



Bryssel den 14 oktober 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

YTTRANDE FRÅN JURIDISKA AVDELNINGEN¹

från: Juridiska avdelningen

Ärende: Förslaget till vallag – Förenlighet med fördragen

I. INLEDNING

1. Vid mötena den 1 juni och den 15 juli 2022 behandlade arbetsgruppen för allmänna frågor Europaparlamentets förslag till rådets förordning om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet, som antogs av Europaparlamentet den 3 maj 2022² (Europaparlamentets förslag), och begärde att rådets juridiska avdelning skulle undersöka förslagets förenlighet med fördragen.

¹ Denna handling innehåller juridisk rådgivning som är skyddad enligt artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar och som Europeiska unionens råd inte har gjort tillgänglig för allmänheten. Rådet kommer att hävda sina rättigheter vid otillåtet offentliggörande.

² 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 (dokument 9333/22).

2. Som svar på denna begäran bedöms i detta yttrande de viktigaste rättsliga frågor som tas upp i Europaparlamentets förslag, nämligen respekten för subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen samt förenligheten med fördragen för en unionsomfattande valkrets enligt artikel 14.2 i EU-fördraget och processen med toppkandidater. I övrigt hänvisar juridiska avdelningen särskilt till sitt yttrande av den 15 mars 2016³ om Europaparlamentets förslag av den 11 november 2015 till rådets beslut om ändring av akten om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet⁴, som, trots vissa ändringar i Europaparlamentets föreliggande förslag jämfört med 2015 års förslag, fortfarande är relevant, särskilt när det gäller artiklarna 3 och 10 i Europaparlamentets nuvarande förslag om nationella bestämmelser och principerna för urval av kandidater⁵, samt artikel 6 i Europaparlamentets nuvarande förslag om utövande av rösträtten⁶. Juridiska avdelningen kommer dessutom, när så är lämpligt, att återkomma till andra rättsliga frågor som kan uppstå under debatten om Europaparlamentets förslag.

II. RÄTTSLIG RAM

3. Europaparlamentets förslag är grundat på artikel 223.1 i EUF-fördraget, som har följande lydelse:

”Europaparlamentet ska 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.”

³ Dokument 7038/16.

⁴ Dokument 14743/15.

⁵ Se punkterna 40–52 i dokument 7038/16.

⁶ Se punkterna 61–65 i dokument 7038/16.

III. FÖRENLIGHET MED SUBSIDIARITETSPRINCIPEN

4. Enligt artikel 5.3 första stycket i EU-fördraget gäller följande: ”[e]nligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå”.
5. Enligt artikel 223.1 i EUF-fördraget kan rådet, med Europaparlamentets godkännande, fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för valet av ledamöter, antingen i enlighet med en enhetlig ordning i alla medlemsstater eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater. Eftersom både en enhetlig ordning och principer som är gemensamma för alla medlemsstater per definition endast kan fastställas på unionsnivå, kan det hävdas att den akt som ska antas enligt artikel 223.1 i EUF-fördraget omfattas av en befogenhet som Europeiska unionen har när det gäller dess funktionssätt, vilken på grund av sin natur endast kan utövas av unionen själv, vilket innebär att subsidiaritetsprincipen och protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (protokoll nr 2) inte bör tillämpas⁷.
6. Med detta sagt förefaller Europaparlamentet godta att subsidiaritetsprincipen är tillämplig, eftersom parlamentet i allmänna ordalag bekräftar att dess förslag är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (skäl 23 i Europaparlamentets förslag). Då Europaparlamentets förslag inte föreskriver någon helt enhetlig valordning, utan fastställer vissa gemensamma principer (se punkt 16 nedan) som i vissa fall ska kompletteras med nationella bestämmelser (såsom anges i artikel 3.1 i själva förslaget), måste lagstiftarens val i fråga om intensiteten i dess regleringsåtgärder motiveras, med tillämpning i sak av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

⁷ I detta avseende, se domen av den 16 februari 2022, Polen/parlamentet och rådet, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punkt 241.

7. Europaparlamentet måste därför enligt artikel 5 i protokoll nr 2 motivera sitt utkast till lagstiftningsakt med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna genom en detaljerad redogörelse som ”ska bygga på kvalitativa indikatorer och, varje gång det är möjligt, på kvantitativa sådana”. I Europaparlamentets förslag bör också ingå ”underlag som gör det möjligt att bedöma dess finansiella konsekvenser” och ”hänsyn tas till att det finansiella eller administrativa ansvar som vilar på unionen, nationella regeringar, regionala eller lokala myndigheter, ekonomiska aktörer och medborgare så långt som möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås”.
8. Europaparlamentet har inte lämnat någon sådan detaljerad redogörelse, vilket emellertid är nödvändigt för att rådet och medlemsstaternas nationella parlament⁸ ska kunna bedöma om rättsakten är förenlig med subsidiaritetsprincipen och i slutändan för att domstolen ska kunna pröva rättsaktens giltighet, vilket även omfattar respekten för subsidiaritetsprincipen⁹, inbegripet respekten för såväl de materiella kraven i artikel 5.3 i EU-fördraget som de förfarandekrav som fastställs i protokoll nr 2¹⁰.
9. Rådet kan således begära att Europaparlamentet ska ange ytterligare skäl till förslaget. Med detta sagt ankommer det i slutändan på rådet, som upphovsman till den lagstiftningsakt som ska antas, att se till att denna rättsakt är förenlig med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

⁸ Fem nationella parlament – det irländska parlamentet (dok. 12148/22), Sveriges riksdag (dok. 10652/22), Konungariket Nederländernas senat (dok. 12153/22), Konungariket Nederländernas andra kammare (dok. 12266/22) och Folketinget (dok. 12267/22) – har avgett motiverade yttranden enligt artikel 6 i protokoll nr 2, som Europaparlamentet är skyldigt att beakta i enlighet med artikel 7.1 i protokoll nr 2.

