

U 74/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ändring av rådets direktiv (direktiven om unionsmedborgarnas rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet och vid kommunala val)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 25 december 2021 om ändring av rådets direktiv (direktiven om unionsmedborgarnas rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet och vid kommunala val) samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 13 januari 2022

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Konsultativ tjänsteman Heini Huotarinen

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2021/1327

EU/2021/1331

11.1.2022

**FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV RÅDETS DIREKTIV OM RÖSTRÄTT VID VAL TILL
EUROPAPARLAMENTET FÖR UNIONSMEDBORGARE OCH TILL ÄNDRING AV
RÅDETS DIREKTIV OM RÖSTRÄTT VID KOMMUNALA VAL**

1 Allmänt

Europeiska kommissionen publicerade den 25 november 2021 ett lagförslag om reform av lagstiftning som gäller EU:s val (s.k. valpaket). Paketet innehåller följande förslag:

- Meddelande från kommissionen om skydd av valintegriteten och främjande av demokratisk delaktighet (KOM(2021) 730 final)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam (KOM(2021) 731 final)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningen om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser (KOM(2021) 734 final, förordning nr 1141/2014), s.k. partiförordning)
- Förslag till ändring av rådets direktiv om rösträtt vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare (KOM(2021) 732 final, ursprunglig 93/109/EC)
- Förslag till ändring av rådets direktiv om rösträtt vid kommunala val för rörliga unionsmedborgare (KOM(2021) 733 final, ursprunglig 94/80/EC)

Syftet med kommissionens valpaket är att trygga fria och rättvisa val i Europa samt att främja den europeiska demokratin. Förslagen hör till EU:s handlingsplan för demokrati som kommissionen offentliggjorde i december 2020 (E 12/2021 rd). Handlingsplanen för demokrati betonar demokrati, rättsstaten och grundläggande fri- och rättigheter som en grund som EU har byggts på. Den innehåller tre omfattande ärendehelheter: fria och rättvisa val samt starkt demokratiskt deltagande, stöd för fria och oberoende mediers frihet samt att motverka desinformation. Tanken är att demokratiska system innehåller sårbarheter och att samhällenas krismotståndskraft ska kunna stärkas genom medel som följer handlingsplanen. Enligt handlingsplanen för demokrati ska åtgärderna införas 2023 så att de är i bruk i valet till Europaparlamentet 2024. Kommissionen har i sin medborgarskapsrapport 2020 behandlat tematiken i anknytning till förslagen, såsom utmaningar som gäller genomförandet av valrättigheter och politiska rättigheter för rörliga EU-medborgare.

Kommissionen gav ut samtidigt med lagstiftningsförslagen ett meddelande om skydd av valintegriteten och främjande av demokratisk delaktighet. Det är fråga om verksamhet för att iakttä gemensamma principer och värderingar. Enligt meddelandet utmanas demokratin nu också av nya hot som den digitala revolutionen för sin del stärker. Situationen bedöms bli sämre, om inte Europeiska unionen och dess medlemsstater tar sitt ansvar för att säkerställa verkställandet av medborgarnas valrättigheter och politiska rättigheter, demokratisk dialog samt en tydlig och förutsägbar lagstiftning. Ett mål för valpaketet är att stödja rörliga EU-medborgares deltagande i val. Kommissionen antog sitt föregående valpaket 2018.

Förslagen till transparens och inriktning när det gäller politisk reklam samt reformen av stadgar för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser behandlas i en skrivelse som antas samtidigt.

I skrivelsen behandlas förslag om reform av direktiv som gäller rösträtt och valbarhet i valet till Europaparlamentet och kommunala val för de EU-medborgare som bor i en annan medlemsstat än sitt hemland (s.k. rörliga EU-medborgare). Syftet är att med förslagen stödja ett omfattande genomförande av rörliga EU-medborgares rösträtt och rätt till inflytande.

