EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.3.2012
COM(2012) 99 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av direktiv 94/80/EG om rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av direktiv 94/80/EG om rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare

1. INLEDNING

Människor påverkas direkt av de ekonomiska, sociala och kulturella beslut som fattas dagligen av lokala myndigheter. Lokala myndigheter utgör den myndighetsnivå som medborgarna främst kommer i kontakt med. Deltagande i kommunala val, antingen genom att rösta eller ställa upp som kandidat är en grundläggande rättighet som fastställs i artikel 40 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna[1]. Denna rättighet gör det möjligt för människor att delta i det demokratiska livet och att påverka beslutsprocessen. Dessutom gör deltagandet det möjligt för de unionsmedborgare som är bosatta i en annan medlemsstat än sin egen att integreras bättre i värdlandets politiska och sociala liv.

Enligt samma villkor som i artikel 40 i stadgan[2], ger artikel 22.1 i EUF-fördraget[3] varje unionsmedborgare rösträtt och valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. De närmare bestämmelserna om rösträtt och valbarhet i kommunala val fastställs i rådets direktiv 94/80/EG (nedan kallat *direktivet*)[4].

Enligt artikel 13 i direktivet antogs den första rapporten om direktivets införlivande och genomförande av kommissionen 2002. I denna rapport behandlas för första gången deltagandet i den lokala demokratin mer ingående och dessutom bedöms direktivets införlivande och genomförande i de medlemsstater som ännu inte var EU-medlemmar 2002 då den första rapporten antogs. Trots att alla medlemsstater har införlivat direktivet måste ett antal hinder som står i vägen för valrättigheternas fullständiga utövande åtgärdas. Därför måste man säkra att direktivets bestämmelser genomförs och införlivas på ett korrekt sätt.

I rapporten bedöms också huruvida det fortfarande är berättigat att bevilja undantag enligt artikel 22.1 i EUF-fördraget. I artikel 12.4 i direktivet anges att kommissionen senast den 31 december 1998 och därefter vart sjätte år ska överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om detta. Den sista rapporten om beviljande av undantag antogs 2005[5].

Unionen bygger bl.a. på respekten för demokrati[6], och varje unionsmedborgare har rätt att delta i unionens demokratiska liv[7]. Det är därför viktigt att säkra deltagandedemokratin

---

1 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 83, 30.3.2010, s. 389).
2 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
3 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
4 Rådets direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 368, 31.12.1994, s. 38).
5 KOM(2005) 382.
6 Artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).
7 Artikel 10.3 i fördraget om Europeiska unionen.

genom att bland annat se till att alla unionsmedborgare deltar i det demokratiska livet och vidta åtgärder för att stimulera deltagandet. Det är mycket viktigt att säkra deltagandedemokratin särskilt på lokal nivå, där besluten direkt påverkar medborgarna. Ett minskat deltagande i det demokratiska livet i form av ett lågt valdeltagande kan leda till den oönskade effekten att den representativa demokratins ställning urholkas.

I de flesta medlemsstater har valdeltagandet varit lägre än 50 % i de senaste valen till Europaparlamentet[8], och på senare tid har utvecklingen varit liknande i de lokala valen i många medlemsstater[9]. I enlighet med EU:s grundläggande principer anser kommissionen att det är väsentligt att man vänder utvecklingen genom att kontakten mellan väljarna och de folkvalda politikerna förbättras och att legitimiteten av de beslut som fattas av de folkvalda stärks.

Således är stärkta valrättigheter en av de politiska prioriteringarna i Stockholmsprogrammet. I handlingsplanen för Stockholmsprogrammet av den 20 april 2010 betonas följande:”[a]tt underlätta och uppmuntra medborgarnas deltagande i unionens demokratiska liv är av avgörande betydelse för att öka medborgarnas känsla och förståelse för den europeiska integrationen. Ett ökat deltagande i valen till Europaparlamentet är en gemensam målsättning. Medborgarnas rätt att rösta och ställa upp i lokalval och val till Europaparlamentet på hemorten bör främjas och förstärkas[10].”

Denna rapport bidrar till genomförandet av åtgärd 18 i rapporten om EU-medborgarskapet 2010, eftersom dess mål är att främja att medlemsstaterna fullt ut ser till att EU-medborgarna kan utöva sin rösträtt i den medlemsstat där de är bosatta och att de informerar EU-medborgarna om valrättigheterna på ett lämpligt sätt[11]. I rapporten bedöms om unionsmedborgarna är medvetna om sina valrättigheter och om de använder sig av dem i kommunala val, och särskilt de informationsåtgärder som medlemsstaterna infört enlig direktivets bestämmelser granskas. Man lyfter också fram bästa praxis i medlemsstaterna vid genomförandet av informationskampanjer och andra initiativ för att uppmuntra EU-medborgare från andra medlemsstater att delta i institutioner och politiskt liv på lokal nivå.

2. MEDVETENHET OCH DELTAGANDE

2.1. Medvetenheten om valrättigheterna i Europeiska unionen

Enligt statistiken i de senaste Eurobarometerundersökningarna som utförts av Europeiska kommissionen[12] är majoriteten av unionsmedborgarna medvetna om sin rätt att rösta och att

---

8 Rapport om valet till Europaparlamentet KOM(2010) 605.

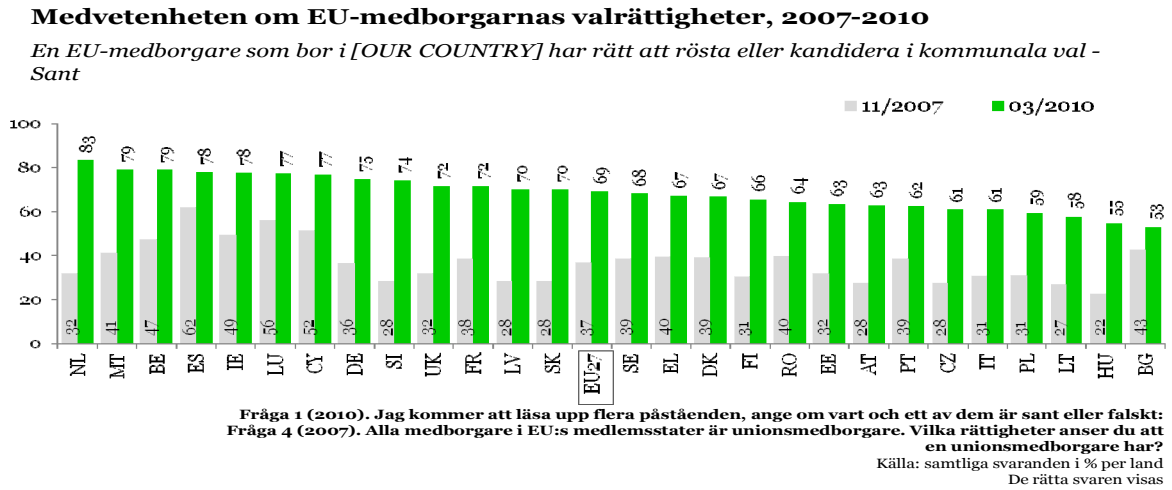
9 Källa: Frågeformulär som skickades till medlemsstaterna den 10 januari 2011 (nedan kallat ” frågeformulär”).

