EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.3.2012
COM(2012) 99 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af direktiv 94/80/EF om valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af direktiv 94/80/EF om valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere

1. INDLEDNING

Borgerne berøres direkte af de beslutninger, der træffes hver dag af de lokale myndigheder på det økonomiske, sociale og kulturelle område. De lokale myndigheder repræsenterer det myndighedsniveau, der er tættest på borgerne. Deltagelse i kommunale valg, enten for at udøve valgretten eller lade sig opstille som kandidat, er en grundlæggende rettighed forankret i artikel 40 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder[1], der giver borgerne mulighed for at deltage i det demokratiske liv og påvirke beslutningsprocessen. Denne deltagelse giver desuden unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, mulighed for at blive bedre integreret i det politiske og sociale liv i værtslandet.

På samme betingelser som i artikel 40 i chartret[2] har enhver unionsborger i henhold til artikel 22, stk. 1, i TEUF[3] valgret og er valgbar ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, på samme betingelser som statsborgere i denne stat. De nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg er fastsat i direktiv 94/80/EF (herefter benævnt "direktivet")[4].

I overensstemmelse med direktivets artikel 13 vedtog Kommissionen den forrige og første rapport om gennemførelsen af direktivet i national lovgivning i 2002. I denne rapport tages der for første gang fat på det bredere spørgsmål om deltagelse i det lokale demokrati, og der foretages en vurdering af gennemførelsen af direktivet i de medlemsstater, der endnu ikke var tiltrådt EU i 2002, hvor den første rapport blev vedtaget. Selv om alle medlemsstaterne har gennemført direktivet, er det nødvendigt at fjerne en række hindringer for fuld udøvelse af valgretten og valgbarheden ved at sikre en korrekt gennemførelse og anvendelse af direktivets bestemmelser.

Det vurderes ligeledes i rapporten, om begrundelserne for at give de pågældende medlemsstater tilladelse til at anvende undtagelsesbestemmelser efter artikel 22, stk. 1, i TEUF, fortsat består. I henhold til direktivets artikel 12, stk. 4, skal Kommissionen senest den 31. december 1998 og derefter hvert sjette år forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport herom. Den seneste rapport om undtagelsesbestemmelserne blev vedtaget i 2005[5].

Unionen bygger på værdier som respekt for demokrati[6], og enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv[7]. Det er derfor vigtigt at sikre princippet om

---

1 Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT C 83 af 30.3.2010, s. 389).
2 Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
3 Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
4 Rådets direktiv 94/80/EF af 19. december 1994 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere (EFT L 368 af 31.12.1994, s. 38).
5 KOM(2005) 382.
6 Artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

deltagelsesdemokrati ved bl.a. at sørge for, at alle unionsborgere inddrages, og gøre en indsats for at fremme deres deltagelse.

Det er meget vigtigt at sikre princippet om deltagelsesdemokrati, navnlig på lokalt plan, hvor de beslutninger, der træffes, berører borgerne direkte. Faldende deltagelse i det demokratiske liv i form af lav valgdeltagelse kan få den uheldige virkning, at det repræsentative demokratis status svækkes.

I de fleste medlemsstater har valgdeltagelsen været under 50 % ved det seneste valg til Europa-Parlamentet[8]. Den samme udvikling kunne konstateres i mange medlemsstater ved de seneste lokalvalg[9]. I lyset af Unionens grundprincipper er det efter Kommissionens opfattelse afgørende at vende denne udvikling for at styrke båndene mellem vælgerne og de valgte repræsentanter og øge legitimiteten af de beslutninger, der træffes af de valgte repræsentanter.

I denne forbindelse er en styrkelse af borgernes valgrettigheder blevet opstillet som en af de politiske prioriteter i Stockholmprogrammet. Det understreges i handlingsplanen om gennemførelse af Stockholmprogrammet af 20. april 2010, at *"det er vigtigt at opmuntre borgerne til at deltage i EU's demokratiske liv for at bringe borgerne tættere på det europæiske projekt. Vi ønsker alle en øget deltagelse i valget til Europa-Parlamentet. Borgernes valgret og valgbarhed ved kommunalvalg og Europa-Parlamentsvalg bør yderligere fremmes og styrkes."*[10]

Denne rapport bidrager til gennemførelse af foranstaltning 18 i rapporten om unionsborgerskab 2010, idet formålet er at tilskynde medlemsstaterne til at håndhæve unionsborgernes valgret i den medlemsstat, hvor de har bopæl, fuldt ud og til i tilstrækkeligt omfang at informere unionsborgerne om deres valgret[11]. I rapporten foretages der således en vurdering af unionsborgernes bevidsthed om og udøvelse af deres valgret og valgbarhed ved kommunale valg, og der er fokus på de oplysningsforanstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Der er også fokus på bedste praksis i medlemsstaterne med hensyn til gennemførelse af oplysningskampagner og initiativer, der ansporer udenlandske unionsborgere til at deltage i det institutionelle og politiske liv på lokalt plan.

---

7 Artikel 10, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

8 Rapport om valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet – KOM(2010) 605.

9 Kilde: spørgeskema sendt til medlemsstaterne den 10. januar 2011 (herefter benævnt "spørgeskema").

10 Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU's borgere – Handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet – KOM(2010) 171 endelig.

