



Revidering av direktivet om unionsmedborgares rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet

Justitiedepartementet

2022-01-19

Dokumentbeteckning

COM (2021) 732

Kommissionens förslag till revidering av rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare

Sammanfattning

Den 25 november 2021 antog kommissionen ett förslag till revidering av rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 med avseende på vissa närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare. Det huvudsakliga syftet med förslaget är enligt kommissionen att förbättra tillhandahållandet av information om hur unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare ska gå tillväga för att rösta och kandidera i val till Europaparlamentet och att förbättra utbytet av relevant information om dessa medborgare mellan medlemsstaterna. Ett förbättrat informationsutbyte syftar bl.a. till att motverka dubbel röstning och dubbel kandidatur i val till Europaparlamentet. Förslaget innebär bl.a. att en tidsfrist införs för när informationsutbytet mellan medlemsstaterna senast ska påbörjas, att unionsmedborgarna proaktivt ska få information om hur de ska gå tillväga för att rösta och kandidera i val till Europaparlamentet och att informationen ges på två språk. Syftet är att stötta dessa medborgare i utövandet av deras rättigheter och att skydda valens integritet.

Regeringen är överlag positiv till kommissionens förslag, som till övervägande del rör frågor av organisatorisk eller teknisk karaktär.

Demokratin måste dock även fortsatt tillåtas fungera på delvis skilda sätt i de olika medlemsstaterna. En grundläggande förutsättning för att Sverige ska kunna godta ändringar i direktivet är att de nya bestämmelserna inte kommer i konflikt med våra grundlagar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Grundläggande bestämmelser om val till Europaparlamentet finns i akten om allmänna direkta val av företrädarna i Europaparlamentet, som utgör bilaga till rådets beslut av den 20 september 1976, med senare ändringar, den s.k. valrättsakten (Akten om allmänna direkta val av ledamöter i Europaparlamentet, EGT L 278, 8.10.1976, s. 5, ändrad genom rådets beslut 93/81/Euratom, EKSG, EEG om ändring av akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet, EGT L 33, 9.2.1993, s. 15, och rådets beslut 2002/772/EG, Euratom av den 25 juni 2002 och av den 23 september 2002, EGT L 283, 21.10.2002, s. 1). Denna reglering bygger i huvudsak på att förfarandet ska följa nationella regler i varje medlemsstat men att vissa minimiregler behövs på EU-nivå. Den 7 juni 2018 nåddes en politisk överenskommelse i rådet om ändringar i valrättsakten. Europaparlamentet lämnade sitt godkännande den 4 juli 2018. Rådet antog den 13 juli 2018 beslutet (EU, Euratom) 2018/994 om ändring av akten om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet, som utgör en bilaga till rådets beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom av den 20 september 1976, förkortat ändringsbeslutet (bilaga 4). Ändringsbeslutet, som kompletterar den befintliga valrättsakten, ska godkännas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella krav. Medlemsstaterna ska därefter anmäla till rådets generalsekretariat när de förfaranden som är nödvändiga för godkännandet har slutförts. Beslutet träder i kraft dagen efter det att rådets generalsekretariat tagit emot den sista anmälan, vilket ännu inte skett. Sverige gav in sin anmälan i februari 2019.

På EU-nivå finns även vissa bestämmelser om val till Europaparlamentet i artikel 22.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och i rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 med avseende på vissa närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare, EGT L 329, 30.12.93, s. 34, ändrad genom rådets direktiv 2013/1/EU om ändring av direktiv 93/109/EG med avseende på vissa närmare bestämmelser för valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare, EUT L 26, 26.1.2013, s. 27.

I kommissionens politiska riktlinjer 2019–2024 tillkännagavs att ”A New Push for European Democracy” är en prioriterad fråga för kommissionen. Den 3 december 2020 presenterade kommissionen Handlingsplanen för

europaisk demokrati där kommissionen uttryckte sin avsikt att stärka skyddet för valprocesser och föreslå en ny operativ EU-mekanism för att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna och tillsynsmyndigheter. I medborgarskapsrapporten 2020 uppgav kommissionen att en uppdatering av rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 med avseende på vissa närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare skulle föreslås. Kommissionen tillkännagav i sitt arbetsprogram 2021 att den hade för avsikt att lägga fram ett lagstiftningsinitiativ för att förbättra dessa medborgares valrättigheter.

Den 25 november 2021 antog kommissionen förslaget till en revidering av rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 med avseende på vissa närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare. Enligt kommissionen innebär förslaget att de nuvarande reglerna uppdateras, förtydligas och förstärks för att hantera de svårigheter som dessa medborgare står inför, i syfte att säkerställa ett brett och inkluderande deltagande i valet till Europaparlamentet 2024, stötta dessa medborgare i utövandet av deras rättigheter och skydda valens integritet.