10 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén - Att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för EU-medborgarna. Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet - KOM/2010/0171 slutlig.

11 I rapporten om EU-medborgarskapet 2010 ”Att undanröja hindren för EU-medborgarnas möjligheter att utöva sina rättigheter” - KOM(2010) 603 slutlig, presenterade kommissionen 25 konkreta åtgärder som ska vidtas för att undanröja de kvarstående faktorer som hindrar medborgarna från att utöva sina rättigheter enligt EU-lagstiftningen i sin vardag, vilket omfattar de politiska rättigheterna. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att ”se till att EU-medborgare kan utöva sin rösträtt till fullo i den medlemsstat där de är bosatta, att EU-medborgare kan vara medlemmar i eller grunda politiska partier och att EU-medborgare informeras om sina valrättigheter på vederbörligt sätt”.

12 Flash Eurobarometer nr 292.

ställa upp som kandidat i kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta. Medvetenheten om valrättigheterna på lokal nivå har ökat markant under fyra års tid i alla medlemsstater. På EU-nivå har den genomsnittliga andelen medborgare som känner till rättigheterna nästan fördubblats från 37 % (2007) till 69 % (2010). Den lägsta genomsnittliga andelen har ökat från 22 % (2007) till 53 % (2010) och den högsta genomsnittliga andelen har ökat från 62 % (2007) till 83 % (2010).



Källa: Flash Eurobarometer nr 292.

Under de senaste åren har Europeiska kommissionen informerat unionsmedborgarna om deras valrättigheter och har uppmuntrat dem att aktivt delta i unionens demokratiska liv. Genom programmet ”Grundläggande rättigheter och medborgarskap” 2007–2013 har det utarbetats åtgärder med syftet att främja informations- och medborgarupplysningsinitiativ som ska öka valdeltagandet. Under perioden 2007–2010 har 12 projekt för aktivt deltagande i unionens demokratiska liv fått finansiering, och stipendier för mer än 3,8 miljoner euro har beviljats[13]. Detta prioriterade temaområde kommer även i fortsättningen att ingå i arbetsprogrammet 2011[14].

Nyligen föreslog Europeiska kommissionen att år 2013 ska utses till ”Europaåret för medborgarna”[15]. Europaåret ska bidra till att öka EU-medborgarnas medvetenhet om sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i Europeiska unionen och mer allmänt om de mångsidiga rättigheter som EU-lagstiftningen ger dem i ett gränsöverskridande sammanhang, däribland valrättigheter.

13 Information finns på webbplatsen http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/

14 Kommissionens beslut av den 3 december 2010 om antagandet av 2011 års arbetsprogram för det särskilda programmet Grundläggande rättigheter och medborgarskap - K (2010). 8378.

15 KOM(2011) 489 slutlig.

Flera medlemsstater vidtog riktade åtgärder för att informera EU-medborgarna om deras rösträtt i de kommunala valen, om än på olika sätt[16]. Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungern, Litauen, Spanien och Sverige har som praxis att sända röstkort eller brev med information om valförfarandet till berörda medborgare. När det gäller åtgärder som vidtas på nationell nivå har flera medlemsstater, t.ex. Tjeckien, Danmark, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Polen och Slovakien lämnat information via en officiell webbplats. I Tyskland och Förenade kungariket finns en särskild telefonhjälplinje. I Cypern, Frankrike, Irland, Luxemburg, Portugal och Rumänien har information spridits genom tryckta publikationer eller den lokala dagspressen.

2.2. Valdeltagandet i lokala val

Utländska EU-medborgares deltagande i det demokratiska livet i den medlemsstat där de är bosatta måste bedömas inom ramen för det totala valdeltagandet.

I de senaste kommunala valen som anordnades i medlemsstaternas storstäder, framför allt huvudstäderna, uppgick valdeltagandet till mellan 50 och 60 % i sju medlemsstater[17]. Valdeltagandet var lägre än 50 % i tio av dessa kommuner[18]. Mer än en tredjedel av de röstberättigade väljarna deltog inte i de senaste lokala valen som anordnades i tjugo medlemsstaters huvudstäder[19]. Deltagandet är ännu lägre i andra städer än huvudstäderna och beror på stadens storlek[20]. Valdeltagandet i de lokala valen är i allmänhet högre än deltagandet i valet till Europaparlamentet men det finns vissa undantag som t.ex. Aten, Budapest, Köpenhamn och Riga[21].

Uppgifterna om valdeltagandet i de lokala valen tyder på att medborgarna är missnöjda med politiken. Det är en utmaning för medlemsstaterna och EU:s institutioner samt för de folkvalda lokala myndigheterna i hela EU att komma till rätta med det ”demokratiska underskottet”.

I flera medlemsstater hämmas valdeltagandet av samma empiriska faktorer. I de lokala valen konstaterades ett negativt samband mellan befolkningsstorleken och valdeltagandet. Det finns ett större intresse för den lokala politiken i de små städerna eftersom människor upplever att det finns bättre möjligheter att påverka beslutsfattandet. De stora huvudstäderna, där befolkningen är mer engagerad än befolkningen i andra städer, verkar vara ett undantag till denna tendens. Man skulle kunna anta att valdeltagandet ökar när de lokala valen anordnas i anslutning till de nationella valen. De nationella partiernas lokala närvaro utgör ett incitament

---

16 Källa: frågeformulär.

17 Amsterdam: 51,38 %, Lissabon: 53,44 %, Köpenhamn: 54,42 %, Paris: 56,93 %, Dublin: 57,77 %, Helsingfors: 58,87 %, Riga: 58,92 %, Berlin: 60,2 % (Berlin är en stadsstat och de kommunala valen är också delstatsval, vilket förklarar det höga valdeltagandet. Valdeltagandet i separata kommunala val i Tyskland kan uppgå till endast 25 %, även i storstäder).