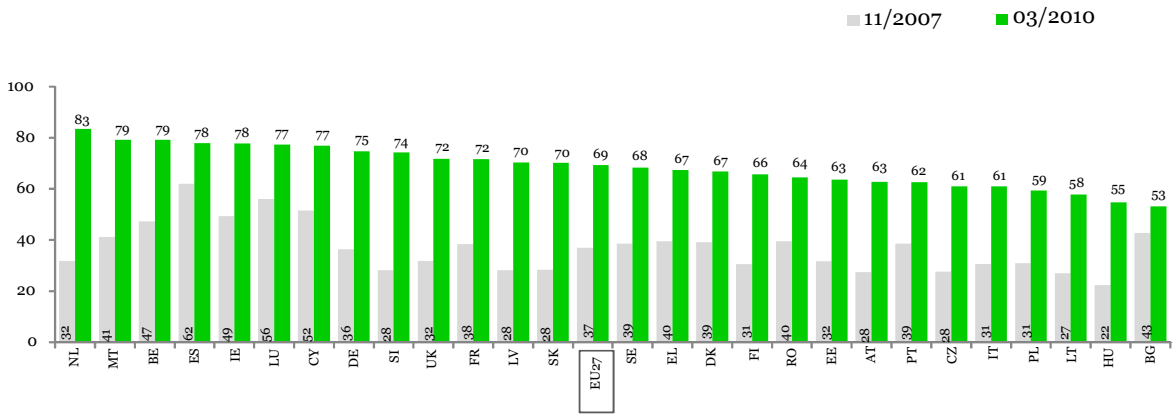
11 I rapporten om unionsborgerskab 2010 om "Afskaffelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder" – KOM(2010) 603 endelig – opstillede Kommissionen 25 konkrete foranstaltninger for at fjerne de hindringer, borgerne fortsat står over for, når de vil udøve deres rettigheder i henhold til EU-lovgivningen effektivt i deres dagligliv, herunder som politiske aktører. I forbindelse med foranstaltning 18 beder Kommissionen medlemsstaterne *"sikre, at unionsborgernes valgret i den medlemsstat, hvor de har bopæl, fuldt ud håndhæves, at unionsborgere kan blive medlemmer af og grundlægge politiske partier i den medlemsstat, hvor de har bopæl, og at medlemsstaterne i tilstrækkeligt omfang informerer unionsborgerne om deres valgret."*

2. BEVIDSTHED OG DELTAGELSE

2.1. Bevidsthed om valgret og valgbarhed i EU

Som det fremgår af de statistiske data fra Europa-Kommissionens seneste Eurobarometerundersøgelser[12], er de fleste borgere i medlemsstaterne klar over, at de har valgret og er valgbare ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har bopæl. I alle medlemsstater er der sket en betydelig forøgelse af befolkningens viden om valgret og valgbarhed gennem de seneste fire år. På EU-plan er den gennemsnitlige procentandel af borgere, der er klar over disse rettigheder, næsten blevet fordoblet fra 37 % (2007) til 69 % (2010). Det laveste gennemsnit er steget fra 22 % (2007) til 53 % (2010), det højeste fra 62 % (2007) til 83 % (2010).

Bevidsthed om unionsborgerens valgret og valgbarhed, 2007-2010
En unionsborger, der har bopæl i (VORES LAND), har valgret og er valgbar ved kommunale valg - Sandt



1.kv.(2010) For hver udtalelse, som jeg oplæser, bedes du angive, om den er sand eller falsk:
4.kv.(2007) Alle borgere i EU-medlemsstaterne er rent faktisk "unionsborgere".
Hvilke rettigheder har en unionsborger efter din opfattelse?
Grundlag: alle respondenter, i % pr. land
Rigtige svar vist

Kilde: Flash Eurobarometer nr. 292.

Europa-Kommissionen har gennem de seneste år i høj grad bidraget til at informere unionsborgerne om deres valgrettigheder og har opfordret dem til at deltage aktivt i det demokratiske liv i EU. Programmet "Grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab" for perioden 2007-2013 har bidraget til at udvikle foranstaltninger til støtte for initiativer til oplysning og undervisning i medborgerskab med henblik på at øge valgdeltagelsen. I perioden 2007-2010 er der blevet finansieret 12 projekter vedrørende aktiv deltagelse i det

[12] Flash Eurobarometer nr. 292.

demokratiske liv i EU, og der er blevet tildelt over 3,8 mio. EUR i støtte[13]. Dette forskningstema er også inkluderet i arbejdsprogrammet for 2011[14].

Europa-Kommissionen foreslog for nylig, at 2013 udpeges til "Borgernes Europaår"[15]. Det europæiske år skal øge unionsborgernes bevidsthed om deres ret til at færdes og opholde sig frit i EU og mere generelt om den brede vifte af rettigheder, de er sikret i EU-lovgivningen i forbindelse med grænseoverskridende situationer, herunder valgrettigheder.

En række medlemsstater har vedtaget målrettede foranstaltninger for at informere unionsborgerne om deres valgret og valgbarhed ved kommunale valg, om end på forskellig vis[16]. Især Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungarn, Litauen, Spanien og Sverige har indført den praksis at sende valgkort eller individuelle breve med oplysninger om valgproceduren pr. post til de pågældende borgere. Med hensyn til foranstaltninger på nationalt plan har en række medlemsstater som f.eks. Tjekkiet, Danmark, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Polen og Slovakiet lagt oplysninger ud på deres officielle websted. Tyskland og Det Forenede Kongerige har oprettet en særlig hjælpetjeneste. I Cypern, Frankrig, Irland, Luxembourg, Portugal og Rumænien er der blevet informeret via trykte publikationer eller lokalpressen.

2.2. Valgdeltagelsen ved lokalvalg

Udenlandske unionsborgeres deltagelse i det demokratiske liv i bopælslandet skal vurderes i en bredere sammenhæng med den samlede valgdeltagelse.

Ved de seneste kommunale valg i medlemsstaterne i de store byer, navnlig hovedstæderne, var valgdeltagelsen mellem 50 og 60 % i syv medlemsstater[17]. Valgdeltagelsen var under 50 % i 10 af de pågældende kommuner[18]. I alt er der 20 medlemsstater, hvor over en tredjedel af de stemmeberettigede ikke deltog i det seneste lokalvalg i hovedstæderne[19]. Deltagelsen i andre byer end hovedstæder er endnu lavere afhængigt af størrelsen[20]. Valgdeltagelsen ved lokalvalg er generelt højere end ved valg til Europa-Parlamentet, men der er en række undtagelser som Athen, Budapest, København og Riga[21].

Generelt viser tallene for valgdeltagelsen ved lokalvalg en tendens til øget politisk ligegyldighed blandt borgerne. Det er fortsat en udfordring for medlemsstaterne og de

---

13 Yderligere oplysninger: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/.

14 Kommissionens afgørelse af 3. december 2010 om vedtagelse af arbejdsprogrammet for 2011 for særprogrammet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab – C(2010)8378.

15 KOM(2011) 489 endelig.

16 Kilde: spørgeskema.

17 Amsterdam: 51,38 %, Lissabon: 53,44 %, København: 54,42 %, Paris: 56,93 %, Dublin: 57,77 %, Helsinki: 58,87 %, Riga: 58,92 %, Berlin: 60,2 % (Berlin er en bystat, og kommunale valg er således samtidig nationale valg). Dette forklarer den store valgdeltagelse. Valgdeltagelsen ved rent kommunale valg i Tyskland er helt nede på 25 %, selv i storbyer).