Förslaget bygger på den information kommissionen under lång tid inhämtat genom kommissionens särskilda genomförandegrupp för direktiven, expertgruppen för valfrågor och ytterligare två gemensamma möten för det tvärvetenskapliga europeiska valsamarbetet och expertgruppen i valfrågor.

1.2 Förslagets innehåll

Det huvudsakliga syftet med kommissionens förslag är att förbättra tillhandahållandet av information om hur unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare ska gå tillväga för att rösta och kandidera i val till Europaparlamentet och förbättra utbytet av relevant information om dessa medborgare mellan medlemsstaterna. Syftet är också att genom förbättrat informationsutbyte motverka dubbel röstning och dubbel kandidatur i val till Europaparlamentet.

Enligt kommissionen har de unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare fortfarande svårt att utöva sina valrättigheter i val till Europaparlamentet. Det handlar om svårigheter att få korrekt information om hur man röstar och kandiderar, betungande registreringsprocesser och problem med avregistrering från röstlängden i ursprungsmedlemsstaten. Det handlar även om svårigheter i informationsutbytet mellan medlemsstaterna avseende registrerade väljare och kandidater i syfte att motverka dubbel röstning och dubbel kandidatur, bl.a. som en följd av att den information som behöver överföras finns tillgänglig vid olika tidpunkter i medlemsstaterna.

1.2.1 Förslag som syftar till att underlätta tillhandahållandet av information till unionsmedborgare

Kommissionens förslag innebär att det ställs högre krav på tillhandahållandet av information till unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare. Förslaget innebär att medlemsstaterna ska utse en myndighet som proaktivt informerar dessa medborgare om förutsättningarna och de detaljerade reglerna kring registrering för att rösta och kandidera i val till Europaparlamentet. Myndigheten ska bl.a. informera om status för registreringen samt datum, plats och tillvägagångssätt för röstning. Information ska även ges om rättigheter och skyldigheter för väljare och kandidater, särskilt om regleringen kring förbudet mot dubbel röstning och dubbel kandidatur. Informationen ska lämnas på bosättningsmedlemsstatens språk och på minst ytterligare ett officiellt EU-språk vilket ska förstås av den största gruppen unionsmedborgare som är bosatt i medlemsstaten. Informationen ska förmedlas på ett enkelt och klart språk, och vara tillgänglighetsanpassad för äldre personer och personer med funktionsvariationer.

Kommissionens förslag innebär vidare att standardiserade mallar enligt bilaga I och II ska användas för den försäkran som ska avges när unionsmedborgaren registrerar sig som väljare eller kandidat. Syftet är att minska de administrativa hinder som unionsmedborgare möter.

1.2.2 Förslag som syftar till att förbättra utbytet av relevant information mellan medlemsstaterna

Kommissionens förslag innebär att medlemsstaterna, utöver de uppgifter som enligt nuvarande ordning utbyts avseende unionsmedborgarna i fråga (dvs. information som är nödvändig för att motverka dubbel röstning och dubbel kandidatur enligt artikel 4 och som anges i artikel 13 i direktivet), också ska utbyta information om personnummer eller typ av identitets- eller resehandling och registreringsdatum. I förslaget hänvisas till de s.k. elektroniska medel som kommissionen erbjuder medlemsstaterna att använda i syfte att bidra till ett säkert informationsutbyte. Kommissionen föreslås få befogenhet att anta delegerade akter för att definiera ansvar och skyldigheter med koppling till driften av de elektroniska medel i vilka informationen utbyts. Syftet med förslaget är att effektivisera och strömlinjeforma det nuvarande systemet för informationsutbyte. Förslaget innebär också att en tidsfrist ska införas för medlemsstaternas informationsutbyte. Det föreslås att bosättningsmedlemsstaten ska påbörja tillhandahållandet av information senast sex veckor före den första dagen i valperioden. Medlemsstaterna ska säkerställa att informationsutbytet inte leder till att unionsmedborgaren hindras från att rösta och kandidera i andra val än till Europaparlamentet.

Kommissionens förslag innebär att det införs krav på en regelbunden övervakning och rapportering av medlemsstaternas genomförande av direktivet. Sådana rapporter ska innehålla relevanta statistiska uppgifter om unionsmedborgares deltagande i egenskap av väljare eller kandidat i val till Europaparlamentet. Medlemsstaterna förväntas förbättra insamlingen av uppgifter om antalet unionsmedborgare som är registrerade som väljare och kandidater och om antalet unionsmedborgare som har utnyttjat sin rösträtt. Tillämpningen av direktivet ska utvärderas inom två år efter valet till Europaparlamentet 2029.