18 Bukarest: 31,06 %, Bratislava: 33,55 %, Sofia: 37,85 %, Vilnius: 42,28 %, Aten: 43,04 %, Budapest: 43,59 %, Prag: 44,43 %, Ljubljana: 44,79 %, London: 45,30 %, Warszawa: 48,27 %.

19 Källa: frågeformulär.

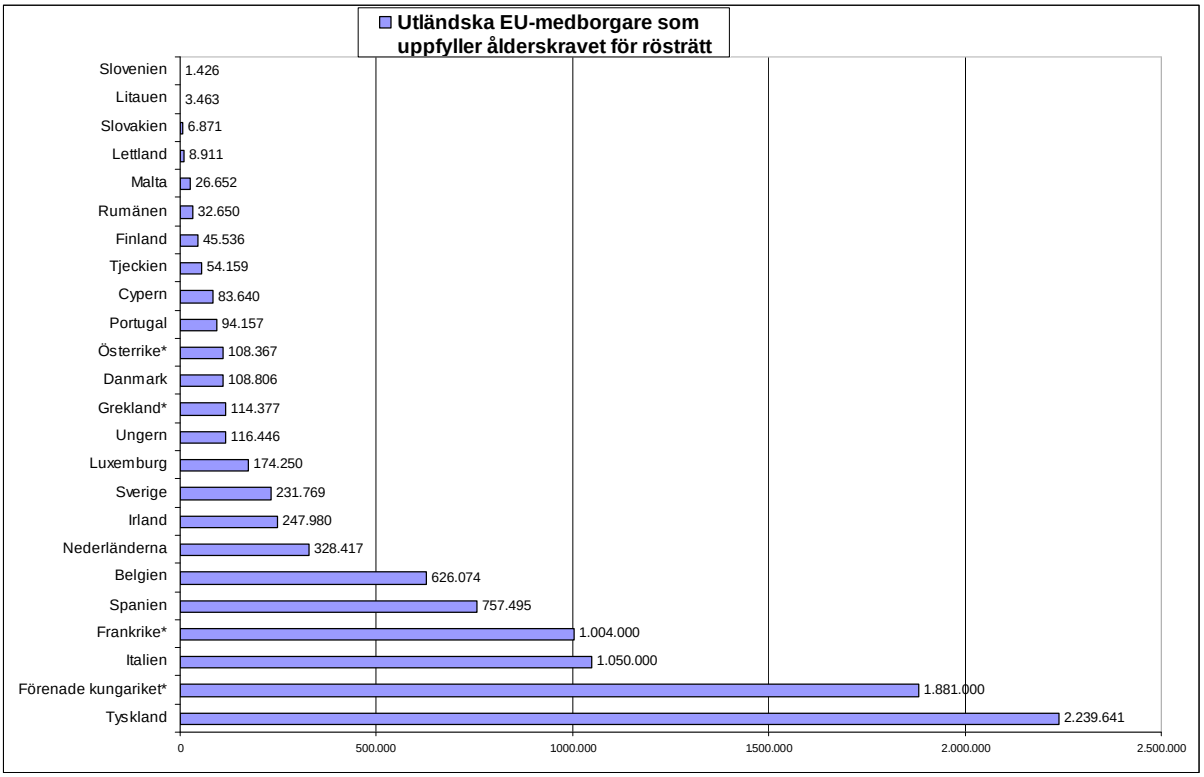
20 Ostrava (Tjeckien): 35,39 %, Lille (Frankrike): 48,83 %, Stuttgart (Tyskland): 48,7 %, Pecs (Ungern): 33,24 %, Galway (Irland): 49,89 %, Rotterdam (Nederländerna): 47,9 %, Kraków (Polen): 35,37 %, Maribor (Slovenien): 43,38 %, Trnava (Slovakien): 29,3 5%, Salford (Förenade kungariket): 33,50 %.

21 Valdeltagande i de senaste lokala valen respektive i de senaste valen till Europaparlamentet i de nämnda huvudstäderna. Aten: 43,04/45,6 %, Budapest: 43,04/44,91 %, Köpenhamn: 54,42/61,1 %, Riga: 58,92/59,13 %.

för de personer som stödjer partierna att rösta i de lokala valen[22]. I många fall beror det på praktiska omständigheter att människor inte utnyttjar sin rösträtt som att det t.ex. saknas alternativa röstningsförfaranden (förtidsröstning, brevröstning osv.) som gör det möjligt för väljare som inte kan rösta på själva valdagen att delta i valet.

2.3. Utländska EU-medborgares deltagande i kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta

I slutet av 2010 var fler än 8 miljoner EU-medborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt bosatta i en annan medlemsstat än sin egen. Flest noterades i Tyskland, Förenade kungariket och Italien, följt av Frankrike, Spanien och Belgien. Detta innebär att 8 miljoner EU-medborgare har rösträtt i de kommunala valen i den medlemsstat där de är bosatta.



**Ofullständiga uppgifter. Förenade kungariket lämnade uppgifter om alla utländska EU-medborgare som är bosatta i landet. För Frankrikes del hänvisas till uppgifterna i föregående rapport. Grekland har lämnat uppgifter om antalet utländska EU-medborgare över 20 års ålder som är bosatta i landet. Österrike tillhandahöll endast uppgifter om utländska EU-medborgare bosatta i huvudstaden. Det finns inga tillgängliga uppgifter om Bulgarien, Estland och Polen.*

Jämfört med uppgifterna i den första rapporten från 2002[23] skedde i flera medlemsstater en avsevärd ökning av antalet utländska EU-medborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt och som är bosatta i en annan medlemsstat än sin egen. Siffrorna var de följande: i Italien