⁹ Se t. ex. dom av den 9 oktober 2001, Nederländerna/Europaparlamentet och rådet, C-377/98, ECLI:EU:C:2001:523, punkterna 30–33, dom av den 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, ECLI:EU:C:2002:741, punkterna 180–183, dom av den 12 juli 2005, Alliance for Natural Health, C-154/04 och C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, punkterna 104–108.

¹⁰ Dom av den 4 maj 2016, Polen/Europaparlamentet och rådet, C-358/14, ECLI:EU:C:2016:323, punkt 113.

10. I detta sammanhang bör det noteras att vissa bestämmelser i Europaparlamentets förslag, såsom bestämmelserna i artikel 10 om urval av kandidater och därmed om fasen före valet, går utöver antagandet av ”nödvändiga bestämmelser för val” av ledamöter av Europaparlamentet i den mening som avses i artikel 223.1 i EUF-fördraget. För sådana bestämmelser måste en tillräcklig koppling till valförfarandet¹¹ påvisas ytterligare, och rådet bör uppmana Europaparlamentet att tillhandahålla den nödvändiga motiveringen i detta avseende.

IV. FORM AV RÄTTSAKT OCH EFTERLEVNAD AV PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

11. I artikel 5.4 första stycket i EU-fördraget föreskrivs följande: ”[e]nligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen”.
12. Det bör inledningsvis erinras om att rådet har största möjliga utrymme för skönsmässig bedömning när det utövar sin befogenhet enligt artikel 223.1 i EUF-fördraget och inte är bundet av tillämpningsområdet för eller syftet med Europaparlamentets förslag¹², inbegripet när det gäller den föreslagna rättsaktens form. I artikel 223.1 i EUF-fördraget anges i själva verket inte närmare vilken slags akt som ska antas. Det föreskrivs endast att rådet ”ska fastställa de nödvändiga bestämmelserna”. I artikel 296 första stycket i EUF-fördraget föreskrivs att institutionerna i ett sådant fall ska välja typ av akt, det vill säga huruvida man ska anta en förordning, ett direktiv eller ett beslut, ”i varje enskilt fall, med beaktande av tillämpliga förfaranden och proportionalitetsprincipen”.

¹¹ Beträffande detta, se även yttrandet från rådets juridiska avdelning av den 15 mars 2016, dok. 7038/16, punkt 42.

¹² Se yttrandet av den 15 mars 2016, dok. 7038/16, punkterna 7 och 8, för närmare argument.

13. I detta avseende är det lämpligt att erinra om att de olika typer av instrument som föreskrivs i artikel 288 i EUF-fördraget är graderade efter regleringsintensitet och, omvänt, i vilken utsträckning de begränsar medlemsstaternas handlingsutrymme.
- a) Enligt artikel 288 andra stycket i EUF-fördraget är en förordning till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Enligt fast rättspraxis utgör en förordning automatiskt en del av en medlemsstats rättsordning utan att det är nödvändigt att införliva den på något sätt¹³. Vissa av dess bestämmelser kan dock kräva att medlemsstaterna antar tillämpningsföreskrifter för att genomföra dem¹⁴. Domstolen har slagit fast att en förordning genom sin art och funktion i unionsrättens rättskällesystem har omedelbara verkningar och på så sätt är ägnad att ge enskilda rättigheter som de nationella domstolarna är skyldiga att skydda¹⁵.
- b) I artikel 288 tredje stycket i EUF-fördraget föreskrivs att ett direktiv med avseende på det resultat som ska uppnås är bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men överläter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Till skillnad från förordningar är direktiv således inte direkt tillämpliga i medlemsstaternas nationella rättssystem och de måste införlivas i nationell lagstiftning¹⁶. Av fast rättspraxis framgår följande: medlemsstaternas skyldighet enligt ett direktiv att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet, och deras skyldighet enligt artikel 4.3 FEU och artikel 288 FEUF att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet fullgörs, åligger alla myndigheter i medlemsstaterna, inklusive domstolarna inom ramen för deras behörighet¹⁷. Om bestämmelserna i ett direktiv är ovillkorliga och tillräckligt precisa, har enskilda rätt att vid nationella domstolar åberopa dessa gentemot staten, när staten har underlåtit att införliva direktivet¹⁸.

¹³ Dom av den 14 juli 2011, Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 och C-27/10, ECLI:EU:C:2011:484, punkt 66.

¹⁴ Dom av den 15 juni 2021, Facebook, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:48, punkterna 109 och 110 och där angiven rättspraxis.

¹⁵ Dom av den 14 december 1971, Politi, 43/71, ECLI:EU:C:1971:122, punkt 9; dom av den 17 maj 1972, Leonasio, 93/71, ECLI:EU:C:1972:39, punkterna 5 och 22.

¹⁶ Dom av den 6 maj 1980, kommissionen/Belgien, 102/79, ECLI:EU:C:1980:120, punkt 12.

¹⁷ Dom av den 17 mars 2021, UH, C-64/20, ECLI:EU:C:2021:207, punkt 31 och där angiven rättspraxis.