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

19 Kilde: spørgeskema.

20 Ostrava (Tjekkiet): 35,39 %, Lille (Frankrig): 48,83 %, Stuttgart (Tyskland): 48,7 %, Pecs (Ungarn): 33,24 %, Galway (Irland): 49,89 %, Rotterdam (Nederlandene): 47,9 %, Krakow (Polen): 35,37 %, Maribor (Slovenien): 43,38 %, Trnava (Slovakiet): 29,35 %, Salford (Det Forenede Kongerige): 33,50 %.

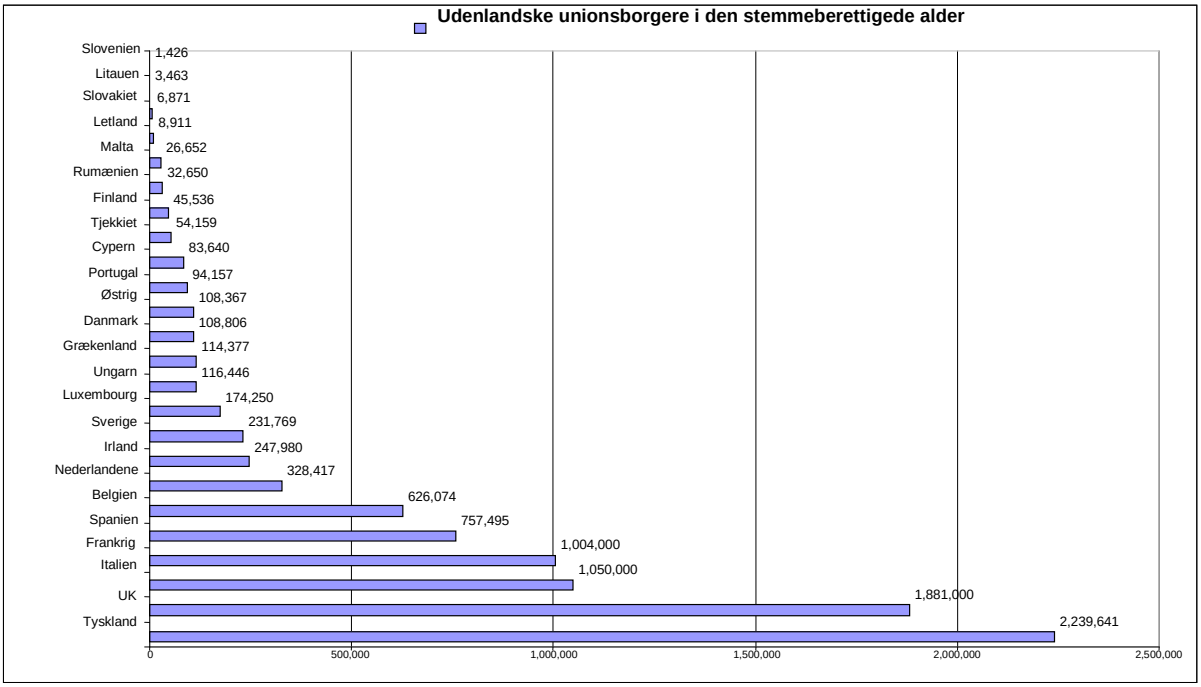
21 Valgdeltagelsen ved det seneste lokalvalg/valg til Europa-Parlamentet i de nævnte hovedstæder: Athen: 43,04 %/45,6 %, Budapest: 43,59 %/44,91 %, København: 54,42 %/61,1 %, Riga: 58,92 %/59,13 %.

europæiske institutioner samt for de valgte lokale myndigheder i hele Unionen at rette op på det "demokratiske underskud".

De samme empiriske faktorer, der sænker valgdeltagelsen, gør sig gældende i en række medlemsstater. Der blev konstateret en negativ sammenhæng mellem befolkningsstørrelse og valgdeltagelse ved lokalvalg. I de meget små byer er interessen for lokalpolitik større, da der er en opfattelse af, at muligheden for at påvirke beslutningsprocessen er større. De store hovedstæder, hvor der kan konstateres en større inddragelse af befolkningen i forhold til andre byer, er tilsyneladende en undtagelse i denne sammenhæng. Når lokalvalg og nationale valg afholdes samtidigt, kan valgdeltagelsen antagelig fremmes. De nationale partiers lokale tilstedeværelse fremmer borgernes valgdeltagelse, idet de ønsker at stemme på disse partier ved lokalvalgene[22]. Endelig skyldes den manglende deltagelse i mange tilfælde logistiske forhold som f.eks. mangel på alternative valgmåder (forhåndsafstemning, brevafstemning osv.), der giver vælgere, der ikke kan deltage i valget, mulighed for at stemme.

2.3. Udenlandske unionsborgeres deltagelse i kommunale valg i bopælslandet

Ved udgangen af 2010 havde over 8 mio. unionsborgere i den stemmeberettigede alder bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere. Det største antal blev registreret i Tyskland, Det Forenede Kongerige og Italien efterfulgt af Frankrig, Spanien og Belgien. 8 mio. unionsborgere kunne således stemme ved kommunale valg i bopælslandet.