---

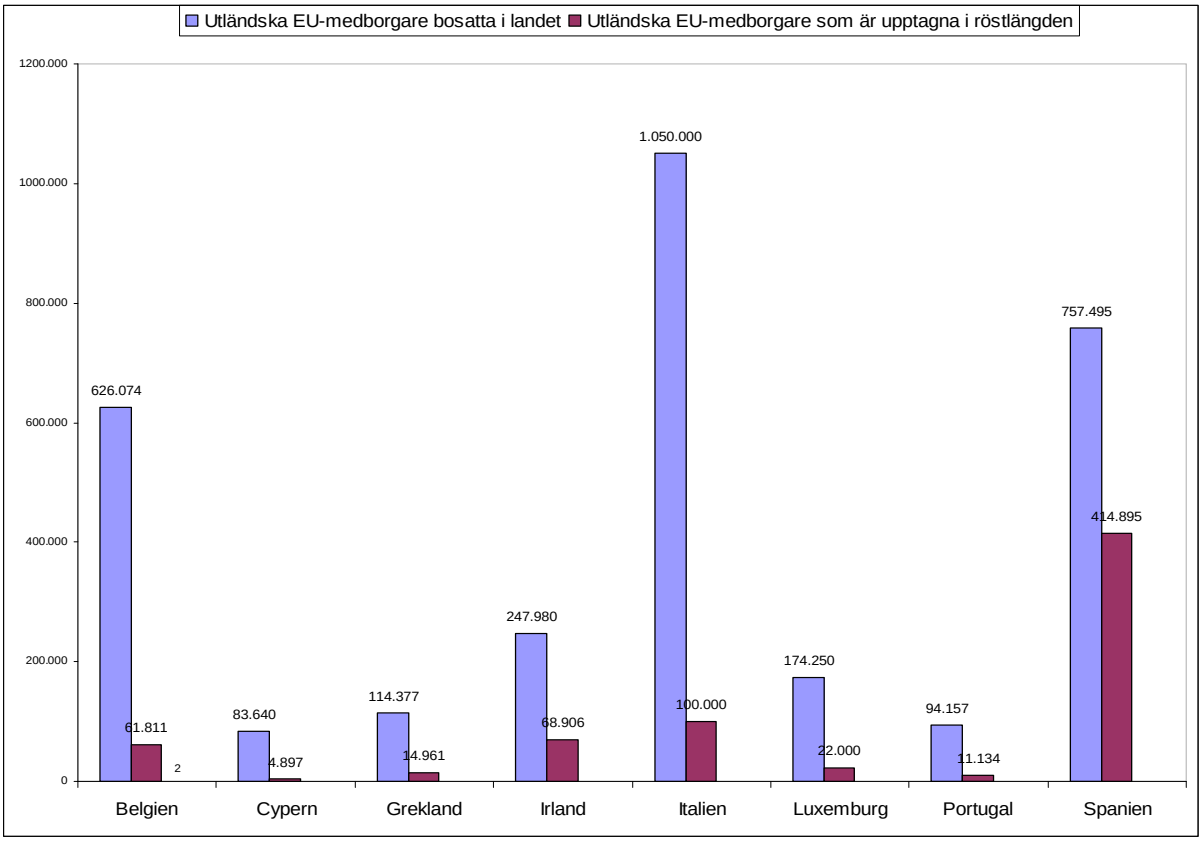
22 I Förenade kungariket uppgick valdeltagandet i de lokala valen till 39,1 % år 2009 och 39,9 % år 2008. Valdeltagandet i de lokala valen 2010, som anordnades samtidigt som det allmänna valet var 62,2 %. I Tyskland uppgick deltagandet i borgmästarvalet i Koblenz 2002 till 51,3 %. År 2009 då borgmästarvalet anordnades samtidigt som det federala valet var valdeltagandet 66,7 %. I Italien uppgick valdeltagandet i de lokala valen i Rom 2006 till 65,98 % medan valdeltagandet år 2008 var 73,66 %, när de lokala valen anordnades samtidigt som det allmänna valet.

23 KOM(2002) 260.

skedde en ökning från 56 000 till 1 050 000, i Tyskland en ökning från 1 521 000 till 2 239 641, i Grekland en ökning från 16 000 till 114 377, i Irland en ökning från 76 000 till 247 980, i Danmark en ökning från 32 000 till 108 806, samt i Portugal en ökning från 26 000 till 94 157[24].

Trots att antalet utländska EU-medborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt och som är bosatta i en annan medlemsstat än sin egen ökade betydligt, utnyttjade endast relativt få av dem sin rösträtt i de kommunala val som har anordnats under de senaste åren i bosättningsstaten.

Den som vill delta i kommunala val måste vara upptagen i röstlängden. Förfarandena för att tas upp i röstlängden varierar från en medlemsstat till en annan[25]. I de medlemsstater där upptagningen i röstlängden inte sker automatiskt visar uppgifterna att i genomsnitt endast 10 % av de utländska EU-medborgarna bosatta i medlemsstaten bad att bli upptagna i röstlängden[26].



Medlemsstater med icke-automatiska registreringssystem
(Uppgifter om Bulgarien, Tjeckien, Frankrike, Polen och Förenade kungariket saknas)

24 Källa: frågeformulär.

25 I Österrike (utom Burgenland), Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Sverige upptas samtliga invånare, inklusive utländska EU-medborgare, automatiskt i röstlängden.

26 I frågeformuläret har medlemsstaterna uppmanats att lämna följande information: uppgifter om de senaste kommunala valen som anordnades samma dag som det nationella valet och i övriga fall uppgifter om de senaste kommunala valen de senaste tre åren.

Om en grupp EU-medborgare utgör den största nationella gruppen av samtliga utländska EU-medborgare bosatta i en medlemsstat, kan det innebära att denna grupp i stor utsträckning deltar i de lokala valen. Detta gäller Irland, Spanien och Sverige[27].

Det finns inga uppgifter om andelen utländska EU-medborgare bosatta i andra EU-länder som faktiskt röstade efter att ha upptagits i röstlängden. När väljarna väl har upptagits i röstlängden görs ingen åtskillnad mellan nationella och utländska väljare. I allmänhet samlar medlemsstaterna inte in sådana uppgifter för att undvika diskriminering. Det finns mycket få uppgifter om antalet utländska EU-medborgare som kandiderar i val och som blir valda. Särskilt Österrike, Tjeckien, Tyskland och Sverige har framhållit svårigheterna med att samla in sådana uppgifter från de lokala myndigheterna eftersom det inte finns en enda kontaktpunkt, vilket påpekades redan i den förra rapporten om val till Europaparlamentet[28].

Frankrike (32,8 %) och Sverige (17,1 %) har angett den högsta andelen valda utländska EU-medborgare av samtliga kandidater. Österrike, Luxemburg och Spanien angav också ett betydande antal valda utländska EU-medborgare.

3. INFÖRLIVANDE OCH GENOMFÖRANDE

3.1. Lägesrapport för införlivandet av direktiv 94/80/EG

I denna rapport bedöms för första gången den nationella lagstiftning som antagits av de medlemsstater som har anslutit sig till EU sedan 2004 samt den nationella lagstiftning som har trätt i kraft i övriga medlemsstater sedan 2002 års rapport offentliggjordes.