¹⁸ Dom av den 24 november 2011, ASNEF och FECEMD, C-468/10 och C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777, punkt 51 och där angiven rättspraxis.

- c) Enligt artikel 288 fjärde stycket i EUF-fördraget är ett beslut till alla delar bindande. Om ett beslut anger till vem eller vilka det riktar sig, är det bindande endast för dessa. Härav följer att ett beslut inte nödvändigtvis är riktat till specifika personer och kan ha en allmän räckvidd. Institutionerna har i själva verket använt beslutsformen när de antar akter på grundval av fördragsbestämmelser som inte kräver att ett visst rättsligt instrument används¹⁹ eller för deras interna organisation²⁰. Beslut som riktar sig till medlemsstaterna är bindande för alla institutioner i den berörda staten, inbegripet rättsväsendet. Därav följer att de nationella domstolarna, med stöd av principen om unionsrättens företrädare, ska avhålla sig från att tillämpa varje nationell bestämmelse som skulle kunna hindra genomförandet av ett beslut²¹. Under vissa omständigheter kan bestämmelserna i ett beslut ha direkt effekt i den meningen att en enskild kan åberopa dem i en tvist med en statlig myndighet²². Det måste därför fastställas om karaktären, uppbyggnaden och avfattningen av bestämmelsen i fråga kan ge direkt effekt i förhållandet mellan den som rättsakten är riktad till och tredje man²³.

14. Valet mellan de ovannämnda rättsliga instrumenten måste särskilt vägledas av proportionalitetsprincipen, enligt vilken en åtgärd ska vara både ”lämplig” för att uppnå sina syften och inte gå utöver vad som är ”nödvändigt” för detta ändamål. När det finns flera lämpliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen²⁴.

¹⁹ Se till exempel rådets beslut (EU, Euratom) 2018/994 av den 13 juli 2018 om ändring av akten om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet (EUT L 178, 16.7.2018, s. 1–3).

²⁰ Se till exempel rådets beslut 2009/937/EU av den 1 december 2009 om antagande av rådets arbetsordning (EUT L 325 11.12.2009, s. 35) och rådets beslut 2013/488/EU av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (EUT L 274 15.10.2013, s. 1).

²¹ Dom av den 21 maj 1987, Albako, 249/85, ECLI:EU:C:1987:245, punkt 17; dom av den 30 april 2020, D.Z., C-584/18, ECLI:EU:C:2020:324, punkterna 49–63.

²² Dom av den 21 maj 1987, Albako, 249/85, ECLI:EU:C:1987:245, punkt 10.

²³ Dom av den 6 oktober 1970, Grad, 9/70, ECLI:EU:C:1970:78, punkt 6.

²⁴ Se t.ex. dom av den 30 april 2019, Italien/rådet, C-611/17, ECLI:EU:C:2019:332, punkt 55, och den rättspraxis som anges; dom av den 3 december 2019, Tjeckien/Europaparlamentet och rådet, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, punkt 76 och den rättspraxis som anges.

15. Som framgår ovan kan rådet enligt artikel 223.1 i EUF-fördraget fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för valet av ledamöter, antingen i enlighet med en enhetlig ordning i alla medlemsstater eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater. Dessa två alternativ innebär skillnader i regleringsintensiteten hos de bestämmelser som antas på unionsnivå.
- Om rådet skulle välja att inrätta en enhetlig ordning kan en förordning vara det lämpligaste instrumentet. En enhetlig ordning i alla medlemsstater för val av ledamöter av Europaparlamentet förutsätter en hög grad av harmonisering, som bäst kan uppnås genom en förordning på grund av dess ovan anförda egenskaper (punkt 13, led a)²⁵.
 - Om rådet istället skulle inskränka sin reglering till att slå fast gemensamma principer, skulle en mindre intensiv form av akt, som ett direktiv eller ett beslut, kunna vara lämpligt eftersom det skulle ge medlemsstaterna marginal vad gäller val av form och tillvägagångssätt för uppnåendet av de gemensamma principer som fastslås på unionsnivå.

²⁵ Det bör dock noteras att eftersom artikel 223.1 i EUF-fördraget uttryckligen tillåter rådet att fastställa en enhetlig ordning, kan denna möjlighet inte på förhand uteslutas med hänvisning till proportionalitetsprincipen.

16. Det följer av artikel 1 i Europaparlamentets förslag att det avser att fastställa bestämmelser för val av Europaparlamentets ledamöter *"enligt en enhetlig valordning avseende den unionsomfattande valkrets som avses i artikel 15 och i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater"*. I sak innehåller dock Europaparlamentets förslag en blandning av inslag av en enhetlig ordning och gemensamma principer, både när det gäller den unionsomfattande valkretsen och de nationella valkretsarna.
- Bestämmelser som innehåller inslag av en enhetlig ordning är till exempel bestämmelserna om rösträtt (artikel 4.1 och 4.2), valbarhet (artikel 5), upprättande av röstlängder (artikel 9), inlämning av kandidatlistor (artikel 11), valsystemet (artikel 12), valdagen (artikel 19) och Europeiska valmyndigheten (artikel 28).
 - De bestämmelser som fastställer gemensamma principer, som ger medlemsstaterna ett visst utrymme vad gäller genomförandet av dessa principer, är till exempel bestämmelserna om förhindrande av dubbel röstning (artikel 4.3), utövande av rösträtten (artikel 6), tillgänglighet (artikel 7) och åtgärder för att säkerställa valprocessens tillförlitlighet och valsekretessen vid poströstning (artikel 8.1).
17. Med tanke på att bestämmelserna i Europaparlamentets förslag med inslag av en enhetlig ordning både är fler och mer betydande kan det hävdas att förordningsformen framstår som lämplig mot bakgrund av den nuvarande lydelsen av texten.