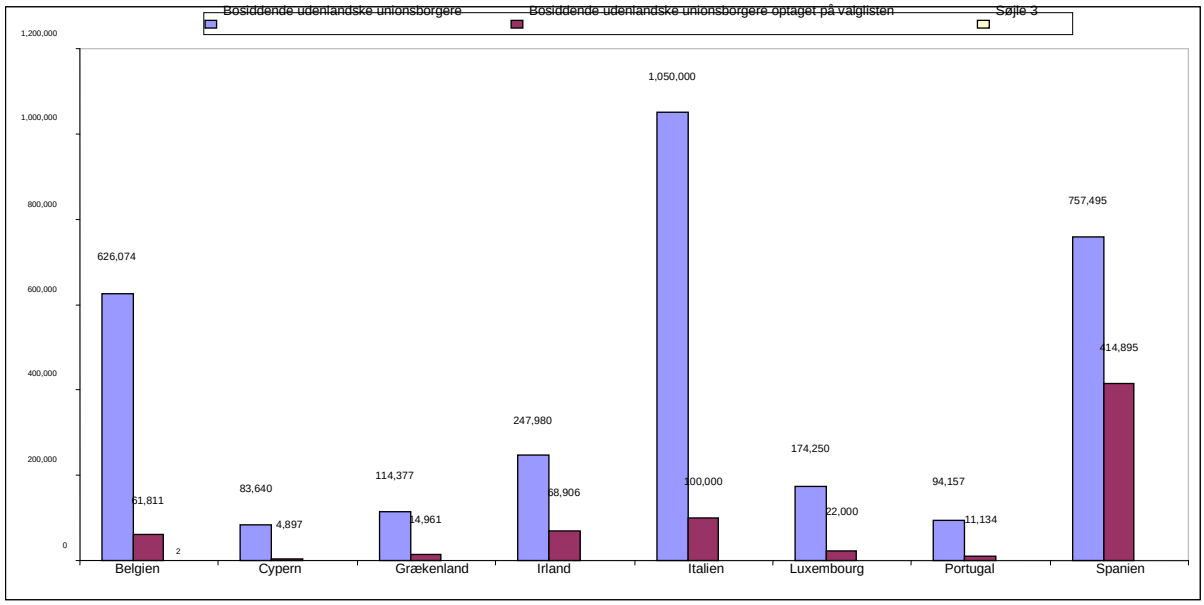
** Deldata. Det Forenede Kongerige har indgivet data vedrørende alle bosiddende udenlandske unionsborgere. Frankrig: De tilgængelige data stammer fra den forrige rapport. Grækenland har indgivet data vedrørende bosiddende udenlandske unionsborgere over 20 år. Østrig har kun indgivet data vedrørende hovedstaden. Der er ingen tilgængelige data for Bulgarien, Estland og Polen.*

22 I Det Forenede Kongerige var valgdeltagelsen ved lokalvalgene i 2009 39,1 % og i 2008 39,9 %. Valgdeltagelsen ved lokalvalgene i 2010, der blev afholdt samtidig med parlamentsvalget, var 62,2 %. I Tyskland var valgdeltagelsen ved borgmestervalget i Koblenz i 2002 51,3 %. I 2009, hvor borgmestervalget blev afholdt samtidig med forbundsdagsvalget, var valgdeltagelsen 66,7 %. I Italien var valgdeltagelsen ved lokalvalgene i Rom i 2006 65,98 %. Valgdeltagelsen ved lokalvalgene i 2008, der blev afholdt samtidig med parlamentsvalget, var 73,66 %.

I forhold til tallene i den første rapport fra 2002[23] har der i en række medlemsstater været en betydelig stigning i antallet af udenlandske unionsborgere i den stemmeberettigede alder, som har bopæl, men ikke statsborgerskab i den pågældende medlemsstat. Stigningen var som følger: i Italien fra 56 000 til 1 050 000, i Tyskland fra 1 521 000 til 2 239 641, i Grækenland fra 16 000 til 114 377, i Irland fra 76 000 til 247 980, i Danmark fra 32 000 til 108 806 og i Portugal fra 26 000 til 94 157[24].

På trods af denne betydelige stigning i antallet af udenlandske unionsborgere i den stemmeberettigede alder med bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, var det kun forholdsvis få af disse borgere, der rent faktisk udøvede deres valgret og valgbarhed ved de seneste kommunale valg i bopælslandet.

Den enkelte borger skal optages på valglisten for at kunne deltage i kommunale valg. De nærmere procedurer for optagelse på valglisten varierer fra medlemsstat til medlemsstat[25]. I de medlemsstater, hvor optagelsen ikke sker automatisk, fremgår det af de angivne oplysninger, at blot 10 % i gennemsnit af de bosiddende udenlandske unionsborgere ansøgte om at blive optaget på valglisten[26].



Medlemsstater med et ikke-automatisk system for optagelse på valglisten
(ingen tilgængelige data for Bulgarien, Tjekkiet, Frankrig, Polen og Det Forenede Kongerige)

Det kan konstateres, at en specifik national befolkningsgruppes klare overvægt i det samlede antal bosiddende udenlandske unionsborgere i en medlemsstat i nogle tilfælde afspejles i

23 KOM(2002) 260.

24 Kilde: spørgeskema.

25 I Østrig (undtagen Burgenland), Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Sverige optages alle fastboende, herunder udenlandske unionsborgere, automatisk på valglisten.

26 I spørgeskemaet blev medlemsstaterne anmodet om at angive oplysninger vedrørende de seneste kommunalvalg, hvor kommunalvalget lægges på en enkelt valgdag i hele landet, eller oplysninger, der foreligger for de seneste kommunalvalg i de sidste tre år.

denne befolkningsgruppes store deltagelse i lokalvalg. Det er tilfældet i Irland, Spanien og Sverige[27].

Der er ingen tilgængelige oplysninger om den procentvise andel af bosiddende udenlandske unionsborgere, der rent faktisk stemte efter at være blevet optaget på valglisten. Når de først er optaget på valglisten, skelnes der ikke mellem medlemsstatens egne statsborgere og udenlandske statsborgere. Medlemsstaterne indsamler generelt ikke sådanne oplysninger for at undgå forskelsbehandling. Der er meget få tilgængelige oplysninger om antallet af udenlandske unionsborgere, der lader sig opstille, og som vælges. Navnlig Østrig, Tjekkiet, Tyskland og Sverige har understreget, at det var vanskeligt at indsamle disse oplysninger fra de lokale myndigheder, da der ikke var et enkelt kontaktpunkt, hvilket allerede blev fremhævet i den sidste rapport om valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet[28].

Den højeste procentvise andel af udenlandske statsborgere, der vælges i forhold til de opstillede kandidater, blev angivet af Frankrig (32,8 %) og Sverige (17,1 %). Østrig, Luxembourg og Spanien har oplyst, at der er blevet indvalgt et stort antal udenlandske unionsborgere.

3. GENNEMFØRELSE OG ANVENDELSE

3.1. Status for gennemførelse af direktiv 94/80/EF

I denne rapport foretages for første gang en vurdering af den nationale lovgivning vedtaget af de medlemsstater, der er tiltrådt EU efter 2004, samt den nationale lovgivning i de øvrige medlemsstater, som er trådt i kraft efter 2002-rapporten.

Det bør nævnes, at rapporten også dækker den nye lovgivning, der indtil videre kun er blevet meddelt via et spørgeskema, men endnu ikke formelt meddelt Kommissionen[29].