Det bör påpekas att även ny lagstiftning som har angetts i ett frågeformulär, men som ännu inte formellt har anmälts till kommissionen, tas upp i rapporten[29].

På grundval av de nationella införlivandebestämmelser som medlemsstaterna har anmält, kan direktivet anses ha införlivats på ett tillfredsställande sätt i samtliga medlemsstaters lagstiftning. Vissa problem med ett felaktigt eller ofullständigt införlivande måste emellertid åtgärdas för att undvika ett felaktigt genomförande av direktivet, vilket skulle utgöra ett hinder för att valrättigheterna ska kunna utövas fullständigt.

---

27 I Irland uppgår andelen utländska registrerade EU-medborgare till cirka 25 %. Brittiska medborgare utgör 25 % av det totala antalet utländska EU-medborgare och 74 % av dem har upptagits i röstlängden. De är särskilt aktiva i det irländska politiska livet eftersom de på grund av en ömsesidig överenskommelse kan rösta i valet till *Dáil Éireann* (parlamentets underhus) på samma sätt som irländska medborgare kan rösta i parlamentsvalet i Förenade kungariket. I Spanien uppgår andelen utländska registrerade EU-medborgare till mer än 50 %. De allra flesta, sammanlagt 18,5 % av det totala antalet utländska EU-medborgare som upptagits i röstlängden, är brittiska och tyska medborgare. En annan möjlig förklaring till den relativt stora andelen är att Spanien är den enda medlemsstat av de länder som har ett icke-automatiskt registreringssystem som skickar ett informationsbrev om valförfarandet till alla utländska EU-medborgare. Dessutom kunde utländska EU-medborgare på vissa villkor rösta i kommunala val i Irland och Spanien redan innan direktivet trädde i kraft. I Sverige uppgår antalet finländska medborgare till 27,5 % av det totala antalet utländska EU-medborgare. Deras deltagande i de senaste lokala valen har uppskattats till cirka 30 %.

28 KOM(2010) 605.

29 Österrike, Cypern, Litauen, Luxemburg och Slovenien.

I vissa medlemsstater[30] verkar bestämmelserna i artikel 3 och 4 i direktivet[31] ha införlivats på ett felaktigt sätt. I dessa medlemsstater har utländska EU-medborgare rätt att rösta och att kandidera i kommunala val endast efter ha varit bosatta i landet under en minimiperiod, medan ett sådant krav inte åläggs landets egna medborgare. Om rätten att rösta är beroende av en minimiperiod för bosättning, anges det inte heller i lagstiftningen att de utländska EU-medborgarna ska anses ha uppfyllt detta krav om de under denna period har vistats i någon annan medlemsstat än den medlemsstat där de är bosatta.

En medlemsstat föreskriver att en väljare måste lämna in en ansökan om att tas upp i röstlängden inom 30 dagar efter att ha fått rösträtt. Detta förefaller utgöra diskriminering mellan medborgare och utländska EU-medborgare. Den ovannämnda tidsfristens första dag börjar för landets egna medborgares del löpa från den dag då de uppnått rösträttsåldern medan den för utländska EU-medborgare börjar löpa från och med den dag då de registrerat sig som bosatta i staten. Konsekvenserna av den berörda bestämmelsen förefaller vara olika för medborgare och utländska EU-medborgare[32].

I artikel 7 fastställs att varje EU-medborgare ska utöva sin rösträtt vid kommunala val i bosättningsstaten om han eller hon har uttryckt önskan om att få rösta. De flesta medlemsstater (Österrike, Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Sverige) har ett mer förmånligt system som innebär att EU-medborgarna registreras automatiskt i röstlängden. Detta gör det möjligt för medborgarna att rösta utan att behöva ansöka om att tas upp i röstlängden inom en viss tidsfrist.

Medlemsstaterna måste uppfylla vissa skyldigheter som anges i direktivet och som syftar till att förenkla registreringen av EU-medborgare i röstlängden[33]. Efter klagomål från enskilda medborgare tog kommissionen under 2010 kontakt med två medlemsstater där EU-medborgare som var anställda av internationella organ hindrades att utöva sin rösträtt. Enligt den nationella lagstiftningen tilläts inte dessa medborgare som var bosatta i staten att tas upp i röstlängden. Efter att ha varit i kontakt med kommissionen ändrade medlemsstater nyligen sin lagstiftning och avlägsnade dessa hinder för rösträtten[34].

När en valbar EU-medborgare vill kandidera ska han eller hon uppvisa samma dokument som landets egna medborgare. Förutom en formell försäkran med uppgift om nationalitet och adress i bosättningsstaten kan medlemsstaterna begära att ett begränsat antal handlingar

---

30 Kommissionen undersöker situationen i Litauen och Slovenien. De slovenska myndigheterna har nyligen meddelat kommissionen att de kommer att ändra sin nationella lagstiftning för att säkerställa full överensstämmelse med direktivet.

31 I artikel 3 i direktivet garanteras rösträtt och valbarhet vid kommunala val i bosättningsstaten för utländska EU-medborgare som uppfyller de villkor för dessa rättigheter som enligt den statens lagstiftning gäller för de egna medborgarna. I artikel 4 fastställs att om medborgare i medlemsstaten måste ha varit bosatta på den statens territorium under en viss tid ska väljare och personer med rätt att kandidera i kommunala val anses ha uppfyllt detta villkor om de har varit bosatta i en annan medlemsstat under den tiden.

32 Kommissionen utreder för närvarande situationen i Cypern.

33 Enligt artikel 8 i direktivet a) ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som behövs för att en väljare ska bli upptagen i röstlängden i tillräckligt god tid före valet, b) ska utländska medborgare som begär att bli upptagna i röstlängden uppvisa samma dokument som statens egna medborgare, c) får medlemsstaten kräva att utländska medborgare visar upp en giltig identitetshandling samt en formell deklaration med uppgift om sin nationalitet och adress i bosättningsstaten.

34 Lag nr 1545 av den 21.12.2010 i Danmark och lag nr 1843/2010 i Sverige.

uppvisas frivilligt[35]. Enligt kommissionen är det inte förenligt med direktivet om nationell lagstiftning kräver att medborgaren måste uppvisa ett intyg från hemstaten om att han eller hon inte fråntagits sin valbarhet. Enligt direktivet kan ett sådant intyg begäras endast vid tveksamhet om försäkran är äkta, eftersom kravet ålägger utländska medborgare ytterligare en administrativ börda vid utövandet av rösträtten. Vidare förefaller en begäran om referensnumret i ett hemvistintyg inte överensstämma med direktivet[36].