18. Vid utövandet av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning kan rådet emellertid också anta en akt som innehåller en blandning av inslag av en enhetlig ordning och delar som fastställer gemensamma principer och ändra balansen mellan de två typerna av inslag i förhållande till den avvägning som föreslagits av Europaparlamentet. I slutändan kommer valet av lämplig typ av instrument således vara avhängigt av dess slutliga innehåll och den regleringsintensitet som unionslagstiftaren eftersträvar. Motiveringen till detta val bör anges i skälen till rättsakten så att domstolen ska kunna utöva sin prövning (se ovan punkt 8 och där angiven rättspraxis).
19. Det bör också noteras att enligt principen om unionsrättens företräde²⁶ har institutionernas direkt tillämpliga rättsakter, inbegripet i synnerhet förordningar och beslut som riktar sig till medlemsstaterna, den verkan att de medför att varje motstridande föreskrift i den befintliga nationella lagstiftningen automatiskt blir otillämplig och hindrar antagande av nya nationella lagstiftningsåtgärder i den mån dessa skulle vara oförenliga med unionsbestämmelser²⁷. Enligt fast rättspraxis ger bibehållandet i en medlemsstats lagstiftning av en nationell bestämmelse som är oförenlig med en bestämmelse i unionsrätten upphov till tvetydighet och osäkerhet hos enskilda om möjligheterna att åberopa unionsrätten. Ett sådant bibehållande innebär därför att denna stat inte uppfyller sina skyldigheter enligt fördraget²⁸. Det erinras dessutom om att medlemsstaterna, oavsett vilken typ av rättsligt bindande unionsakter det rör sig om, har en allmän skyldighet att ”*vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra* [sådana akter]” (artikel 291.1 i EUF-fördraget).

²⁶ Se dom av den 15 juli 1964, Costa/E.N.E.L, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

²⁷ Dom av den 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49, punkt 17.

²⁸ Dom av den 18 januari 2001, kommissionen/Italien, C-162/99, ECLI:EU:C:2001:35, punkt 33 och där angiven rättspraxis.

V. FÖRENLIGHETEN AV EN UNIONSOMFATTANDE VALKRETS MED
ARTIKEL 14.2 I EU-FÖRDRAGET

20. I skäl 9 i Europaparlamentets förslag stadgas följande: *”Det bör, utöver de nationella valkretsarna, bildas en unionsomfattande valkrets med listor som toppas av varje politisk familjs kandidat till befattningen som kommissionens ordförande, i syfte att stärka den demokratiska och alleuropeiska dimensionen av valet till Europaparlamentet”*.
21. I artikel 12.1 i Europaparlamentets förslag föreskrivs att varje väljare ska ha två röster, en för att välja Europaparlamentets ledamöter i de nationella valkretsarna och en för att välja Europaparlamentets ledamöter i den unionsomfattande valkretsen.
22. Artikel 15.1 i Europaparlamentets förslag har följande lydelse:
- ”Det ska finnas en valkrets bestående av hela Europeiska unionens territorium från vilken 28 ledamöter av Europaparlamentet ska väljas vid det första valet av Europaparlamentets ledamöter efter denna förordnings ikraftträdande.*
- För val av ledamöter av Europaparlamentet ska storleken på den unionsomfattande valkretsen därefter fastställas genom Europeiska rådets beslut om Europaparlamentets sammansättning”*.
23. Oberoende av frågan om huruvida den föreslagna unionsomfattande valkretsen är förenlig med artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget, vilket kommer att analyseras nedan, ska det inledningsvis påpekas att artikel 15.1 i Europaparlamentets förslag inte respekterar den fördelning av befogenheter mellan Europeiska rådet och rådet som stadfästs i fördragen.
24. Av artikel 14.2 andra stycket i EU-fördraget framgår följande: *”Europeiska rådet ska på Europaparlamentets initiativ och med dess godkännande med enhällighet anta ett beslut om Europaparlamentets sammansättning, varvid principerna i första stycket ska respekteras”*. Storleken på den unionsomfattande valkretsen är en faktor som har direkta konsekvenser för Europaparlamentets sammansättning, eftersom den bestämmer det antal ledamöter av Europaparlamentet vars platser inte tilldelas specifika medlemsstater. Fastställandet av storleken på den unionsomfattande valkretsen omfattas således av Europeiska rådets befogenhet i enlighet med förfarandet i artikel 14.2 andra stycket i EU-fördraget.