At dømme ud fra de nationale gennemførelsesforanstaltninger meddelt af medlemsstaterne kan gennemførelsen af direktivet i alle medlemsstaternes lovgivning betragtes som tilfredsstillende. Der skal imidlertid tages fat på en række problemer i forbindelse med ukorrekt eller ufuldstændig gennemførelse, idet ukorrekt gennemførelse er til hinder for den fulde udøvelse af valgretten og valgbarheden.

---

27 I Irland nåede den procentvise andel af udenlandske unionsborgere optaget på valglisten op på ca. 25 %. Britiske statsborgere udgør 25 % af det samlede antal udenlandske unionsborgere, og 74 % heraf blev optaget på valglisten. De er særligt inddraget i det politiske liv i Irland, da de på grundlag af gensidighed kan stemme ved valget til *Dáil Éireann* (parlamentets underhus) på samme måde som irske statsborgere kan stemme ved parlamentsvalget i Det Forenede Kongerige. I Spanien er den procentvise andel af udenlandske unionsborgere optaget på valglisten over 50 %. Langt størstedelen af de britiske og tyske statsborgere, der udgør 18,5 % af det samlede antal udenlandske unionsborgere, blev optaget på valglisten. En anden mulig forklaring på denne forholdsvis høje andel er, at Spanien er den eneste af de medlemsstater, der har indført et ikke-automatisk system for optagelse på valglisten, hvor der sendes individuelle breve med oplysninger om valgprocedurerne til alle udenlandske unionsborgere. I Irland og Spanien havde udenlandske unionsborgere desuden allerede mulighed for at stemme ved kommunalvalg på visse betingelser, inden direktivet trådte i kraft. Endelig udgør finske statsborgere i Sverige 27,5 % af det samlede antal udenlandske unionsborgere, og deres valgdeltagelse ved det seneste lokalvalg er blevet anslået til omkring 30 %.

28 KOM(2010) 605.

29 Østrig, Cypern, Litauen, Luxembourg og Slovenien.

I nogle medlemsstater[30] er bestemmelserne i direktivets[31] artikel 3 og 4 tilsyneladende ikke blevet korrekt gennemført. I disse medlemsstater har unionsborgere fra andre medlemsstater først valgret eller bliver først valgbare ved kommunale valg, når de har haft bopæl i landet i et bestemt tidsrum, uden at der stilles et sådant krav til medlemsstaternes egne statsborgere. Når valgretten er betinget af ophold i et nærmere bestemt tidsrum, giver denne lovgivning desuden ikke mulighed for at anse denne betingelse som opfyldt af udenlandske unionsborgere, heller ikke når de har haft bopæl i andre medlemsstater uden for bopælslandet i et tilsvarende tidsrum.

I en enkelt medlemsstat skal vælgeren indsende sin ansøgning om at blive optaget på valglisten senest 30 dage efter opnåelse af stemmeret. Dette synes at udgøre forskelsbehandling mellem landets egne statsborgere og udenlandske unionsborgere. Den nævnte tidsfrist for retsvirkningernes begyndelse (dies a quo) er forskellig, idet fristen for landets egne statsborgere løber fra datoen for opnåelse af stemmeret, og for udenlandske unionsborgere fra datoen for registrering som bosiddende. Den pågældende bestemmelse har således tilsyneladende forskellige konsekvenser for medlemsstatens egne statsborgere og udenlandske unionsborgere[32].

I henhold til artikel 7 kan alle unionsborgere udøve deres valgret ved kommunale valg i bopælslandet, hvis de pågældende har udtrykt ønske herom. De fleste medlemsstater (Østrig, Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Sverige) har indført et lempeligere system til automatisk optagelse på valglisten. Dette giver borgerne mulighed for at stemme uden at skulle indsende en ansøgning om optagelse på valglisten inden for en bestemt tidsfrist.

Medlemsstaterne skal opfylde en række forpligtelser i henhold til direktivet, der skal lette optagelsen af unionsborgerne på valglisten[33]. På baggrund af individuelle klager fra en række borgere rettede Kommissionen i 2010 henvendelse til to medlemsstater, hvor unionsborgere ansat ved internationale organer i disse medlemsstater blev forhindret i at udøve deres valgret og valgbarhed. I henhold til den nationale lovgivning kunne disse bosiddende statsborgere ikke blive optaget på valglisten. På baggrund af Kommissionens henvendelse har de pågældende medlemsstater for nylig ændret deres lovgivning og fjernet de konstaterede hindringer[34].

Ved anmeldelse af sit kandidatur skal en valgbar unionsborger føre samme beviser som en kandidat med statsborgerskab i landet. Medlemsstaterne kan eventuelt kræve et begrænset

---

30 Kommissionen er i gang med at se på situationen i Litauen og Slovenien. De slovenske myndigheder har for nylig meddelt Kommissionen, at de er villige til at ændre den nationale lovgivning for at sikre fuld overensstemmelse med direktivet.

31 Ifølge direktivets artikel 3 gælder det, at udenlandske unionsborgere, som opfylder de betingelser for valgret og valgbarhed, der i henhold til dette lands lovgivning kræves opfyldt af landets egne statsborgere, har valgret og er valgbare ved kommunale valg i bopælslandet. Ifølge artikel 4 gælder det, at hvis bopælslandets egne statsborgere for at have valgret og være valgbare skal have haft bopæl i landet i et bestemt tidsrum, da anses denne betingelse at være opfyldt af vælgere og valgbare ved kommunale valg, når de har haft bopæl i andre medlemsstater i et tilsvarende tidsrum.

32 Kommissionen er i gang med at se på situationen i Cypern.

33 I henhold til direktivets artikel 8 gælder, at a) medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at vælgerne kan blive optaget på valglisten i tilstrækkelig god tid inden selve valget, b) udenlandske statsborgere, der anmoder om at blive optaget på valglisten, skal fremlægge samme beviser som vælgere med statsborgerskab i landet, c) bopælslandet kan kræve, at udenlandske unionsborgere fremlægger et gyldigt identitetsbevis sammen med en formel erklæring med oplysning om deres nationalitet og adresse i bopælslandet.