I direktivet föreskrivs att bosättningsstaten ”i god tid och på lämpligt sätt” måste informera utländska EU-medborgare om villkoren och de närmare bestämmelserna för utövande av valrättigheterna i kommunala val. Utländska EU-medborgare har i synnerhet rätt att informeras om de åtgärder som vidtas rörande deras ansökan om att upptas i röstlängden eller att få kandidera. I vissa medlemsstater[37] har inga särskilda bestämmelser införlivats i den nationella lagstiftningen om skyldigheten att informera de berörda medborgarna om de åtgärder som vidtagits. Om ansökan att bli upptagen i röstlängden eller att få kandidera avslås av bosättningsstaten, fastställs det i direktivet att EU-medborgare har samma rätt att informeras om sin rätt till överprövning som medborgare i den staten. I vissa fall omfattas inte denna bestämmelse uttryckligen av den nationella lagstiftningen[38]. I flera medlemsstater[39] omfattar inte den nationella lagstiftningen, genom vilken direktivet införlivats, uttryckligen medlemsstaternas skyldighet att informera väljare och personer med rätt att kandidera i god tid och på lämpligt sätt om villkoren och de närmare bestämmelserna för utövandet av valrättigheterna. Alla dessa medlemsstater har dock anmält att de under de senaste kommunala valen har vidtagit åtgärder och genomfört institutionella initiativ för att informera medborgarna om utövandet av deras valrättigheter och har därmed säkerställt att direktivets bestämmelser genomförs.

3.2. Analys av de bestämmelser som antagits av medlemsstaterna enligt direktivets artikel 5.3.4 som syftar till att reservera vissa funktioner för nationella medborgare

Rätten att rösta och kandidera i kommunala val i bosättningsstaten enligt direktivet betyder att en EU-medborgare kan bli vald till medlem av kommunfullmäktige eller borgmästare i en medlemsstat där han eller hon inte är medborgare.

Direktivet ger medlemsstaten möjlighet att reservera ett antal befattningar i den lokala administrationen för sina egna medborgare, nämligen sådana som rör kommunstyrelsen (ordförande för, suppleant eller ledamot av en grundläggande lokal förvaltningsenhets kommunstyrelse) om personen väljs för att inneha den befattningen under hela mandattiden eller för tillfälliga eller interimistiska funktioner.

---

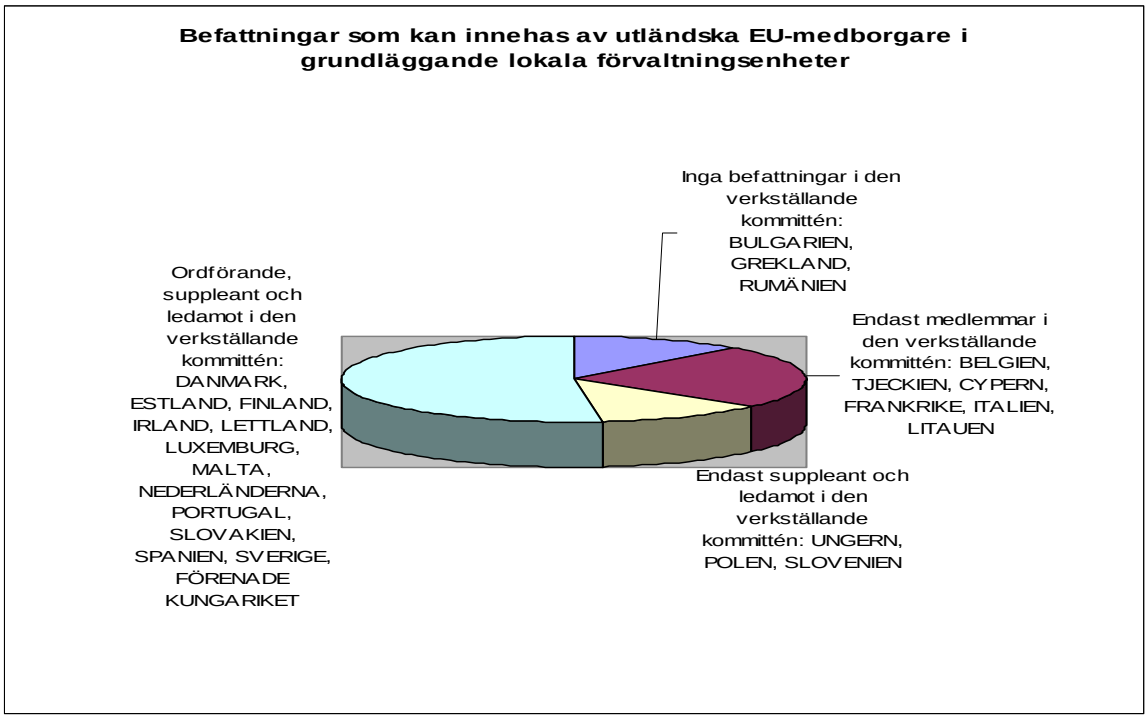
35 Försäkran att EU-medborgarens valbarhet inte har fråntagits honom eller henne i hemstaten. I tveksamma fall ett intyg från hemstaten om att han eller hon inte har fråntagits sin valbarhet. En giltig identitetshandling, en formell försäkran att han eller hon inte innehar någon befattning som är oförenlig med att ställa upp som kandidat, en försäkran som anger den senaste adressen i hemstaten.

36 Kommissionen utreder för närvarande ett ärende i Bulgarien.

37 Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Frankrike, Polen, Rumänien, Slovakien, Spanien.

38 Frankrike, Slovakien, Spanien.

39 Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Frankrike, Italien, Lettland, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien.



**Österrike och Tyskland är förbundsrepubliker och delstaterna har olika bestämmelser.*

Danmark, Estland, Finland, Irland, Lettland, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Spanien, Sverige och Förenade kungariket tillämpar för närvarande inga begränsningar och utländska EU-medborgare kan alltså utses till ordförande för, suppleant eller ledamot av den verkställande kommittén av en grundläggande lokal förvaltningsenhet. Tre medlemsstater[40] har endast reserverat tjänsten som chef för den lokala förvaltningen för sina egna medborgare. I sex andra medlemsstater[41] kan utländska EU-medborgare inte inneha ämbetet som suppleant men de kan däremot inneha ämbetet som ledamot av den verkställande kommittén. Vissa medlemsstater[42] tillämpar direktivets samtliga begränsningar vilket innebär att utländska EU-medborgare inte ens kan inneha ämbetet som ledamot av den verkställande kommittén.

