

U 4/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen med anledning av Europaparlamentets resolution om ändring av EU:s valakt

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen resolution (2015/2035(INL)) om reformen av vallagen i Europeiska unionen (dvs. EU:s valakt, 76/787/EKSG, EEG, Euratom) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 11 februari 2016

Justitie- och arbetsminister Jari Lindström

Överinspektör Heini Huotarinen

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
2.2.2016

EU/2015/1643

**ALLMÄNNA DIREKTA VAL AV FÖRETRÄDARE I EUROPAPARLAMENTET;
EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION OM ÄNDRING AV EU:S VALAKT FRÅN
ÅR 1976**

1 Allmänt

Vid Europaparlamentets plenarsammanträde antogs den 11 november 2015 en resolution (2015/2035(INL)) om reformen av vallagen i Europeiska unionen (dvs. EU:s valakt, 76/787/EKSG, EEG, Euratom). I resolutionen ingår en bilaga med förslag till rådets beslut om ändring av EU:s valakt. Europaparlamentet översände resolutionen och bilagan till rådet den 1 december 2015.

Den mera ingående behandlingen av förslaget inleds i början av 2016. Europaparlamentet har som mål att de nya reglerna ska tillämpas vid valet till Europaparlamentet 2019 (Europaparlamentsval, EU-val).

EU-valet förrättas i princip i enlighet med medlemsstaternas egen nationella vallagstiftning. Förutom valakten har det på EU-nivå emellertid också utfärdats andra bestämmelser. I direktiv 1993/109/EG föreskrivs det att en person som bor i en annan stat än den i vilken han eller hon är medborgare enligt eget val har rösträtt och rätt att kandidera i EU-valet i antingen hemstaten eller bopättningsstaten, men bara i den ena av dem. Förordning (EU, Euratom) 1141/2014 gäller å sin sida europeiska politiska partier och deras finansiering.

Genom reformen av valakten strävar Europaparlamentet bland annat efter att öka den demokratiska och gränsöverskridande dimensionen hos EU-valen och legitimiteten för unionens beslutsprocess, att stärka likvärdigheten och lika möjligheter i samband med val, att öka effektiviteten i systemet för förrättandet av val och att föra parlamentet närmare väljarna för att på så sätt öka röstningsaktiviteten i EU-valet.

2 Huvudsakligt innehåll

Enligt förslaget ska det fogas en ny artikel 2 a till valakten, enligt vilken rådet enhälligt ska besluta om en gemensam valkrets där listorna toppas av dem som varje politisk familj nominerat som kandidat till befattningen som kommissionens ordförande.

Den gällande artikel 3 ändras så att när det gäller valkretsar och medlemsstater med en enda valkrets där listval används och som omfattar fler än 26 mandat ska medlemsstaterna fastställa en tröskel för fördelningen av mandaten som inte får vara lägre än tre procent och inte får överstiga fem procent av de avgivna rösterna i den valkrets eller den medlemsstat med en enda valkrets som berörs. Finland har endast 13 mandat, så förslaget gäller inte Finland.

Det föreslås nya artiklar 3 a–3 f i valakten. Enligt den nya artikel 3 a ska varje medlemsstat fastställa en tidsfrist för upprättandet av kandidatlistor till EU-valet. Denna tidsfrist ska enligt förslaget fastställas till senast 12 veckor före inledningen av den valperiod som avses i artikel 10.1. Den gällande valakten innehåller ingen sådan tidsfrist.

I de nya artiklarna 3 b–3 f föreslås det bestämmelser om bland annat säkerställandet av jämställdhet mellan könen och de europeiska partiernas synlighet i medierna. Dessutom föreslås det en gemensam tidsfrist på åtta veckor för färdigställande av röstlängden. De valsedlar som används i EU-val ska i lika hög grad synliggöra namnen på och logotyperna för de nationella och för de europeiska politiska partierna. Det föreslås också att de europeiska politiska partierna ska nominera sina kandidater till posten som kommissionens ordförande senast 12 veckor före inledningen av valperioden.

Det föreslås att det också fogas ett omnämnande till valakten om möjligheten att använda elektronisk röstning och röstning via internet (artikel 4 a) och brevröstning (artikel 4 b). Den gällande valakten utgör inget hinder för användning av olika röstningssätt med stöd av den nationella lagstiftningen.

I den nya artikel 9 b föreskrivs det om en kontaktmyndighet i varje medlemsstat, som senast sex veckor före den första valdagen till sina motsvarigheter i de andra medlemsstaterna ska översända uppgifter om unionsmedborgare som är medborgare i fler än en medlemsstat och om unionsmedborgare som inte är medborgare i den medlemsstat där de är bosatta. Enligt det ovan nämnda direktivet (1993/109/EG) ska det emellertid redan nu finnas en sådan kontaktmyndighet i varje medlemsstat.

