

Juridiska fakultetsstyrelsen
Docent Bengt Lundell
Professor Vilhelm Persson
Professor Henrik Wenander

Regeringskansliet

Remiss: 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

Ju2022/02132

Juridiska fakultetsstyrelsen, som har anmodats att yttra sig över rubricerat förslag, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av docenten Bengt Lundell samt professorerna Vilhelm Persson och Henrik Wenander

Förslaget syftar till att stärka den demokratiska och gränsöverskridande dimensionen i valet till Europaparlamentet samt att förbättra Europaparlamentets funktionssätt och unionens styrning. Särskilt föreslås dels att det inrättas en valkrets som är gemensam för hela EU, dels att regler om genomförandet av val till Europaparlamentet harmoniseras.

Inledningsvis kan nämnas att Fakultetsstyrelsen hade uppskattat om förslaget, som normalt sett sker, hade bifogats till anmodan till remissyttrande. Det hade varit arbetsbesparande och eliminerat risker för att fel dokument kommenteras.

Övergripande kommentarer

Sammantaget anser fakultetsstyrelsen att det skulle krävas omfattande beredning av förslaget innan det skulle kunna genomföras. I nuvarande utformning avstyrker fakultetsstyrelsen därför förslaget.

Fakultetsstyrelsen uppfattar förslaget till stor del som konstitutionellt i den meningen att det rör grundläggande förhållanden mellan medlemsstaterna och EU-parlamentet samt detta parlaments roll. Det gäller särskilt införandet av den gemensamma valkretsen samt reglerna för hanteringen av kandidatlistorna till denna valkrets. Effekterna av dessa regler behöver diskuteras och analyseras betydligt bredare och djupare än det är möjligt att göra inom ramen för detta remissyttrande. Fakultetsstyrelsen ser det inte heller som sin uppgift att ta ställning till sådana delvis politiska överväganden, som därtill omfattar komplexa frågor om förhållandet mellan medlemsstaterna och unionen. Yttrandet kommer därför

begränsas till att mer kommentera vissa delar av förslaget till rättsakt ur svensk offentlighetsrättslig synvinkel.

Vad gäller förslaget till gemensamma regler för val till Europaparlamentet anser Fakultetsstyrelsen generellt sett att det mer noggrant bör undersökas i vad mån sådana är nödvändiga. Val förrättas relativt sällan. Om olika regler tillämpas vid olika val ökar det risken för sammanblandning och fel. Därför bör utgångspunkten vara att regleringen av olika slags val ska vara så lika som möjligt. Detta talar emot att harmonisera förfarandet för val till Europaparlamentet, eftersom det då kommer att avvika från den svenska vallagstiftningen.

Om syftet med förslaget har varit att åstadkomma ett valsysteem som är transparent och lättförståeligt för unionsmedborgarna, anser fakultetsstyrelsen tyvärr att detta syfte inte har uppnås. Redan det grundläggande systemet med två olika röster förefaller relativt svårtillgängligt. Vidare ges exempelvis i artikel 2 åtskilliga och relativt snåriga definitioner av olika politiska grupperingar (politiska partier, sammanslutningar av väljare, europeiska koalitioner av sådana partier respektive sammanslutningar, europeiska politiska partier, europeiska sammanslutningar av väljare, europeiska valkoalitioner, politiska allianser, europeiska valenheter samt unionsomfattande listor). Reglerna om undantag från valtrösklar (artikel 13.4) och fördelningen av kandidater mellan olika grupper av länder (artikel 15.9 och 10) är andra exempel på regler som förefaller svårtillgängliga. Ett system med två röster, varav den som avser den unionsomfattande valkretsen ska ske på en unionsomfattande lista i tre positioner (artikel 15.9), framstår alltså över lag som svårbegripligt.

För en svensk läsare försvåras också läsningen av att den svenska översättningen av förslaget inte alltid använder samma terminologi som normalt sett används i svenska sammanhang. Exempelvis används i förslaget termerna ”utnämning av valdistrikt”, ”trösklar” och ”lotteri”. Termen ”valprovning” används dessutom på ett annat sätt än i svensk rätt. Om förslaget skulle föras vidare bör den svenska terminologin ses över.

Nedan ges närmare kommentarer till innehållet i vissa av de föreslagna artiklarna.

Artikel 4.1

Fakultetsstyrelsen anser inte att det av förslaget helt tydligt framgår om avsikten är att åldersgränsen för rösträtt för val till Europaparlamentet ska vara 16 år i hela EU eller om medlemsstater kan besluta att gränsen ska vara 17 eller 18 år. Detta bör tydliggöras.

Om avsikten är att det ska vara obligatoriskt att ha 16 år som gräns, noterar Fakultetsstyrelsen att det avviker från vad som sedan länge har ansetts lämpligt i Sverige. Fakultetsstyrelsen anser vidare att rösträttsåldern i allmänhet bör sammanfalla med valbarhetsåldern.

Artikel 7.1

Formuleringen ”lika tillgång” kan eventuellt uppfattas som att allt material, alla hjälpmedel och alla lokaler ska vara precis lika tillgängliga oavsett funktionsnedsättning. Det är kanske i praktiken inte helt realistiskt och kan riskera

att väcka överdrivna förhoppningar. I så fall bör förslaget hellre ta sikte på att likvärdiga eller goda förutsättningar ska erbjudas.