Kommissionen undersöker dessa aspekter av direktivet för första gången i denna rapport. Kommissionen anser att en mindre restriktiv lagstiftning kan bidra till att medborgarna integreras snabbare och att de blir mer engagerade i bosättningsstatens demokratiska liv.

3.3. Uppdatering av bilagan till direktivet: ”grundläggande lokala förvaltningsenheter” i medlemsstaterna

Direktivet innehåller en bilaga med en förteckning över ”grundläggande lokala förvaltningsenheter” i varje medlemsstat inom ramen för artikel 2.1 a[43]. Genom förteckningen över ”grundläggande lokala förvaltningsenheter” anges direktivets tillämpningsområde, dvs.

---

40 Ungern, Polen och Slovenien.

41 Belgien, Cypern, Tjeckien, Frankrike, Italien och Litauen.

42 Bulgarien, Grekland och Rumänien.

43 I artikel 2.1 a i direktivet definieras att en ”grundläggande lokal förvaltningsenhet” utgörs av de administrativa enheter som anges i bilagan och som i enlighet med varje medlemsstats lagar omfattar organ som har valts genom allmänna direkta val och som har befogenhet att på eget ansvar förvalta vissa lokala ärenden på lägsta nivån i den politiska och administrativa organisationen.

hur bestämmelserna kan tillämpas. Därför är det ytterst viktigt att förteckningen hålls uppdaterad.

Bilagan ändrades 2003[44] (eftersom tio medlemsstater anslöt sig till EU 2004) och 2006[45] (på grund av att två medlemsstater anslöt sig 2007), för att komplettera förteckningen över ”grundläggande lokala förvaltningsenheter” i medlemsstaterna.

Några medlemsstater har nyligen underrättat kommissionen om ny lagstiftning som ändrar benämningen av de grundläggande lokala förvaltningsenheterna inom ramen för direktivet[46]. Kommissionen har uppmanat samtliga medlemsstater att formellt underrätta kommissionen om ny relevant lagstiftning.

4. UNDANTAG ENLIGT ARTIKEL 22.1 I EUF-FÖRDRAGET

I artikel 22.1 i EUF-fördraget anges att det i direktivet får föreskrivas undantag från de allmänna bestämmelserna om detta är motiverat med hänsyn till en särskild situation i en medlemsstat.

Enligt artikel 12 i direktivet tillåts undantag från principen om likabehandling om detta är motiverat på grund av särskilda problem i en medlemsstat. En medlemsstat där antalet unionsmedborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt och som bor i staten utan att vara medborgare där utgör mer än 20 % av det totala antalet unionsmedborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt och som är bosatta i medlemsstaten, kan begära att både väljare och kandidater ska ha varit bosatta i medlemsstaten under en minsta tid eller vidta åtgärder med hänsyn till kandidatlistans sammansättning för att underlätta integrationen av utländska unionsmedborgare och för att undvika en polarisering mellan förteckningar över ”nationella” och ”utländska” kandidater.

Luxemburg är den enda medlemsstat som uppfyller detta särskilda villkor och har använt sig av undantaget genom att begränsa rätten att rösta till de unionsmedborgare som har haft sin juridiska hemvist i Luxemburg och har varit bosatta där i minst fem år innan registreringen[47]. Vad gäller rätten att kandidera kräver Luxemburg att utländska unionsmedborgare måste ha varit bosatta i landet i minst fem år i landet innan de ansöker om att kandidera[48].

Kommissionen uppmanade[49] de luxemburgska myndigheterna att lämna in de senaste uppgifterna om hur många utländska unionsmedborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt som bor i Luxemburg och det totala antalet unionsmedborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt och som är bosatta i Luxemburg.

Enligt uppgifter från de luxemburgska myndigheterna var antalet utländska unionsmedborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt och som är bosatta i Luxemburg 174 250. Det totala antalet unionsmedborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt och var bosatta där var

---

44 Akt om villkoren för Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, 23.9.2003, s. 334).

45 Rådets direktiv 2006/106/EG (EUT L 363, 20.12.2006 s. 409).

46 Danmark, Grekland och Lettland.

47 Artikel 2 i lagen av den 18 februari 2003.

48 Artikel 192 i lagen av den 18 februari 2003.

49 Skrivelse av den 11 februari 2011.

406 300. Det innebär att förhållandet mellan det föregående och det senare antalet var 42,9 %, vilket är högre än den tröskel på 20 % som anges i direktivet.

Det är alltså fortfarande motiverat att bevilja Luxemburg ett undantag.

Genom lag av den 13 februari 2011 utvidgade Luxemburg rätten att kandidera till utländska medborgare som bor där. Efter att lagen har trätt i kraft kan alla utländska medborgare inneha ämbetet som ordförande för eller ledamot av den verkställande kommittén av en grundläggande lokal förvaltningsenhet.

I artikel 12.2 fastställs att Belgien får tillämpa de begränsningar som föreskrivs i direktivet för ett begränsat antal lokala myndigheter och ska i så fall överlämna en förteckning över dessa minst ett år före de val av lokala myndigheter för vilka landet avser tillämpa undantaget. Belgien har aldrig åberopat undantaget i artikel 12.2 i direktivet.

I artikel 12.3 anges att om det i en medlemsstats lagstiftning föreskrivs att en annan medlemsstats medborgare som är bosatta där har rätt att rösta vid val till statens parlament och i det syftet får upptas i röstlängden i den staten på exakt samma villkor som dess egna röstberättigade medborgare, behöver den ifrågavarande staten trots detta direktiv inte tillämpa artiklarna 611 för sådana personer. Ingen medlemsstat har åberopat undantaget i artikel 12.3[50].

5. YTTERLIGARE INSATSER FÖR ATT FRÄMJA VALRÄTTIGHETERNA OCH MEDBORGARNAS DELAKTIGHET I DET DEMOKRATISKA LIVET

5.1. Rätt att bli medlem av eller bilda ett politiskt parti i bosättningsstaten

Enligt principen om icke-diskriminering ska EU-medborgarna kunna utnyttja sina valrättigheter på samma villkor som medborgarna i den medlemsstat där de är bosatta. Detta innebär att EU-medborgarna måste kunna delta fullt ut i det politiska livet i den medlemsstat där de är bosatta, särskilt vad gäller rätten att bli medlem av befintliga politiska partier eller till och med att bilda nya partier.