25. Omvänt utgör artikel 223.1 i EUF-fördraget den rättsliga grunden för rådets antagande, inom ramen för det särskilda lagstiftningsförfarande som föreskrivs i den artikeln, av ”*nödvändiga bestämmelser för val av dess ledamöter genom allmänna direkta val[...]*”. Enligt denna bestämmelse får rådet således fastställa bestämmelser om valförfarandet, inbegripet de regler som ska tillämpas vid val av Europaparlamentets ledamöter i den unionsomfattande valkretsen, men det får inte fastställa storleken på denna unionsomfattande valkrets, eftersom detta är Europeiska rådets befogenhet. Artikel 15.1 i Europaparlamentets förslag bör därför ändras i enlighet med detta, och Europeiska rådet bör i enlighet med artikel 14.2 andra stycket i EU-fördraget i god tid anta det nödvändiga beslutet om fastställande av storleken på den unionsomfattande valkretsen. De bestämmelser som är nödvändiga för valet av ledamöter av Europaparlamentet från den unionsomfattande valkretsen (artikel 15.2–15.13 i Europaparlamentets förslag), och alla andra bestämmelser i Europaparlamentets förslag som gäller på samma sätt för val av Europaparlamentets ledamöter i nationella valkretsar och i den unionsomfattande valkretsen, har i gengäld sin korrekta grund i artikel 223.1 i EUF-fördraget.
26. Enligt artikel 15.3 i Europaparlamentets förslag får alla europeiska valenheter enligt definitionen i artikel 2 lämna in unionsomfattande listor, som ska innehålla det antal kandidater som motsvarar antalet ledamöter av Europaparlamentet som ska väljas från den unionsomfattande valkretsen. Begreppet unionsomfattande lista definieras som ”*den kandidatlista som upprättas i den unionsomfattande valkretsen av en europeisk valenhet*” (artikel 2.9 i Europaparlamentets förslag).
27. Detta aktualiserar frågan om huruvida en unionsomfattande valkrets är förenlig med artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget. I sin lagstiftningsresolution behandlade Europaparlamentet frågan, och angav att en sådan valkrets, enligt dess uppfattning, var förenlig med fördraget²⁹.
28. Första stycket i artikel 14.2 i EU-fördraget har följande lydelse:
- ”Europaparlamentet ska vara sammansatt av företrädare för unionens medborgare. Deras antal får inte överstiga 750, plus ordföranden. Medborgarna ska företrädas med degressiv proportionalitet, med minst sex ledamöter per medlemsstat. Ingen medlemsstat får tilldelas fler än 96 platser”.*

²⁹ Se punkt 19 i Europaparlamentets lagstiftningsresolution.

29. Eftersom det i denna bestämmelse uppställs flera villkor som hör samman med Europaparlamentets sammansättning är det lämpligt att undersöka vart och ett av dessa villkor separat.

A) Representation av unionens medborgare (första meningen)

30. I första meningen i artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget stadgas att ”Europaparlamentet ska vara sammansatt av företrädare för unionens medborgare”.³⁰ Detta står i överensstämmelse med artikel 10.2 i EU-fördraget, där det föreskrivs att ”medborgarna [det vill säga unionsmedborgare enligt definitionen i artikel 9 i EU-fördraget och artikel 20.1 i EUF-fördraget)] ska företräddas direkt på unionsnivå i Europaparlamentet”. Båda bestämmelserna ersatte den tidigare artikel 189 i EG-fördraget, som, före Lissabonfördraget, föreskrev att Europaparlamentet bestod av ”företrädare för folken i de i gemenskapen sammanslutna staterna”.
31. Mot bakgrund av dessa bestämmelser står det klart att både de ledamöter av Europaparlamentet som ska väljas i nationella valkretsar och de ledamöter som ska väljas i den unionsomfattande valkretsen företräder unionens medborgare. Detta bekräftas i artikel 12.2 i Europaparlamentets förslag, där följande föreskrivs: ”I de nationella valkretsarna och i den unionsomfattande valkretsen ska Europaparlamentets ledamöter väljas som företrädare för unionens medborgare genom proportionella val”. Således uppfyller bestämmelserna i Europaparlamentets förslag om en unionsomfattande lista det krav som uppställs i första meningen i artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget om att Europaparlamentet ska vara sammansatt av ”företrädare för unionens medborgare”.

³⁰ I detta avseende, se också domen av den 6 oktober 2021, Rivière m.fl./parlamentet, T-88/20, ECLI:EU:T:2021:664, punkt 49.

B) Högst totalt 751 ledamöter av Europaparlamentet (andra meningen)

32. Enligt andra meningen i artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget får antalet ledamöter av Europaparlamentet ”inte överstiga 750, plus ordföranden”.
33. Med tanke på att Europaparlamentet för närvarande har 705 ledamöter innebär detta att Europeiska rådet kan besluta att högst 46 ledamöter av Europaparlamentet ska väljas från den unionsomfattande valkretsen. De 28 ledamöter av Europaparlamentet som, enligt Europaparlamentets planer, ska väljas från den listan skulle således inte överskrida den maximala tröskeln på totalt 751 ledamöter i Europaparlamentet. Det ankommer självfallet på Europeiska rådet, som har befogenheten att fastställa storleken på den unionsomfattande valkretsen, att, i enlighet med artikel 14.2 andra stycket i EU-fördraget, säkerställa att detta villkor respekteras i dess framtida beslut.

C) Medborgarna ska företräddas med degressiv proportionalitet, med minst 6 ledamöter per medlemsstat, och ingen medlemsstat ska tilldelas fler än 96 platser (tredje och fjärde meningarna)

34. I tredje och fjärde meningarna i artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget föreskrivs följande: ”Medborgarna ska företräddas med degressiv proportionalitet, med minst sex ledamöter per medlemsstat. Ingen medlemsstat får tilldelas fler än 96 platser”.