34 Dansk lov nr. 1545 af 21/12/2010 og svensk lov nr. 1843/2010.

antal yderligere dokumenter ud over en formel erklæring med oplysning om vedkommendes nationalitet og adresse i bopælslandet[35]. Kommissionen finder, at nationale bestemmelser om, at der altid skal fremlægges en attest fra hjemlandet, hvoraf det fremgår, at den pågældende borger ikke har fortabt valgbarheden, er i strid med direktivet. I henhold til direktivet kan der kun anmodes om en sådan attest, hvis der opstår tvivl om erklæringens ægthed. Dette er en yderligere byrde for udenlandske statsborgere i forbindelse med udøvelsen af valgretten. Det synes desuden ikke at være i overensstemmelse med direktivet at anmode om bopælscertifikatets referencenummer[36].

Direktivet forpligter bopælslandet til "i tilstrækkelig god tid på behørig vis" at underrette udenlandske unionsborgere om de betingelser og bestemmelser, der gælder for udøvelse af valgret og valgbarhed ved kommunale valg. Udenlandske unionsborgere har navnlig ret til at blive underrettet om de foranstaltninger, der træffes som følge af deres ansøgning om optagelse på valglisten og om at opstille som kandidat. I en række medlemsstater[37] er der ikke blevet fastlagt specifikke bestemmelser i gennemførelseslovgivningen om forpligtelsen til at underrette de pågældende borgere om de trufne foranstaltninger. I tilfælde af afslag på anmodningen om optagelse på valglisten eller afvisning af opstilling i bopælslandet har unionsborgerne i henhold til direktivet desuden ret til at blive informeret om deres klageadgang, der er den samme som for bopælslandets egne statsborgere. I nogle tilfælde er denne bestemmelse ikke udtrykkeligt omfattet af den nationale lovgivning[38]. I en række medlemsstater[39] omfatter den nationale lovgivning ikke udtrykkeligt bestemmelsen i direktivet om medlemsstaternes forpligtelse til i tilstrækkelig god tid på behørig vis at underrette udenlandske vælgere og valgbare om de betingelser og bestemmelser, der gælder for udøvelse af valgret og valgbarhed. Alle disse medlemsstater har ikke desto mindre underrettet Kommissionen om de foranstaltninger og institutionelle initiativer, der blev iværksat i forbindelse med de seneste kommunale valg med henblik på at informere borgerne om udøvelsen af deres valgrettigheder, og har således sikret, at disse bestemmelser i direktivet gennemføres.

3.2. Analyse af bestemmelser, som medlemsstaterne har vedtaget i henhold til direktivets artikel 5, stk. 3 og 4, med henblik på at begrænse en række hverv til deres egne statsborgere

Som følge af valgretten og valgbarheden ved kommunale valg i bopælslandet som fastsat i direktivet kan en unionsborger blive valgt som kommunalbestyrelsesmedlem og kan blive borgmester i en medlemsstat, selv om vedkommende ikke er statsborger i bopælslandet.

I henhold til direktivet kan medlemsstaterne begrænse en række hverv i lokalforvaltningen til deres egne statsborgere, nemlig hvervene i det kommunale udøvende organ (formand for, suppleant til eller medlem af et primært lokalt forvaltningsområdes ledende kollegiale organ),

---

35 Erklæring, hvoraf det fremgår, at de ikke har fortabt valgbarheden i hjemlandet, hvis der opstår tvivl, en attest fra hjemlandet, hvoraf det fremgår, at de ikke har fortabt valgbarheden, et gyldigt identitetsbevis, en formel erklæring om, at de ikke udøver noget uforeneligt hverv, erklæring med angivelse af deres seneste adresse i hjemlandet.

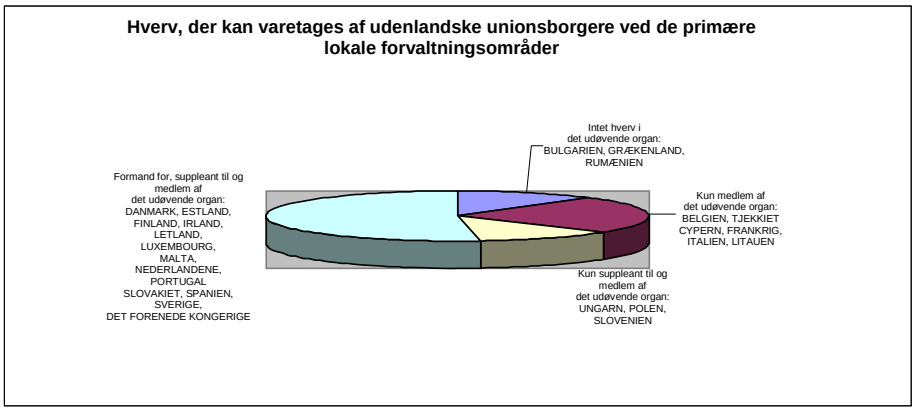
36 Kommissionen er i gang med at se på situationen i Bulgarien.

37 Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Polen, Rumænien, Slovakiet og Spanien.

38 Frankrig, Slovakiet og Spanien.

39 Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Frankrig, Italien, Letland, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Spanien.

hvis de vælges for at udøve disse hverv i den normale valgperiode eller midlertidigt træder i stedet for eller konstitueres som formand, suppleant eller medlem.



** Østrig og Tyskland er forbundsrepublikker, og bestemmelserne er forskellige i de enkelte delstater.*

Der er i dag ingen begrænsninger i Danmark, Estland, Finland, Irland, Letland, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Portugal, Slovakiet, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige, og udenlandske unionsborgere er således valgbare til hvervet som formand for, suppleant til eller medlem af et primært lokalt forvaltningsområdes udøvende organ. I tre medlemsstater[40] er det kun medlemsstaternes egne statsborgere, der kan varetage hvervet som formand for lokalforvaltningen. I seks andre medlemsstater[41] kan udenlandske unionsborgere end ikke varetage hvervet som suppleant, men de kan være medlem af det udøvende organ. Endelig anvendte andre medlemsstater[42] alle begrænsningerne i direktivet, og udenlandske unionsborgere kan således end ikke være medlem af det udøvende organ i disse medlemsstater.

Kommissionen analyserer for første gang disse aspekter af direktivet i denne rapport. Det er Kommissionens opfattelse, at en mindre restriktiv lovgivning kan bidrage mere effektivt til integration af borgerne og deres deltagelse i det demokratiske liv i bopælslandet.

3.3. Ajourføring af direktivets bilag om "primært lokalt forvaltningsområde" i medlemsstaterne

Direktivet indeholder et bilag med en liste over betegnelser for de enkelte medlemsstaters "primære lokale forvaltningsområde" i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, litra a)[43]. Listen over landenes primære lokale forvaltningsområde definerer direktivets anvendelsesområde, dvs. anvendelsen af direktivets bestemmelser. Det er således afgørende, at denne liste ajourføres løbende.