Rörliga EU-medborgare har rätt att rösta och ställa upp som kandidater i valet till Europaparlamentet och kommunala val i den medlemsstat där de bor. Rörliga medborgares röstningsprocent är emellertid ofta lägre än röstningsprocenten bland andra medborgare i medlemsstaten. Detta beror delvis på medlemsstaternas komplicerade registreringsprocesser eller på att rörliga EU-medborgare inte får tydlig information om sina rättigheter. Utmaningar ses även i fråga om informationsutbyte som sker mellan medlemsstaterna och som gäller registrerade väljare och kandidater i valet till Europaparlamentet och vars syfte är att förhindra att medborgare röstar flera gånger.

Kommissionen har som mål att de föreslagna ändringarna ska träda ikraft för valet till Europaparlamentet 2024.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Förslag till ändring av rådets direktiv om rösträtt vid kommunala val för rörliga unionsmedborgare (COM(2021) 733 final, ursprunglig 94/80/EC)

Kommissionen föreslår i artikel 12 i sitt förslag till direktiv som gäller kommunala val att tillgången till rörliga EU-medborgares valuppgifter ska underlättas. Syftet är att i artikeln förplikta medlemsstaterna att utse ansvariga myndigheter och föreskriva om deras skyldigheter att informera rörliga EU-medborgare som har registrerat sig i tid som väljare eller kandidater om följande särskilda och skräddarsydda uppgifter:

- a) registreringsstatus;
- b) (när de är tillgängliga), valets datum, omröstningssätt och platser där man kan rösta;
- c) relevanta regler som gäller väljarna och kandidaternas rättigheter och skyldigheter, inklusive förbud och inkompatibiliteter, samt påföljder som tillämpas vid överträdelse av regler som gäller valet;
- d) medel att få mer information om anordnande av val, inklusive kandidatförteckningen.

För att säkerställa konsekvent verksamhet har förslaget som syfte att utvidga de krav på kvalitet som gäller tillgänglighet för att omfatta den officiella valinformation som medlemsstaterna sänder till EU:s rörliga medborgare. Förutom att information ska lämnas på ett officiellt språk i bosättningsstaten ska information lämnas även på ett sådant officiellt EU-språk som den största delen av de EU-medborgare som vistas i dess territorium i stor omfattning förstår. Förslaget ställer krav på tillgänglighet för den information som ges till medborgare med funktionshinder och äldre medborgare.

För att minska den administrativa bördan ska förslaget till direktiv (artikel 8 och 9) införa standardiserade modeller för officiella anmälningar som rörliga EU-medborgare ska göra för att

registrera sig som väljare och kandidater. Uppgifterna ska kompletteras med kontaktuppgifter som medlemsstaterna kan använda för att uppfylla sin anmälningsskyldighet. I och med ändringen skulle medlemsstaterna därmed också kunna använda elektroniska kanaler för direkt kommunikation till rörliga EU-medborgare.

Enligt förslaget till direktiv (artikel 8.5) ska man förhindra att rörliga EU-medborgare kan strykas från en vallängd endast eftersom de har anmält sig som väljare i kommunala val i sin bopättningsstat.

Enligt artiklar 2, 8 och 9 i direktivet ska befogenhet att anta delegerade akter delegeras till kommissionen för att säkerställa att förteckningen över grundläggande lokala förvaltningsenheter hålls uppdaterad och att mallar för anmälningar, med vilka rörliga EU-medborgare officiellt registrerar sig som väljare eller kandidater, fortfarande innehåller relevanta uppgifter. I artikel 16 i direktivet föreskrivs enligt delegerade befogenheter.

Enligt principen om icke-diskriminering kräver artikel 10 i direktivet att medlemsstaterna ska säkerställa rörliga EU-medborgares lika tillgång till alla omröstningssätt som är tillgängliga för medlemsstaternas egna medborgare i kommunala val.

I artikel 8.3 utgår uttrycket ”automatiskt”, vilket är enhetligt med de bestämmelser i den allmänna dataskyddsförordningen som gäller begränsningar av automatiserat beslutsfattande. För att säkerställa att medborgarna i medlemsstaterna har lika möjligheter att få information, ska medlemsstaterna dessutom meddela rörliga EU-medborgare om att de har strukits ur vallängden, om det finns en sådan skyldighet angående medlemsstaternas egna medborgare.