Artikel 8.2

I förslaget ges medlemsstaterna möjlighet att använda elektroniska system eller internetsystem. Fakultetsstyrelsen är skeptisk till att det är möjligt att utforma sådana system så att de blir tillräckligt tillförlitliga och säkra mot obehörig påverkan.

Artikel 9.1

Enligt förslaget ska röstlängden vara upprättad senast 14 veckor före valdagen. Fakultetsstyrelsen anser att detta är en relativt lång tid, vilket ökar andelen inkorrekta uppgifter i röstlängden.

Artikel 10

Som fakultetsstyrelsen uppfattat det, innebär förslagets användning av ”ska uppnås” att det görs obligatoriskt för medlemsstater att ha system för kvotering på kandidatlistor och att ha system för hantering av klagomål vid misstankar om avvikelser från kvoteringsystemen. Fakultetsstyrelsen anser att såväl kvoteringsystem som system för klagomål väcker åtskilliga principiella frågor, inte minst vad gäller partiets självständighet i förhållande till staten. Utifrån förslaget till rättsakt är det exempelvis oklart hur den nationella eller europeiska valmyndigheten ska hantera klagomål och vilka följder som kan uppkomma.

Enligt fakultetsstyrelsen är det en grundläggande princip i demokratiska val att de deltagande partierna själva får bestämma vilka kandidater som ska föreslås och i vilken ordning. Undantag från detta behöver vara väl avvägda. Därför skulle det vara en omfattande och svår uppgift att utforma och införa sådana system utan att det skulle begränsa partierna på ett alltför långtgående sätt.

Artikel 11.2

I förslaget framhålls id-kortsnummer eller passnummer särskilt. Ur svensk synvinkel är det relativt ovanligt identifikationssätt. Det normala får anses vara personnummer.

Artikel 12.4

I den föreslagna bestämmelsen används termen ”sluten lista”. Den definieras inte i den föreslagna rättsakten. Enligt fakultetsstyrelsens mening bör innebörden av termen klargöras.

Artikel 17

Förslaget innebär en reglering av genomförandet av valkampanjer. Enligt fakultetsstyrelsen ter sig redan ambitionen att införa sådan reglering märklig ur svensk synvinkel. Det skulle behövas en djupgående tryck- och yttrandefrihetsrättslig analys innan sådan reglering skulle kunna införas. Särskilt svårt skulle det vara att motivera en gräns för när kampanjer får inledas.

Även om det skulle anses nödvändigt och proportionerligt att införa sådana regler uppkommer frågor om vad som ska anses vara valkampanjer och hur de ska avgränsas från annan opinionsbildning. Detta framgår inte tydligt i det nuvarande förslaget. Förslaget är inte heller tydligt exempelvis vad avser vilket material som ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning och på vilka sätt det ska vara tillgängligt (artikel 17.3).

Förslaget om att förbjuda frågor om röstavsikter (artikel 17.7) är formulerat så att det inte framgår vem som omfattas av förbudet. Förslaget innebär en inskränkning av yttrandefriheten och informationsfriheten och framstår som främmande för svensk rättstradition. Syftet med begränsningen är oklar, liksom hur den ska genomdrivas i praktiken.

Artikel 19

Fakultetsstyrelsen ser betydande praktiska problem med förslaget i artikel 19.1 om att ha den 9 maj som gemensam valdag. Det svenska valadministrativa systemet är uppbyggt utifrån att val hålls på söndagar, bland annat för att lokaler (inte minst skolor) finns mer tillgängliga då och att det är enklare att rekrytera funktionärer. Den 9 maj kan infalla både på en vardag och på en helgdag. Den föreslagna förändringen skulle kunna kräva stora resurser.

Förslaget i artikel 19.2 om att begränsa politisk verksamhet i anslutning till vallokalerna överensstämmer visserligen med vad som redan gäller i Sverige nu. Undantaget för ”verksamhet som anordnas för att fira Europadagen i medlemsstaterna” framstår dock som olämpligt. Till att börja med är EU-medlemskapet som sådant en politisk fråga, och det kommer troligen att finnas ett antal kandidater till valet till Europaparlamentet som i olika grad motsätter sig Europasamarbetet. Vidare framstår det som lätt att kringgå förbudet mot politisk verksamhet vid vallokalerna genom att utforma politiska möten med mera som firande av Europadagen.

Förslaget i artikel 19.5 om att medlemsstaterna får göra valdagen till nationell helgdag framstår som olämpligt. Det är svårt att se något rättsligt stöd för att EU-rätten ska bestämma vilka dagar som ska vara helgdagar i medlemsstaterna. Om det rör sig om ett konstaterande av vad som redan gäller är bestämmelsen överflödigt.

Artikel 25

Det bör ges en tydligare beskrivning av vad extern parlamentarisk verksamhet innebär. Fakultetsstyrelsen finner det för övrigt något överraskande att förhållandena i denna artikel och i artikel 26 regleras tillsammans med reglerna om genomförandet av själva valet.

Enligt delegation

Vilhelm Persson

Henrik Wenander