---

40 Ungarn, Polen og Slovenien.

41 Belgien, Cypern, Tjekkiet, Frankrig, Italien og Litauen.

42 Bulgarien, Grækenland og Rumænien.

43 I artikel 2, stk. 1, litra a), defineres et "primært lokalt forvaltningsområde" som de i bilaget angivne forvaltningsenheder, hvis organer i henhold til hver medlemsstats lovgivning vælges ved almindelige og direkte valg, og som har beføjelse til på eget ansvar at varetage forvaltningen af en række lokale opgaver på nederste trin i den politiske og administrative organisation.

Dette bilag blev ændret i 2003[44] (på baggrund af tiltrædelsen af 10 medlemsstater i 2004) og i 2006[45] (på baggrund af tiltrædelsen af to medlemsstater i 2007) for at tilføje betegnelsen for det primære lokale forvaltningsområde i disse medlemsstater.

Nogle få medlemsstater har desuden for nylig underrettet Kommissionen om ny lovgivning, der ændrer betegnelsen for de primære lokale forvaltningsområder som defineret i direktivet[46]. Kommissionen har opfordret alle medlemsstaterne til at underrette Kommissionen formelt om denne nye lovgivning på dette område.

4. UNDTAGELSER I HENHOLD TIL ARTIKEL 22, STK. 1, I TEUF

I henhold til artikel 22, stk. 1, i TEUF kan direktivet omfatte undtagelser fra de almindelige bestemmelser, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette.

I henhold til direktivets artikel 12 er det tilladt at fravige ligebehandlingsprincippet, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette. Udgør de unionsborgere i den stemmeberettigede alder, der har bopæl i en medlemsstat, hvori de ikke har statsborgerskab, mere end 20 % af samtlige bosiddende unionsborgere i den stemmeberettigede alder, kan den pågældende medlemsstat stille krav om, at såvel vælgere som opstillede kandidater skal have haft bopæl i landet i et nærmere fastsat tidsrum, eller den kan indføre særlige regler for kandidatlisternes sammensætning med det formål at lette integrationen af udenlandske unionsborgere og forhindre en polarisering mellem "indenlandske" og "udenlandske" kandidatlister.

Luxembourg opfylder som den eneste medlemsstat denne særlige betingelse og har gjort brug af denne undtagelsesbestemmelse ved kun at indrømme stemmeret til udenlandske unionsborgere, der har haft lovlig bopæl i landet i mindst fem år forud for ansøgningen om optagelse på valglisten[47]. Med hensyn til valgbarhed stilles der i Luxembourg krav om, at udenlandske unionsborgere også skal have været bosat i landet i mindst fem år, før de kan søge om tilladelse til at opstille som kandidat[48].

Kommissionen har anmodet[49] de luxembourgske myndigheder om at indsende de seneste oplysninger om antallet af udenlandske unionsborgere i den stemmeberettigede alder med bopæl i Luxembourg og det samlede antal unionsborgere i den stemmeberettigede alder med bopæl i Luxembourg.

I henhold til de indsendte data var der 174 250 udenlandske unionsborgere i den stemmeberettigede alder med bopæl i Luxembourg. Det samlede antal unionsborgere i den stemmeberettigede alder med bopæl i Luxembourg var 406 300. Det følger heraf, at andelen af udenlandske unionsborgere i den stemmeberettigede alder i Luxembourg udgjorde 42,9 % af samtlige bosiddende unionsborgere i den stemmeberettigede alder i landet, hvilket ligger over den grænse på 20 %, der er fastsat i direktivet.

---

44 Akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT L 236 af 23.9.2003, s. 334).

45 Rådets direktiv 2006/106/EF (EUT L 363 af 20.12.2006, s. 409-410).

46 Danmark, Grækenland og Letland.

47 Artikel 2 i loven af 18. februar 2003.

48 Artikel 192 i loven af 18. februar 2003.

49 Brev af 11. februar 2011.

Begrundelserne for at give Luxembourg tilladelse til at anvende undtagelsesbestemmelser består således fortsat.

Ved lov af 13. februar 2011 udvidede Luxembourg valgbarheden til at omfatte bosiddende tredjelandsstatsborgere. Efter lovens ikrafttræden kan alle udenlandske statsborgere varetage hvervet som formand for eller medlem af et primært lokalt forvaltningsområdes udøvende organ.

I henhold til artikel 12, stk. 2, kan Belgien anvende begrænsningerne i direktivet på et begrænset antal kommuner, som det indgiver en liste over mindst et år inden det kommunale valg, hvor det agter at benytte sig af undtagelsen. Belgien har aldrig gjort brug af undtagelsesbestemmelsen i direktivets artikel 12, stk. 2.

I artikel 12, stk. 3, fastslås det, at såfremt det den 1. januar 1996 i en medlemsstats lovgivning er fastsat, at derboende statsborgere fra en anden medlemsstat har valgret til denne medlemsstats nationale parlament og derfor kan blive optaget på valglisten i staten på nøjagtigt samme vilkår som statens egne vælgere, kan denne medlemsstat undlade at anvende bestemmelserne i dette direktivs artikel 6 til 11 på disse unionsborgere. Ingen medlemsstat har gjort brug af undtagelsesbestemmelsen i artikel 12, stk. 3[50].

5. YDERLIGERE TILTAG FOR AT STYRKE VALGRETTIGHEDERNE OG BORGERNES DELTAGELSE I DET DEMOKRATISKE LIV

5.1. Retten til at blive medlem af og stifte politiske partier i bopælslandet

I overensstemmelse med princippet om ligebehandling skal unionsborgere indrømmes valgrettigheder på samme vilkår som statsborgerne i bopælslandet. Unionsborgerne skal således have mulighed for at tage fuld del i det politiske liv i bopælslandet og skal navnlig have ret til at melde sig ind i de eksisterende politiske partier eller selv stifte nye politiske partier.