I förslaget föreslås även en ändring av direktivets artikel 11.1 så att medlemsstaterna förpliktas att använda ett tydligt språk då de meddelar rörliga EU-medborgare om statusen för deras registrering som väljare. Omfattningen av den skyldighet som ålagts för medlemsstaterna ska utredas. Enligt en ny punkt i artikel 11 i direktivet ska väljarna och kandidaterna med stöd av direktivets artikel 3 på samma villkor som medlemsstatens medborgare ha rätt att korrigera eventuella inkonsekvenser eller fel i de uppgifter som ingår i vallängder eller listor över kandidater.

I artikel 14 i direktivet förutsätts att medlemsstaterna regelbundet övervakar genomförandet och rapporterar om det. I artikel 15 i direktivet föreskrivs om en utvärdering av tillämpningen av direktivet inom två år efter valet till Europaparlamentet 2029.

2.2 Förslag till ändring av rådets direktiv om rösträtt vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare (COM(2021) 732 final, ursprunglig 93/109/EC)

Kommissionen föreslår i artikel 12 i sitt förslag till direktiv angående valen till Europaparlamentet att det ska bli lättare att få valuppgifter om rörliga EU-medborgare genom att föreskriva om strängare krav för inlämning av valuppgifter till EU-medborgare. Artikel 12 ska förplikta medlemsstaterna att utnämna ansvariga myndigheter, vars skyldighet är att informera rörliga EU-medborgare som bor i deras territorium om förutsättningar och detaljerade regler för registrering som väljare eller kandidat i valet till Europaparlamentet.

I artikel 12 i direktivet föreskrivs om vilken skyldighet myndigheter, som utnämns av medlemsstaten, har att informera rörliga EU-medborgare som har registrerat sig som väljare eller kandidater om följande särskilda och skräddarsydda uppgifter:

a) registreringens status;

- b) valets datum och omröstningssätt och -plats;
- c) relevanta föreskrifter som gäller väljare och kandidater, inklusive förbud samt inkompatibiliteter och tillämpliga påföljder vid överträdelse av valregler;
- d) medel för att få ytterligare uppgifter om anordnande av val, inklusive kandidatförteckningen.

Enligt förordningen (EU) 2018/1724 (förordningen om en gemensam digital servicekanal för tillhandahållande av information) ska medlemsstaterna säkerställa att användarna på nationella webbplatser har enkel tillgång till korrekt, aktuell och tillräckligt utförlig information om deltagande i val till Europaparlamentet. Förutom att information ska ges på de officiella språken i den medlemsstat som är bosättningsstaten, ska information för att öka tillgängligheten och förbättra tillgången till information också ges på sådana officiella EU-språk som en stor del av de unionsmedborgare som vistas i medlemsstatens territorium i stor omfattning förstår, enligt kvalitetskraven i artikel 9 i ovan nämnda förordning (EU) 2018/1724.

I fortsättningen kan medlemsstaterna kommunicera direkt med rörliga EU-medborgare med hjälp av elektroniska kommunikationskanaler. Detta skulle vara möjligt med hjälp av kontaktuppgifter och andra förändrade uppgifter som i och med ändringarna blir tillgängliga och som ska förutsättas av rörliga EU-medborgare för att de ska kunna registrera sig som väljare och kandidater. Förslaget ställer krav på tillgänglighet för den information som ges till medborgare med funktionshinder och äldre medborgare.

För att minska administrativa hinder ska direktivförslaget (artikel 9 och 10) införa standardiserade modeller för officiella anmälningar som rörliga EU-medborgare ska göra för att registrera sig som väljare och kandidater. För att underlätta identifieringen av EU-medborgare, enligt den korrekthetsprincip som fastställs i artikel 5.1 d i allmänna dataskyddsförordningen, ska uppgifterna kompletteras med personbeteckning eller alternativt med identitetskort eller resedokument och dess serienummer. Anmälan ska också innehålla kontaktuppgifter, med vilka medlemsstaterna kan uppfylla sin underrättelseskyldighet.