35. Principerna för tillämpningen av artikel 14.2 i EU-fördraget anges i artikel 1 i Europeiska rådets beslut (EU) 2018/937 av den 28 juni 2018 om Europaparlamentets sammansättning³¹ enligt följande:

- ”– *Vid tilldelning av platser i Europaparlamentet ska man fullt utnyttja de lägsta och högsta tröskelvärden per medlemsstat som fastställs i EU-fördraget, så att befolkningsstorleken i respektive medlemsstat avspeglas så nära som möjligt.*
- *Degressiv proportionalitet ska definieras på följande sätt: Förhållandet mellan befolkning och antalet platser för varje medlemsstat, före avrundning till heltal, ska variera beroende på staternas respektive befolkningsstorlek, så att varje ledamot i Europaparlamentet från en medlemsstat med större befolkningsstorlek företräder fler medborgare än en ledamot i Europaparlamentet från en medlemsstat med mindre befolkningsstorlek, och omvänt att ju fler invånare en medlemsstat har, desto fler platser i Europaparlamentet har den rätt till.*
- *Tilldelningen av platser i Europaparlamentet ska återspegla befolkningsutvecklingen i medlemsstaterna”.*

³¹ EUT L 165 I, 2.7.2018, s. 1.

36. I artikel 15.9 och 15.10 i Europaparlamentets förslag föreskrivs ett system som syftar till att säkerställa en balans inom de unionsomfattande listorna mellan tre grupper av medlemsstater som bestäms utifrån deras befolkningsstorlek³². Om det antas att den unionsomfattande valkretsen skulle omfatta 28 platser föreskrivs genom artikel 15.10 i Europaparlamentets förslag att ordningen på kandidaterna bosatta i någon av medlemsstaterna i var och en av de tre grupperna av medlemsstater ska variera upp till position nummer 14 på listan, vilket i praktiken med största sannolikhet skulle vara det högsta antal ledamöter av Europaparlamentet som väljs från varje lista. Som framgår av bilaga II till Europaparlamentets förslag kommer detta att säkerställa en rättvis fördelning av platserna mellan de tre ”korgarna” av medlemsstater tillhörande gruppen med de fem mest folkrika medlemsstaterna (grupp A, med en befolkningsstorlek på mellan 37,9 miljoner och 83,1 miljoner), gruppen med tio medelstora medlemsstater (grupp B, med en befolkningsstorlek på mellan 6,9 miljoner och 19,3 miljoner) respektive gruppen med tolv mindre medlemsstater (grupp C, med en befolkningsstorlek på mellan 0,5 miljoner och 5,8 miljoner).
37. Systemet syftar till att säkerställa geografisk balans bland ledamöter av Europaparlamentet som väljs från den unionsomfattande valkretsen och samtidigt respekterar det principen om degressiv proportionalitet. I artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget, såsom anges i artikel 1 andra strecksatsen i Europeiska rådets beslut 2018/937, definieras denna princip inte i exakta matematiska termer. Dess huvudsakliga syfte är endast att säkerställa en meningsfull korrelation mellan varje medlemsstats befolkning och antalet ledamöter av Europaparlamentet som företräder medborgarna i varje medlemsstat, vilket återspeglar befolkningsutvecklingen i medlemsstaterna.

³² Sammanfattningsvis går detta system ut på att de unionsomfattande listorna delas upp i avsnitt med tre positioner. Var och en av dessa tre positioner ska fyllas med en kandidat från var och en av de tre grupper av medlemsstater som definieras i bilaga I utifrån de berörda medlemsstaternas befolkning. Ordningen på kandidaterna bosatta i någon av medlemsstaterna i var och en av dessa tre grupper av medlemsstater ska variera i varje listavsnitt med tre positioner upp till position nummer 14 på listan. Det är således möjligt att kandidaterna i vart och ett av dessa avsnitt kommer från samma medlemsstat inom den berörda gruppen av medlemsstater (A, B och C). Från position nummer 15 till position nummer 28 gäller inga begränsningar när det gäller ordningen på kandidaterna i varje avsnitt med tre positioner. Dessa siffror skulle naturligtvis behöva anpassas om Europeiska rådet beslutade att ändra storleken på den unionsomfattande valkretsen.

38. En sådan meningsfull korrelation förefaller vara säkerställd genom det system som Europaparlamentet föreslår. Det system som beskrivs i punkt 36 ovan säkerställer nämligen att de ledamöter av Europaparlamentet som valts från den unionsomfattande valkretsen och som är bosatta i en av de fem mest folkrika medlemsstaterna (grupp A) kommer att företräda fler medborgare än de som är bosatta i de tio medelstora medlemsstaterna (grupp B), vilka i sin tur kommer att företräda fler medborgare än de som är bosatta i de tolv mindre medlemsstaterna (grupp C). Därmed uppfyller systemet det första villkoret i artikel 1 andra strecksatsen i Europeiska rådets beslut 2018/937. Omvänt säkerställer detta system också att bland de ledamöter av Europaparlamentet som väljs från den unionsomfattande valkretsen kommer de som är bosatta i de mer folkrika medlemsstaterna att företrädas i större antal än de som är bosatta i medlemsstater med mindre befolkning, vilket i sak uppfyller det andra villkoret i artikel 1 andra strecksatsen i Europeiska rådets beslut 2018/937. Dessutom räknar Europaparlamentet med att antalet ledamöter av Europaparlamentet som skulle väljas från den unionsomfattande valkretsen skulle vara relativt litet (28 av totalt 733 ledamöter av Europaparlamentet). Den ändamålsenliga verkan av principen om degressiv proportionalitet i artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget bibehålls således.
39. Under alla omständigheter ankommer det på Europeiska rådet att enhälligt, på Europaparlamentets initiativ och med dess godkännande, i enlighet med artikel 14.2 andra stycket i EU-fördraget, fastställa det antal ledamöter av Europaparlamentet som ska väljas från den unionsomfattande valkretsen, som enligt dess uppfattning respekterar de principer som avses i artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget, och vid behov i enlighet därmed anpassa de principer för tillämpningen av denna bestämmelse som fastställs i artikel 1 i Europeiska rådets beslut 2018/937.

