig Norman, docent och biträdande lektor