I linje med de åtgärder som aviserades i den rapport om EU-medborgarskapet 2010 som syftar till att säkerställa att förhållandena för utländska EU-medborgare är desamma som för de egna medborgarna, har kommissionen nyligen kontaktat de medlemsstater där den nationella lagstiftningen begränsar möjligheterna för utländska EU-medborgare att bli medlemmar i ett politiskt parti eller att bilda ett parti[51]. Redan i den senaste rapporten om valet till Europaparlamentet[52] betonade kommissionen att sådana begränsningar i nationell lagstiftning utgör ett hinder för EU-medborgarna att utöva sina rättigheter. I fall begränsningarna inte åtgärdas kommer kommissionen att använda sig av de befogenheter som den tilldelats genom fördragen, för att säkra att direktivet efterlevs.

---

50 I artikel 12.3 anges att om det i en medlemsstats lagstiftning föreskrivs att en annan medlemsstats medborgare som är bosatta där har rätt att rösta vid val till statens riksdag och i det syftet får upptas i röstlängden i den staten på exakt samma villkor som dess egna röstberättigade medborgare, behöver den ifrågavarande staten trots detta direktiv inte tillämpa artiklarna 611 för sådana personer.

51 Kommissionen undersöker för närvarande situationen i Tjeckien, Tyskland, Grekland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien och Spanien. Finland har redan meddelat att de nuvarande begränsningarna kommer att avlägsnas från lagstiftningen.

52 KOM(2010) 605.

5.2. God praxis för att främja utländska unionsmedborgares valdeltagande

Kommissionen betonar vikten av att det finns åtgärder och initiativ för att främja och uppmuntra unionsmedborgarnas deltagande i bosättningsstatens demokratiska liv.

Goda rutiner som kan tjäna som exempel har redan tagits i bruk i vissa medlemsstater. Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungern, Litauen, Spanien och Sverige har infört riktade åtgärder för att informera unionsmedborgarna om deras rösträtt och valbarhet vid kommunala val genom att per post sända brev eller röstkort med information om valförfarandet.

I Luxemburg genomfördes en riktad informationskampanj för skolungdomar som kan anses ha uppmuntrat deltagandet i de kommunala valen på ett effektivt sätt. Skolan har en central ställning i samhällslivet, särskilt för förstagångsväljare, och har en viktig roll i integrationsarbetet och medborgarupplysningen.

I direktivet fastställs att de medlemsstater där det inte är obligatoriskt att rösta får genomföra automatisk upptagning av väljare i röstlängden. Detta sker redan i Österrike (utom Burgenland), Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Sverige. Kommissionen ställer sig positiv till den praxis som innebär att utländska unionsmedborgare automatiskt registreras i röstlängden samtidigt som de registreras som bosatta i landet. Genom denna praxis slipper de medborgare som vill utöva sin rösträtt ytterligare administrativa bördor eftersom de inte behöver lämna in ytterligare en ansökan inom en bindande tidsfrist.

Vad gäller de medlemsstater som antar ett icke-automatiskt system för registrering i röstlängden, anser kommissionen att det utgör god praxis att inte fastställa en bindande tidsfrist för ansökan om registrering. Detta gäller Italien. Medborgarna blir ofta mer engagerade i de politiska diskussionerna alldeles i slutet av valkampanjen och bestämmer sig först då för att utöva sin rösträtt. Följden av att fastställa en bindande tidsfrist för registrering i röstlängden som löper ut långt innan valkampanjen avslutats kan bli att de medborgare som beslutar sig för att rösta i sista stund utesluts från valet.

6. SLUTSATSER

Vid en jämförelse av uppgifterna i den första rapporten med de uppgifter som samlades in genom ett frågeformulär 2011 har antalet unionsmedborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt och som är bosatta i en annan medlemsstat än sin egen ökat från 4,7 miljoner (2000) till 8 miljoner (2010), främst på grund av utvidgningen[53]. Antalet utländska unionsmedborgare som aktivt deltar i det demokratiska livet på lokal nivå verkar inte ha ökat proportionellt till följd av detta, åtminstone vad gäller antalet ansökningar om att registreras i röstlängden.

Valdeltagandet i de olika typerna av val har blivit en utmaning för de europeiska demokratierna. Den legitimitet som erhålls genom de fria och allmänna valen ligger till grund för den demokratiska samhällsstyrningen. Valdeltagandet är en viktig indikator på demokratins kvalitet. Därför måste arbetet med att komma till rätta med missnöjet med politiken ha hög prioritet på EU:s och medlemsstaternas dagordning. Medborgarna måste få

[53] Cirka 40% är medborgare från de medlemsstater som har anslutit sig till EU sedan 2004.

riktad information om sina rättigheter och om de administrativa förfaranden som de måste vidta för att kunna utöva dessa rättigheter. Alla initiativ som syftar till att stärka medvetenheten om valrättigheterna och att uppmuntra deltagandet i lokala val stödjer valdeltagandet på ett konkret och effektivt sätt, inklusive deltagandet i de program som förvaltas av kommissionen och som angetts ovan (se kapitel 2.1).

Kommissionen kommer att fortsätta det nära samarbetet med medlemsstaterna för att övervaka att direktivet införlivas och genomförs korrekt samt hjälpa medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att valrättigheterna ska kunna utövas fullt ut, medan de hinder som står i vägen för rätten att informeras i god tid och på lämpligt sätt om rättigheterna avlägsnas. Förslaget om Europaåret för medborgarna 2013 innebär en möjlighet att stärka insatserna för att uppmuntra valdeltagandet med hjälp av intresserade nationella och lokala myndigheter samt de centrala aktörer som utformar det politiska livet i medlemsstaterna.

Kommissionens avsikt är att använda en informell plattform för samarbete som ska underlätta en direkt dialog mellan kommissionen, Regionkommittén och de nationella sammanslutningarna av lokala och regionala myndigheter. Plattformen kommer att göra det möjligt för kommissionen att identifiera eventuella svårigheter för de lokala myndigheterna vid genomförandet av EU-medborgarnas valrättigheter och att direkt använda sig av dessa myndigheters idéer och sakkunskap samt bästa praxis som de har tagit fram för att öka det faktiska utövandet av dessa rättigheter**.**