Bestämmelserna om meddelande av valresultat preciseras i artikel 10, som föreslås bli ändrad. Valet ska avslutas kl. 21 medeleuropeisk tid den sista valdagen, det vill säga på söndagen, i samtliga medlemsstater. Detta är kl. 22 finländsk tid. En medlemsstat får inte officiellt meddela sitt valresultat förrän valet har avslutats, det vill säga kl. 22 finländsk tid. De första officiella prognoserna av valresultaten ska meddelas samtidigt i alla medlemsstater vid slutet av valperioden. Dessförinnan får inga prognoser som grundas ens på vallokalsundersökningar publiceras.

Enligt artikel 11, som föreslås bli ändrad, ska Europaparlamentet efter att ha hört rådet bestämma valperioden för valen minst ett år före utgången av den femårsperiod som avses i artikel 5. Enligt den gällande rättsakten har valet en ordinarie tidsperiod, som rådet av grundad anledning enhälligt kan avvika från genom att bestämma att valet ska förrättas högst två månader tidigare eller högst en månad senare.

Dessutom föreslås det att artikel 14 om verkställandet av valakten ska ändras så att åtgärder för att genomföra valakten i fortsättningen ska föreslås av Europaparlamentet genom beslut av en majoritet av dess ledamöter och antas av rådet med kvalificerad majoritet efter det att kommissionen har hörts och Europaparlamentet har gett sitt godkännande. För närvarande ska beslut om verkställande antas enhälligt i rådet. Det nya förslaget stärker Europaparlamentets ställning i och med att varje åtgärd nu kommer att kräva parlamentets uttryckliga godkännande. Det har inte föreslagits några ändringar i bemyndigandets omfattning, utan det är fortfarande mycket omfattande.

Dessutom föreslås det vissa ändringar i valakten som inte gäller Finland (såsom ändringen i artikel 3 om en tröskel för fördelningen av mandat) och vissa ändringar av teknisk art.

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Om Europaparlamentets förslag genomförs i sin nuvarande form orsakar det vissa ändringar i vallagen (714/1998).

Det finns mycket detaljerade bestämmelser om röstsedlar i 51 § i vallagen. På de röstsedlar som används i Finland är det inte tillåtet eller tekniskt möjligt att ta med namn och logotyper för vare sig inhemska eller europeiska partier.

Enligt 18 § i vallagen ska det den 46 dagen före valdagen upprättas ett rösträttsregister och det vinner laga kraft den 12 dagen före valdagen. I Finland har man strävat efter att fastställa tidpunkten för när registret vinner laga kraft så nära valdagen som möjligt, så att så många som möjligt ska vara röstberättigade och så att uppgifterna för så många röstberättigade som möjligt ska vara aktuella. Förslaget innebär att rösträttsregistret måste upprättas cirka tio dagar tidigare än nu. Det är tills vidare oklart vad hänvisningen till ”upprättande och färdigställande av röstlängden” i den föreslagna artikel 3 b i valakten kommer att innebära för Finlands del.

Enligt 41 § i vallagen fastställs kandidatuppställningen den 31 dagen före valdagen. Europaparlamentets förslag i artikel 3 a innebär att kandidatuppställningen måste fastställas redan den 84 dagen före valdagen, vilket betyder att den tid som används till valkampanjer förlängs med 53 dagar i Finland. Man kan i sig förhålla sig positivt till en gemensam tidsfrist för medlemsstaterna att upprätta kandidatlistorna, men förslaget leder hos oss till en onödigt lång kampanjtid och orsakar i praktiken ökade kostnader för kandidaternas och partiernas valkampanjer, vilket inte torde kunna anses vara en önskvärd utveckling.

Den gemensamma valkrets för medlemsstaterna som nämns i den föreslagna men oklart formulerade artikel 2 a ger upphov till ett stort antal ändringar i vallagen.

Statsrådet bedömer vid behov förslagets förhållande till grundlagen i takt med att behandlingen framskrider.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Det föreslås att artikel 223.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska utgöra den rättsliga grunden för rådets beslut. Enligt den punkten 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 är den rättsliga grund som föreslås korrekt.

Förslaget om ändring av EU:s valakt gäller genomförandet av EU-val och för att valen ska kunna genomföras på ett enhetligt sätt till vissa delar krävs det gemensamma bestämmelser på unionsnivå. Statsrådets bedömning är att förslaget i princip verkar följa subsidiaritetsprincipen. I de preliminära diskussioner som har förts om förslaget har det emellertid lyfts fram vissa detaljer som det också kan vara skäl att bedöma utifrån subsidiaritetsprincipen. Dessa bör utredas i de fortsatta diskussionerna.

Rådets rättstjänst håller på att utarbeta ett utlåtande om förslaget.