Syftet är att med ändringar av artikel 13 i direktivet förenkla det nuvarande systemet för informationsutbyte som gäller rörliga EU-medborgares valrättigheter. Åtgärder som genomförs för detta är bland annat utarbetande av en individuell uppgiftshelhet som läggs fram i bilaga III. Förutom nuvarande uppgifter ska den innehålla hemmedlemsstatens personbeteckning, identitetskort eller reseintyg samt datum för registrering. Dessutom hänvisas i ändringarna uttryckligen till elektroniska medel som kommissionen erbjuder medlemsstaterna för att stödja informationssäkerheten vid informationsutbytet.

I artikel 17 i direktivet föreskrivs om regelbunden uppföljning av och rapportering om genomförandet i medlemsstaterna. I artikel 18 föreskrivs om utvärdering av tillämpningen av direktivet inom två år från valet till Europaparlamentet 2029.

Enligt artiklar 9, 10 och 13 i direktivet ska kommissionen delegeras behörighet att anta delegerade akter i syfte att säkerställa att de mallar för officiella anmälningar som har tillhandahållits för registrering av rörliga EU-medborgare innehåller relevanta uppgifter för kontinuerligt informationsutbyte mellan medlemsstaterna. I artikel 20 i direktivet fastställs utövandet av delegerad befogenhet.

Enligt principen om icke-diskriminering föreskrivs i artikel 14 i direktivet om medlemsstaternas ansvar att säkerställa att rörliga EU-medborgare ska ha tillgång till samma förhandsröstnings-sätt, brevröstningar, elektroniska röstningar och internetröstningar som är tillgängliga för medlemsstatens medborgare i valet till Europaparlamentet.

Enligt förslaget utgår i artikel 9.4 i direktivet uttrycket ”automatiskt”. Detta är i linje med bestämmelserna om automatiserat beslutsfattande i den allmänna dataskyddsförordningen.

Dessutom ska medlemsstaterna vara skyldiga att meddela rörliga EU-medborgare om de stryks ur vallängden, om en sådan skyldighet gäller medlemsstatens förfaranden i fråga om dess egna medborgare.

Syftet med förslaget är att öka rörliga EU-medborgares medvetenhet om sina valrättigheter. Ändringarna av artikel 11 i direktivet förutsätter att medlemsstaterna tydligt och i tid informerar rörliga EU-medborgare om registrering och effektiva rättsmedel vid avslag. I artikeln tydliggörs även omfattningen av medlemsstaternas skyldigheter genom att ersätta uttrycket ”åtgärd” med uttrycket ”beslut”. Med stöd av den nya punkten i artikel 11 i direktivet föreskrivs att väljare och kandidater som omfattas av tillämpningsområdet i artikel 3 ska ha rätt att korrigera eventuella inkonsekvenser eller fel i vallängder eller i listor över kandidater på samma villkor som medlemsstatens medborgare.

I förslaget föreslås även anpassning av föråldrat språk och hänvisningar (direktivets artikel 2.5 och 6, artikel 3 a, artikel 4.1 och artikel 5, 8, 9, 10, 11 och 16) genom att ersätta hänvisningar till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen med hänvisningar till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och genom att använda ett könsneutralt språk.

I och med revidering av avtalet utgår även nuvarande artikel 15, eftersom bestämmelsen i fråga hänvisar till valet till Europaparlamentet 1994.

3 Konsekvenser för den finska lagstiftningen

De ändringar i den nationella lagstiftningen som ändringarna av direktivet medför ska träda i kraft senast i maj 2023. I beredningen ska utredas om den nationella myndighet som definieras i direktivets nya artikel 12 skapar behov av att ändra vallagen. Man har redan föreskrivit i 22 § i vallagen om myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas skyldighet att informera andra medlemsstaters medborgare som är bosatta i Finland. Enligt de föreslagna direktiven ska rättsmedel som gäller rösträtt eller valbarhet vara tillgängliga på samma sätt för rörliga EU-medborgare och medborgarna i den egna medlemsstaten. Denna förutsättning har redan genomförts eftersom besvärsrätten inte är knuten till medborgarskap i den finska lagstiftningen.