40. Det bör också påpekas, vilket redan har gjorts med avseende på de nationella valkretsarna, att kriteriet för att utse kandidater till de unionsomfattande listorna för en viss medlemsstat inte är medborgarskap utan bosättning (se artikel 20.2 b i EUF-fördraget och artikel 15.10 i Europaparlamentets förslag). Syftet med att inrätta avsnitt med tre positioner är att säkerställa att medborgare som röstar i medlemsstater med olika befolkningsstorlek är adekvat företrädda, utan att i förväg och på ett fast sätt fastställa positionen på listan för en kandidat som är bosatt i en viss medlemsstat. Det ankommer på varje europeisk valenhet att fastställa ordningen på kandidatlistan inom varje avsnitt med tre positioner på sin unionsomfattande lista (se artikel 15.10 i Europaparlamentets förslag).
41. Det återstår att undersöka om införandet av en unionsomfattande valkrets är förenligt med artikel 14.2 första stycket fjärde meningen i EU-fördraget, enligt vilken ”*[i]ngen medlemsstat får tilldelas fler än 96 platser*”.
42. För att kunna göra denna bedömning måste första och fjärde meningarna i artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget läsas tillsammans.
43. I första meningen i artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget föreskrivs det att ”*Europaparlamentet ska vara sammansatt av företrädare för unionens medborgare*”, vilket, så som anförts ovan (punkterna 30 och 31) respekteras både vad beträffar Europaparlamentets ledamöter som väljs från nationella valkretsar och dem som väljs från den unionsomfattande valkretsen.
44. Vidare ska begreppet ”*tilldelning*” av platser till medlemsstater, som förekommer i artikel 14.2 första stycket fjärde meningen i EU-fördraget, tolkas så att det finns en garanti för att varje medlemsstat har rätt till ett i förväg fastställt antal ledamöter av Europaparlamentet som är bosatta i den medlemsstaten, oberoende av valresultat. Denna garanti ges till varje medlemsstat genom artikel 3 i Europeiska rådets beslut 2018/937, vilket fattats i enlighet med artikel 14.2 andra stycket i EU-fördraget, där det för varje medlemsstat fastställs det antal ledamöter av Europaparlamentet som den tilldelas.

45. Det system som föreslagits av Europaparlamentet för val av ledamöter av Europaparlamentet från den unionsomfattande valkretsen innehåller emellertid inte någon sådan tilldelning för varje medlemsstat.
- För det första grundar sig systemet inte på kriteriet att en kandidat ska vara bosatt i en viss medlemsstat, utan på kriteriet att han eller hon ska vara bosatt i någon av de medlemsstater som tillhör någon av de tre grupper av medlemsstater som definieras i bilaga I till Europaparlamentets förslag.
 - För det andra står det varje europeisk valenhet fritt att fastställa ordningen på kandidatlistan inom varje avsnitt med tre positioner på sin unionsomfattande lista (artikel 15.10 i Europaparlamentets förslag).
 - För det tredje ska tilldelningen av platser till de unionsomfattande listorna på grundval av de samlade resultaten i den unionsomfattande valkretsen ske i enlighet med d'Hondts metod (artikel 15.12 i Europaparlamentets förslag).

46. Av alla dessa skäl är det omöjligt att i förväg fastställa antalet ledamöter av Europaparlamentet som är bosatta i en viss medlemsstat och som kommer att väljas från den unionsomfattande valkretsen. Fjärde meningen i artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget om tilldelning av platser till enskilda medlemsstater kan således inte tolkas så att den är tillämplig på ledamöter av Europaparlamentet som valts från den unionsomfattande valkretsen, utan endast på ledamöter av Europaparlamentet som valts från nationella valkretsar, eftersom det endast är med avseende på dessa ledamöter som platserna tilldelas vissa medlemsstater.
47. Denna slutsats bekräftas även av artikel 27.2 och 27.6 i Europaparlamentets förslag, enligt vilken lediga platser för ledamöter av Europaparlamentet som valts från den unionsomfattande valkretsen ska tillsättas med nästa kandidat på den lista över kandidater där den ledamot av Europaparlamentet vars plats har blivit vakant ursprungligen valdes i enlighet med rangordningen. Som regel kommer den nya ledamoten av Europaparlamentet således inte att vara bosatt i samma medlemsstat som den ledamot av Europaparlamentet vars mandat har upphört.
48. Mot bakgrund av ovanstående förefaller det som om upprättandet av en unionsomfattande lista i enlighet med Europaparlamentets förslag uppfyller villkoren i artikel 14.2 första stycket tredje och fjärde meningarna i EU-fördraget. Lagstiftaren skulle däremot kunna överväga om det vore lämpligt att förbättra utformningen av artikel 15 i Europaparlamentets förslag, till exempel för att stärka den geografiska balansen mellan de ledamöter av Europaparlamentet som ska väljas i den unionsomfattande valkretsen.