5 Ålands behörighet

EU-valet hör enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland till rikets behörighet.

I resolutionen och dess bilaga finns det inget förslag om att ändra det nuvarande antalet mandat i Europaparlamentet eller mandatfördelningen mellan medlemsstaterna, eller att ens utreda dessa. Ålands landskapsregering har i ett tidigare utlåtande (29.2.2012/ÅLR 2012/1452) konstaterat att man anser det motiverat att landskapet med beaktande av sin internationella särställning och självstyrande status skulle ha en egen företrädare i Europaparlamentet. Till denna del har statsrådet i en E-skrivelse (E 21/2012 rd), med hänvisning till statsrådets principbeslut från 2009 om Ålands medverkan i behandlingen av EU-ärenden och landskapets möjligheter att påverka i dessa, konstaterat att statsrådet kommer att fortsätta att betona landskapet Ålands internationella särställning och självstyrande status i de förhandlingar på EU-nivå som förs om fördelningen av mandat i Europaparlamentet.

Resolutionen sändes den 16 december 2015 för kännedom till Ålands landskapsregering.

6 Förslagets konsekvenser

6.1 Allmänna konsekvenser

Genom förslaget strävar man bland annat efter att öka den demokratiska och gränsöverskridande dimensionen hos valen till Europaparlamentet och den demokratiska legitimiteten för unionens beslutsprocess, stärka unionsmedborgarskapet som koncept och förbättra Europaparlamentets funktionssätt. Dessutom vill man stärka principerna om likvärdig status i samband med val och öka effektiviteten i systemet för genomförande av val.

När det gäller godkännandet av åtgärder som är nödvändiga för att verkställa beslutet övergår man enligt artikel 14 från enhällighet i rådet till en beslutsprocess med kvalificerad majoritet. Dessutom stärks Europaparlamentets ställning på så sätt att varje åtgärd nu kräver parlamentets uttryckliga godkännande. Det gällande bemyndigandet är mycket allmänt och omfattande. Det omfattar i praktiken hela beslutets alla delar. Det har inte föreslagits några ändringar i bemyndigandets omfattning, men det motsvarar inte nuvarande praxis, där man strävar efter att specificera genomförandebefogenheterna med exakthet och noggrann avgränsning. Man kan också ifrågasätta om de gällande EU-fördragen möjliggör sådant stärkande av parlamentets ställning som föreslås i frågor som gäller genomförandet av rättsakten.

6.2 Ekonomiska konsekvenser

Förslagen har sannolikt inga betydande konsekvenser för statsfinanserna. Den tidsfrist som föreslås i fråga om att kandidatlistorna ska upprättas 12 veckor före valet förlänger emellertid i praktiken den tid som används till partiernas och kandidaternas valkampanjer och ökar sannolikt behovet av valfinansiering.

6.3 Konsekvenser för förrättandet av val

Förslaget i artikel 3 b främjar informationsutbytet mellan medlemsstaternas valmyndigheter. Informationsutbyte även om personer med dubbelt medborgarskap är ett nytt, men välkommet förtydligande. Graden av registrering av medborgare från andra medlemsstater som bor i landet varierar i de olika medlemsstaterna. Det är sannolikt att inte alla medlemsstater klarar av att förfara i enlighet med förslaget. Detta leder till att den administrativa bördan ökar för de stater som klarar av förfarandet, men att helheten trots det inte nödvändigtvis blir enhetligare än nu. Förslaget leder till att rösträtsregistret för EU-valet måste upprättas cirka 10 dagar tidigare än nu. För närvarande kan det registreras rösträtt för dem som har beviljats medborgarskap i Finland fram till den 12 dagen före valdagen.

En gemensam tidsfrist för fastställandet av kandidatuppställningen som är 12 veckor före valet förlänger valkampen betydligt. Man bör också fästa uppmärksamhet vid de tillfällen då riksdagsvalet i Finland förrättas samma vår som EU-valet (såsom år 2019). Valkampanjerna för de två valen kommer då att överlappa varandra till följd av det som föreslås.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

I Europaparlamentets utskott AFCO har det under de senaste åren beretts ett flertal betänkanden med förslag till ändring av valakten. Det senaste betänkandet överlämnades den 2 oktober 2015 (med EU-parlamentarikerna Hübner och Leinen som rapportörer). Europaparlamentet utfärdade den 11 november 2015 en resolution om reformen av vallagen (dvs. valakten) i Europeiska unionen (2015/2035(INL)), utifrån vilken rådet ska börja behandla ärendet. Hübners och Leinens betänkande låg till grund för resolutionen.