I overensstemmelse med de tiltag, der blev bebudet i rapporten om unionsborgerskab 2010, og som skal sikre lige vilkår for statsborgere fra andre medlemsstater og en medlemsstats egne statsborgere, rettede Kommissionen for nylig henvendelse til de medlemsstater, hvor den nationale lovgivning begrænser udenlandske unionsborgeres mulighed for at blive medlem af eller stifte et politisk parti[51]. Som allerede fremhævet i den seneste rapport om valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet[52] mener Kommissionen, at sådanne begrænsninger i den nationale lovgivning er til hinder for unionsborgernes udøvelse af deres valgret og valgbarhed. Hvis disse begrænsninger ikke fjernes, vil Kommissionen gøre brug af sine beføjelser i henhold til traktaterne for at sikre, at direktivet overholdes.

---

50 I artikel 12, stk. 3, fastslås det, at såfremt det den 1. januar 1996 i en medlemsstats lovgivning er fastsat, at derboende statsborgere fra en anden medlemsstat har valgret til denne medlemsstats nationale parlament og derfor kan blive optaget på valglisten i staten på nøjagtigt samme vilkår som statens egne vælgere, kan denne medlemsstat undlade at anvende bestemmelserne i dette direktivs artikel 6-11 på disse unionsborgere.

51 Kommissionen er i gang med at se på situationen i Tjekkiet, Tyskland, Grækenland, Litauen, Letland, Polen, Slovakiet og Spanien. Finland har allerede meddelt, at de eksisterende lovgivningsmæssige begrænsninger på dette område vil blive fjernet.

52 KOM(2010) 605.

5.2. God praksis for fremme af udenlandske unionsborgeres deltagelse

Kommissionen understreger betydningen af foranstaltninger og initiativer, der tilskynder unionsborgerne til at deltage i EU's demokratiske liv i bopælslandet.

Nogle medlemsstater har allerede indført en række eksempler på god praksis, som kan følges. Det gælder Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungarn, Litauen, Spanien og Sverige, der har vedtaget målrettede foranstaltninger for at informere unionsborgerne om deres valgret og valgbarhed ved kommunale valg i form af fremsendelse af individuelle breve eller valgkort pr. post med oplysninger om valgproceduren.

I denne forbindelse må oplysningskampagner specifikt rettet mod skolesøgende unge som den, der blev gennemført i Luxembourg, betragtes som et effektivt instrument til fremme af deltagelsen i kommunale valg. Skolen er et centralt referencepunkt i lokalsamfundet, især for førstegangsvælgere, samt en afgørende faktor for integration og undervisning i medborgerskab.

I henhold til direktivet kan medlemsstater, der ikke har stemmepligt, indføre et automatisk system for optagelse af vælgerne på valglisten. Det sker allerede i Østrig (undtagen Burgenland), Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Sverige. Kommissionen mener, at det er god praksis at optage udenlandske unionsborgere på valglisten automatisk samtidig med registreringen som bosiddende. Med denne praksis pålægges borgere, der ønsker at udøve deres valgret, ikke flere byrder, da de ikke skal indsende en yderligere ansøgning om at blive optaget på valglisten inden for en præklusiv frist.

Med hensyn til de medlemsstater, der har indført et ikke-automatisk system for optagelse på valglisten, er det efter Kommissionens opfattelse god praksis ikke at fastsætte en præklusiv frist for ansøgning om optagelse. Det gælder Italien. Det er i valgkampens allersidste fase, at borgerne er mest optaget af politiske diskussioner og således beslutter at udøve deres stemmeret. Hvis der fastsættes en præklusiv frist for optagelse på valglisten, som udløber lang tid før valgkampen er ovre, vil borgere, der beslutter sig for at stemme i sidste øjeblik, således blive udelukket.

6. KONKLUSIONER

En sammenligning af dataene i den første rapport og dataene indsamlet via spørgeskemaet i 2011 viser, at antallet af unionsborgere i den stemmeberettigede alder med bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, er steget fra 4,7 mio. (2000) til 8 mio. (2010), hvilket primært skyldes udvidelsen[53]. Antallet af udenlandske unionsborgere, der deltager aktivt i det demokratiske liv på lokalt plan, er tilsyneladende ikke steget forholdsmæssigt, i hvert fald ikke at dømme ud fra antallet af ansøgninger om optagelse på valglisten.

Valgdeltagelsen ved de forskellige former for valg er blevet en udfordring for europæiske demokratier. Legitimitet gennem frie og almindelige valg er grundlaget for demokratiet. Valgdeltagelsen er den kritiske indikator for demokratiets kvalitet. Det bør derfor fortsat være en høj prioritet på Unionens og medlemsstaternes dagsorden at imødegå den politiske ligegyldighed. Der skal gøres en fornyet indsats for at give borgerne målrettede oplysninger

[53] Ca. 40 % er statsborgere fra de medlemsstater, der er blevet optaget i EU efter 2004.

om deres valgrettigheder og de administrative procedurer, der skal opfyldes for at udøve disse rettigheder. Alle initiativer, som tager sigte på at øge bevidstheden om valgretten og valgbarheden og fremme deltagelsen i lokalvalg, er nyttige og effektive støtteforanstaltninger, herunder deltagelse i de ovenfor under punkt 2.1 nævnte programmer, der forvaltes af Kommissionen.

Kommissionen vil fortsætte det tætte samarbejde med medlemsstaterne for at overvåge, om direktivet gennemføres korrekt, og hjælpe medlemsstaterne med at vedtage alle nødvendige foranstaltninger for at sikre borgernes fulde udøvelse af deres valgret og valgbarhed, og fjerne hindringer for retten til i tilstrækkelig god tid på behørig vis at blive underrettet om udøvelsen af disse rettigheder. Forslaget om et "Borgernes Europaår" i 2013 er en reel mulighed for at styrke indsatsen for at fremme valgdeltagelsen med inddragelse af berørte nationale og lokale myndigheder samt de nøgleaktører, der er med til at forme medlemsstaternes og borgernes politiske liv.

Kommissionen agter i denne forbindelse at gøre brug af en uformel samarbejdsplatform, der skal fremme en direkte dialog mellem Kommissionen, Regionsudvalget og nationale sammenslutninger af lokale og regionale myndigheder. Denne platform vil give Kommissionen mulighed for at identificere eventuelle vedvarende problemer, som de lokale myndigheder støder på i forbindelse med håndhævelsen af unionsborgernes valgrettigheder, og for at trække direkte på disse myndigheders idéer og ekspertise og den bedste praksis, som de har udviklet, med henblik på at styrke den faktiske udøvelse af disse rettigheder i de enkelte medlemsstater.