VI. PROCESSEN MED TOPPKANDIDATER

49. I skälen 8 och 9 i sitt förslag lägger Europaparlamentet fram en process med toppkandidater i syfte att välja kommissionens framtida ordförande, vilket Europaparlamentet kopplar till inrättandet av en unionsomfattande valkrets. Sammanfattningsvis framgår det av dessa skäl att de unionsomfattande listor som upprättas av europeiska valenheter bör toppas av varje politisk familjs kandidat till befattningen som kommissionens ordförande, som bör kunna ställa sig bakom ett gemensamt valprogram i alla medlemsstater. På grundval av en politisk överenskommelse mellan de europeiska politiska enheterna bör den toppkandidat vars europeiska politiska enhet sammantaget har fått det största antalet platser först få i uppdrag att bilda en koalitionsmajoritet i det nyvalda parlamentet när det gäller nomineringen av en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Vidare ska följande gälla: *”För att underbygga nomineringsprocessen bör Europeiska rådets ordförande samråda med nämnda ledare för de europeiska politiska enheterna och parlamentsgrupperna. Processen med toppkandidater skulle kunna formaliseras genom en politisk överenskommelse mellan de europeiska politiska enheterna och genom ett interinstitutionellt avtal mellan parlamentet och Europeiska rådet”*(se skäl 8 *in fine*).
50. Dessa skäl saknar sin motsvarighet i bestämmelserna i den normativa delen av förslaget till förordning. Det står klart att om de godtogs av rådet skulle de tolkas som ett uttryck för rådets politiska godkännande av den process som föreslagits av Europaparlamentet. Denna process är emellertid mycket problematisk ur rättslig synvinkel av följande skäl.
51. Första stycket i artikel 17.7 i EU-fördraget har följande lydelse:

”Med hänsyn till valen till Europaparlamentet och efter lämpligt samråd ska Europeiska rådet med kvalificerad majoritet föreslå Europaparlamentet en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Denna kandidat ska väljas av Europaparlamentet med en majoritet av dess ledamöter. Om denna kandidat inte får majoritet, ska Europeiska rådet med kvalificerad majoritet inom en månad föreslå en ny kandidat som ska väljas av Europaparlamentet i enlighet med samma förfarande.”

52. Bestämmelsens innehåll preciseras i förklaring nr 11³³, enligt vilken företrädare för Europaparlamentet och Europeiska rådet ”före Europeiska rådets beslut” ska ”hålla de samråd inom den ram som anses lämpligast”. Dessa samråd kommer ”att inriktas på kvalifikationerna hos kandidaterna till befattningen som kommissionens ordförande, med beaktande av valen till Europaparlamentet (...)”. Av förklaring nr 6³⁴ framgår dessutom följande: ”Vid valet av de personer som ska inneha befattningarna som Europeiska rådets ordförande, kommissionens ordförande och unionens höga representant (...) bör vederbörlig hänsyn tas till behovet av att respektera de geografiska och demografiska skillnaderna inom unionen och dess medlemsstater.”
53. Av detta följer för det första att det är Europeiska rådets uppgift att föreslå kandidaten till befattningen som kommissionens ordförande för Europaparlamentet. Rådet har ingen roll i denna process och kan således inte, i en akt som antas på grundval av artikel 223.1 i EUF-fördraget, genom skäl göra politiska åtaganden i frågor som enligt fördraget förbehålls Europeiska rådet.
54. För det andra har Europeiska rådet, inom den ram som fastställs genom artikel 17.7 i EU-fördraget och förklaringarna nr 6 och nr 11 (se punkt 52 ovan), stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Ett fastställande eller ett förstärkande av en praxis med toppkandidater, i enlighet med Europaparlamentets förslag, skulle emellertid allvarligt inskränka, eller rentav utesluta, detta utrymme för skönsmässig bedömning. Det faktum att Europaparlamentet sedan Lissabonfördragets ikraftträdande uppmanas att ”välja” och inte längre ”godkänna”, kommissionens ordförande, måste tolkas som ett uttryck för den politiska dimensionen av förbindelserna mellan Europaparlamentet och kommissionen, men har ingen inverkan på Europeiska rådets roll och befogenheter i förfarandet för utnämning av kommissionens ordförande³⁵.
55. Av det ovan anförda följer att den planerade processen med toppkandidater skulle innebära en genomgripande förändring av unionens konstitutionella struktur och den institutionella jämvikt som fastställs i fördragen, till nackdel för Europeiska rådet. Skälen 8 och 9 i Europaparlamentets förslag bör därför utgå.

³³ Som fogas till slutakten från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget.

³⁴ Som fogas till slutakten från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget.

³⁵ I detta avseende, se även yttrandet från rådets juridiska avdelning av den 15 mars 2016, dok. 7038/16, punkterna 27–31.

VII. SLUTSATSER

56. Mot bakgrund av det ovanstående anser juridiska avdelningen följande:

- a) Det kan hävdas att den akt som ska antas enligt artikel 223.1 i EUF-fördraget omfattas av en befogenhet som unionen har när det gäller dess funktion, vilken på grund av sin natur endast kan utövas av unionen själv. Då Europaparlamentets förslag emellertid inte föreskriver någon helt enhetlig valordning, utan också fastställer vissa gemensamma principer måste lagstiftarens val i fråga om intensiteten i dess regleringsåtgärder motiveras på lämpligt sätt.
- b) Den föreslagna unionsomfattande valkretsen är förenlig med artikel 14.2 första stycket i EU-fördraget.
- c) Skälen 8 och 9 i Europaparlamentets förslag om processen med toppkandidater för att välja kommissionens framtida ordförande skulle på ett genomgripande sätt, till nackdel för Europeiska rådet, förändra unionens konstitutionella struktur och den institutionella jämvikt som fastställs i fördragen och de bör därför utgå.