I enlighet med principen om icke-diskriminering föreslås att medlemsstaterna ska säkerställa att unionsmedborgare har tillgång till samma röstningsformer som medlemsstatens egna medborgare har i val till Europaparlamentet, t.ex. förtidsröstning, brevröstning och elektronisk röstning.

Många av förslagen i övrigt innebär i stor utsträckning en modernisering av språket, bl.a. föreslås anpassningar till ett könsneutralt språk och en uppdatering av hänvisningar till EUF-fördraget.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förfarandet vid val till Europaparlamentet regleras i vallagen (2005:837). Mera detaljerade bestämmelser finns i valförordningen (2005:874). Vallagen och valförordningen kan behöva ändras med anledning av kommissionens föreslagna ändringar, särskilt när det gäller de förslag som rör informationsutbyte mellan medlemsstater inför val till Europaparlamentet i syfte att förhindra dubbel röstning. Tillkommande reglering kan även behövas i lagstiftning som rör t.ex. behandling av personuppgifter. En noggrann analys av hur svensk rätt förhåller sig till förslaget måste göras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte har någon påverkan på EU:s budget.

Eventuella förändringar i valförfarandet med anledning av förslagen kräver anpassningar av arbetsrutiner och it-administrativt stöd hos bl.a. Valmyndigheten. Det är för tidigt att säkert bedöma om förslaget får några konsekvenser när det gäller statens budget. Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget inte har någon påverkan på EU:s budget.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar i huvudsak kommissionens förslag till en revidering av direktivet för att hantera de svårigheter som unionsmedborgare kan stå inför när de utnyttjar sin rätt att rösta och kandidera i val till Europaparlamentet i en medlemsstat där de är bosatta men inte är medborgare. Regeringen ställer sig bakom ambitionen att säkerställa ett ökat och mer inkluderande deltagande redan från och med valet till Europaparlamentet 2024 och stötta dessa medborgare i utövandet av deras rättigheter samt att skydda valens integritet.

Regeringen är överlag positiv till kommissionens förslag, som till övervägande del rör frågor av organisatorisk eller teknisk karaktär. De tidsfrister för informationsöverföring till kontaktmyndigheter som föreslås kan dock framstå som något långtgående och i förlängningen riskera att påverka de nationella bestämmelserna om bl.a. upprättande av röstlängder.

En grundläggande förutsättning för att Sverige ska kunna godta ändringar i direktivet är att de nya bestämmelserna inte kommer i konflikt med våra grundlagar. Det är för valens legitimitet och medborgarnas förtroende för valförfarandet viktigt att de nationella inslagen i valförfarandet, t.ex. den fria nomineringsrätten och tidsfrister som rör röstlängden och möjligheten att ställa upp som kandidat i val, inte urholkas i allt för hög grad med hänvisning enbart till syftet att minska risken för dubbel röstning och dubbel kandidatur i valet till Europaparlamentet. Det är viktigt att demokratin även fortsatt tillåts att fungera på delvis skilda sätt i de olika medlemsstaterna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

I artikel 20 i EUF-fördraget fastställs unionsmedborgarskapet. Av artiklarna 20.2 b och 22.2 i EUF-fördraget och artikel 39 i EU:s stadga om de

grundläggande rättigheterna framgår att unionsmedborgare har rätt att rösta och ställa upp som kandidater vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta på samma villkor som medborgare i den medlemsstaten.

I artikel 22.2 i EUF-fördraget anges att rådet kan anta närmare bestämmelser om dessa rättigheter genom enhälligt beslut i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet. I rådets direktiv 93/109/EG fastställs sådana närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen anför kommissionen att rätten för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare att delta i val till Europaparlamentet fastställs i EUF-fördraget och utgör en del av deras rättigheter som unionsmedborgare. Den rättsliga ramen för dessa medborgares rösträtt och valbarhet bestäms i samverkan mellan EU och medlemsstaternas nationella reglering.

EU agerar för att genomföra fördragets princip om fastställande av rätten att rösta och vara valbar vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare, särskilt genom rådets direktiv 93/109/EG. Eftersom gränsöverskridande frågor ligger utom räckhåll för enskilda medlemsstater kan problemen som identifierats inte lösas av medlemsstaterna var för sig, utan kan endast uppnås gemensamt på EU-nivå. Enligt kommissionen går de föreslagna åtgärderna inte heller utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det långsiktiga målet att utveckla och stärka EU:s demokrati.

Regeringen anser att grundläggande bestämmelser om val till Europaparlamentet även fortsatt bör regleras i unionsrätten. I enlighet med vad som framförs i avsnitt 2.1 är regeringen något tveksam till förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens avsikt är att förslagen ska vara fullt implementerade i medlemsstaterna senast de 31 maj 2023, dvs. ca ett år före valet till Europaparlamentet 2024.

4.2 Fackuttryck/termer

–