I beredningen ska även utredas om förordnande av den statistikmyndighet som föreslås till artikel 15 i EU-valdirektivet förutsätter ny lagstiftning i Finland.

4 Ålands befogenheter

Med stöd av 27 § 1, 2 och 42 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991, självstyrelselagen) hör statliga val och val till Europaparlamentet till rikets lagstiftningsbehörighet även på Åland. Enligt 18 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om ärenden som gäller lagtingets organisation och uppgifter, val av lagtingets ledamöter samt landskapsregeringen och myndigheter och inrättningar som är underställda den. Med stöd av 18 § 4 punkten hör även kommunalval till landskapets befogenheter. Förslagen sändes till Ålands landskapsregering för kännedom den 16 december 2021.

5 Förslagets ekonomiska konsekvenser

Förslagen förväntas inte ha betydande ekonomiska konsekvenser.

Förslaget skulle förbättra förverkligandet av rörliga EU-medborgares grundläggande fri- och rättigheter.

6 Rättslig grund

Förslaget utgår från artikel 22 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). I artikel 20.2 b, artikel 22.2 i EUF-fördraget och i artikel 39 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs att utan att det påverkar tillämpningen av artikel 223.1 och de bestämmelser som har antagits för att genomföra denna, ska varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Denna rätt får utövas om inte annat följer av de närmare bestämmelser som rådet antar enhälligt beslut i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet; dessa bestämmelser kan föreskriva undantag om det är motiverat med hänsyn till särskilda problem i en medlemsstat.

I rådets direktiv 93/109/EG fastställs närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är ändamålsenlig. Det är fråga om omarbeting av gällande direktiv och syftet med förslagen är att uppdatera de rättsliga grunder som gäller direktiven till att svara mot de rättsliga grunderna enligt EUF-fördraget.

7 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Statsrådet anser att de föreslagna ändringarna inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de fastställda målen enligt EU-fördragen. Rörliga medborgares utövande av rösträtt är en central EU-medborgarskapsrättighet, varför det är nödvändigt att harmonisera bestämmelser som gör det lättare att utöva sin rösträtt. Statsrådet anser att förslaget följer subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

8 Institutionernas ståndpunkter

Direktivändringarna befinner sig i förberedelsefasen i parlamentet, där de behandlas i utskottet för konstitutionella frågor och utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor. Ingen rapportör har ännu utsetts för ärendet.

Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor har diskuterat antagande av parlamentets förslag till reform av EU:s valakt. Enligt planer antas förslaget under våren 2022. Ruiz Devesa (S&D) är dess rapportör.

Förslagen utgår från diskussionen med medlemsstaternas behöriga myndigheter genom kommissionens genomförandegrupp för direktiv, expertgruppen i valfrågor och två europeiska sektorsövergripande valsamarbetsnätverk och expertgrupper som behandlar valfrågor.

Förslagen behandlas i rådets arbetsgrupp för allmänna frågor.

9 Nationell behandling av förslaget

Nationellt behandlas ärendet i den skriftliga behandlingen i sektion 35 (juridiska frågor) och sektion 40 (den institutionella sektionen).

EU:s handlingsplan för demokrati har behandlats i statsrådets E-brev till riksdagen E 12/2021 rd.

10 Statsrådets ståndpunkt

Enligt statsrådets uppfattning kan förslagen till ändring av direktiven understödjas. Med direktivändringarna eftersträvas jämlikhet mellan rörliga medborgare och andra väljare bland annat genom att säkerställa likvärdig användning av samma flexibla omröstningsförfaranden. Detta mål har redan uppnåtts med Finlands nationella lagstiftning.

Förslagen till ändringar av direktiven utgår från vetenskaplig forskning och samråd med intressenter om hinder för rörliga EU-medborgares utövande av rösträtt. Det är bra att ändringarna säkerställer förverkligandet av EU-medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, och att beredningen har genomförts så att olika alternativ och deras effekter utvärderas.