Justitieministeriet har begärt utlåtanden om resolutionen och den promemoria från justitieministeriet som behandlar resolutionen av de partier som är antecknade i partiregistret. Utlåtanden kom in från Centern i Finland, Vänsterförbundet och Gröna förbundet, och de har beaktats vid beredningen av denna U-skrivelse. Centern i Finland r.p. anser att promemorians förslag till statsrådets ståndpunkt i fråga om de olika punkterna i Europaparlamentets resolution i huvudsak är riktiga och välgrundade, men anser ändå att kravet på att europeiska partiers namn och logotyper ska ingå i det inhemska valmaterialet går ett steg för långt. Vänsterförbundet r.p. anser att Finland bör förespråka övre gränser för kampanjkostnaderna. Gröna förbundet r.p. omfattar i huvudsak de synpunkter som framförs i promemorian och anser att de ståndpunkter som föreslås är välgrundade. Partiet anser att röstning via internet är en stor risk med tanke på valsystemets tillförlitlighet och demokratin.

Riksdagen har informerats om Europaparlamentets resolution genom E-skrivelse E 86/2015 rd. E-skrivelsen behandlades i ett skriftligt förfarande i den institutionella sektionen den 21–22 december 2015. Statsrådets ståndpunkter har vidareutvecklats under beredningen av denna U-skrivelse.

Stora utskottet sände den 13 januari 2016 ärendet till grundlagsutskottet för eventuella åtgärder.

U-skrivelsen behandlades i ett skriftligt förfarande i den institutionella sektionen den 3.-5.2.2016.

Genomförandet av EU-val har tidigare behandlats i E-skrivelserna E 21/2012 rd och E 41/2013 rd.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att Europaparlamentets förslag i huvudsak kan stödjas. De kan anses öka effektiviteten i förrättandet av EU-val och öka intresset för valet bland väljarna.

Statsrådet anser att det nya förslag till artikel 2a i valakten är oklar och kan anses innehålla ett förslag till en allmän europeisk vallängd som inte kan anses ligga i de små medlemsstaternas intresse eftersom de mandat som reserveras för de europeiska partierna i praktiken kommer att minska antalet nationella företrädare. Artikel 2a bör därför strykas från förslaget.

Statsrådet stöder inte heller förslaget om att Europaparlamentet själv ska bestämma tidpunkten för valen efter att ha hört rådet, eftersom EU-valen förrättas i medlemsstaterna.

Statsrådet förhåller sig positivt till en gemensam tidsfrist för upprättandet av kandidatlistor, men betraktar den föreslagna tidpunkten (12 veckor före valet) som problematisk. Förslaget skulle leda till en onödigt lång kampanjtid och i praktiken orsaka ökade kostnader för kandidaternas och partiernas valkampanjer.

Statsrådet förhåller sig reserverat till hur ändamålsenligt det är att de officiella prognoserna av valresultaten meddelas samtidigt i alla medlemsstater. Statsrådet förhåller sig tvivlande till möjligheten att förbjuda genomförandet och offentliggörandet av opinionsmätningar såsom vallokalundersökningar. Opinionsmätningar torde omfattas av yttrandefriheten.

Enligt statsrådet krävs det ännu en närmare granskning av förslaget om att de valsedlar som används i val i lika hög grad ska synliggöra namnen på och logotyperna för de nationella och för de europeiska politiska partierna. På de röstsedlar som används i Finland tas det inte med några partier alls och därför uppfylls kravet på lika hög grad av synlighet. Det torde i praktiken vara möjligt att ta med namnen på de europeiska partierna på sammanställningen av kandidatlistorna bredvid namnen på de inhemska partierna (kräver en ändring av vallagen).

Enligt statsrådet är förslaget om säkerställande av jämställdhet mellan könen i kandidatlistorna (artikel 3 d) oklart formulerat. Det är inte klart vilka åtgärder bestämmelsen förpliktar till. I Finland har de flesta partiers kandidatlistor till EU-valet redan länge bestått av hälften kvinnor och hälften män.

Trots att uppställningen av toppkandidater (förslaget till artikel 3f) har blivit politisk praxis, är det enligt statsrådet skäl att ännu noggrant överväga om nomineringen av kandidater till posten som kommissionens ordförande hör till rådets beslut om valet av ledamöter i Europaparlamentet och förrättandet av val. Det är skäl att överväga om man nu vill att denna process ska befästas och göras officiell genom rådets beslut, som kommer att kräva initiativ från parlamentet och enhällighet i rådet om det senare ska ändras.

Statsrådet förhåller sig mycket reserverat till Europaparlamentets förslag (artikel 14) om att övergå från enhällighet till en beslutsprocess med kvalificerad majoritet i fråga om godkännandet av åtgärder som gäller genomförandet av valakten. Kravet på enhällighet bör ingå i beslutet, eller alternativt bör det artikelvis framgå vilka enskilda åtgärder som eventuellt förutsätts i framtiden. Det bästa alternativet under dessa omständigheter är att hålla sig till nuvarande regler.